COMPARTIDO POR:
Beltrán Pardo.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Radicación: 05001-23-33-000-2019-01041-01 (68.494)
Demandantes: Procuradurías 110, 112 y 114 Judiciales Administrativas de Medellín
Demandados: Departamento Nacional de Planeación - DNP y otros
Referencia: Acción popular

Tema: Acción popular - protección derechos e intereses colectivos - derecho o interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes - derechos de los consumidores y usuarios - defensa del patrimonio público - proyecto de vivienda inconcluso - independencia del objeto de los medios de control

Síntesis del caso: se pretende la protección de los derechos o intereses colectivos a: 1) la defensa del patrimonio público, 2) 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 y 3) los derechos de los consumidores y usuarios, con ocasión de la deficiente planeación y ejecución de un proyecto de construcción de 320 viviendas, lo cual generó que existieran edificaciones inacabadas, sin acceso a servicios básicos y ubicados en zonas de riesgo en los municipios de Nechí, Tarazá, Zaragoza, Caucasia y El Bagre.

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la Compañía Internacional de Fianzas S.A.S.- INTERFIANZAS, la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS, Diseño Absoluto S.A.S., el municipio de El Bagre - Antioquia, el Departamento Nacional de Planeación y la Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño - AMOCCIDENTE, en contra de la sentencia de 22 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró la vulneración de los derechos o intereses colectivos invocados en la demanda y accedió parcialmente a las pretensiones[1].

Contenido: 1. Antecedentes - 2. Consideraciones - 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante - 1.2. Posición de la parte demandada - 1.3. Trámite relevante en primera instancia - 1.4. Sentencia recurrida - 1.5. Recursos de apelación - 1.6. Trámite relevante en segunda instancia

1.1 Posición de la parte demandante

1. El 4 de abril de 2019, las Procuradurías 110, 112 y 114 Judiciales Administrativas de Medellín (en adelante, las demandantes) en su calidad de agentes del Ministerio Público, presentaron **demanda**[2] en ejercicio **medio de control constitucional de protección de derechos e intereses colectivos**, en contra del Departamento Nacional de Planeación (en adelante, el DNP), la Corporación Interuniversitaria de Servicios (en adelante, la CIS), la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y el Bajo Nechí (en adelante, AMBACAN), la Asociación de Municipios del Occidente

[1] El Consejo de Estado es competente para conocer los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).
[2] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 1 a 35.

Antioqueño (en adelante, AMOCCIDENTE) y los municipios de Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Tarazá y Nechí, con el propósito de que se hicieran las siguientes declaraciones y se dieran las siguientes ordenes (se trascribe):

> *"1. Se protejan los derechos e intereses colectivos a "la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes", "los derechos de los consumidores y usuarios", "la vivienda digna" y el patrimonio público. de todos y cada uno de los beneficiarios del proyecto denominado "CONSTRUCCIÓN DE 320 UNIDADES DE VIVIENDA EN LA SUBREGION DEL BAJO CAUCA ANTIOQUEÑO", aprobado en el OCAD Regional Eje Cafetero y Antioquia, según el Acuerdo Aprobatorio No. 005 del 31 de octubre de 2013.*
> *2. Como consecuencia de lo anterior, se ordene a las entidades demandadas a la culminación del proyecto en la forma como fue contemplado, garantizando la entrega satisfactoria y en condiciones de habitabilidad, de las soluciones de vivienda que contempla el proyecto a todos sus destinatarios y beneficiarios, es decir, a los 320 beneficiaros del proyecto.*
> *3. Que se ordene a la DEPARTAMETO NACIONAL DE PLANEACIÓN NACIONAL, adelantar las acciones correctivas y sancionatorias sobre la ejecución del proyecto hasta la culminación del mismo, en los términos de la Ley 1530 de 2012.*
> *4. Que se establezca un comité de verificación integrado por los Personeros Municipales de los Municipios del área de influencia del proyecto, por los procuradores demandantes, un representante de la Defensoría del pueblo regional Antioquia, y un representante de la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se realice una verificación al cumplimiento de la sentencia que ponga fin al proceso.*
> *5. Que las entidades demandadas, sea condenas en costas de proceso".*

2. Las demandantes fundamentaron sus pretensiones, en síntesis, en las siguientes **afirmaciones** y **hechos:**

3. 1) En 2013, AMBACAN presentó ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional Eje Cafetero y Antioquia (en adelante, OCAD) un proyecto para construir 320 viviendas, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de 1.560 beneficiarios en los municipios de Caucasia, Tarazá, Nechí, El Bagre y Zaragoza. El OCAD, mediante el Acuerdo 5 de 31 de octubre de 2013, aprobó el proyecto por un valor de $8.000.000.000, provenientes del Sistema General de Regalías (en adelante, SGR).

4. 2) Para ejecutar el proyecto, AMBACAN y la CIS suscribieron el convenio específico 1 de 2015, derivado del convenio marco 1 de 30 de junio de 2014, con el objeto de que la última asumiera la gerencia integral, según la distribución contenida en el mismo convenio[3], por un valor de $7.999.300.634 y un plazo de 12 meses, que inició el 5 de marzo de 2015 y, luego de varias prórrogas, a 15 de junio de 2019 no había culminado, según informe de la CIS 45 de 8 de febrero de 2019.

5. 3) La CIS, a su turno, contrató para la construcción a la firma Diseño Absoluto, por un valor de $7.616.214.279 y un plazo de 5 meses, que inició el 25 de junio de 2015. No obstante, según comunicación de la misma firma, de 30 de enero de 2018, no culminó el contrato y solicitó la cesión debido a "(…) *diversas dificultades que se han manifestado en repetidas ocasiones de manera formal e informal, y que han llevado el contrato, administrativamente hablando, a un punto de desequilibrio económico y de insostenibilidad de todo orden, entre ellos el dilema que nunca se pudo eludir de la malísima estructuración de la totalidad del proyecto para todas sus fases, dificultades de orden público, mayor permanencia en obra y seguridades económicas del proyecto*". Como consecuencia de lo anterior, el contrato fue cedido a

[3] En los municipios de Nechí, Tarazá y El Bagre 62 viviendas, en cada uno; en el de Zaragoza 64 viviendas y en el de Caucasia 70 viviendas.

INTERFIANZAS, previa viabilidad consignada en documento de 5 de diciembre de 2017, no obstante, esta tampoco culminó el proyecto.

6. 4) Para apoyar el seguimiento de la ejecución de las obras, AMBACAN suscribió, el 11 de mayo de 2015, contrato de interventoría con AMOCCIDENTE, por un valor de $320.000.000 y un plazo de 8 meses, que inició el 29 de mayo de 2015, sin embargo, producto de la suspensión del contrato de obra, el interventor solicitó adición de recursos, la cual fue negada por AMBACAN y por la CIS. En consecuencia, a la fecha de presentación de la demanda se desconocía la situación jurídica del contrato de interventoría y su ejecución en cada municipio.

7. 5) Debido a las fallas presentadas en la planeación y en la ejecución del proyecto, según los informes 21 de 15 de diciembre de 2017 y 22 de 23 de noviembre de 2017, elaborados por AMOCCIDENTE, "*(…) a la fecha de corte del informe, se t*[enían] *intervenidas 225 unidades de viviendas, de las cuales 90 se enc*[ontraban] *con todos los elementos instalados, 58 viviendas pendientes de las instalaciones eléctricas, 38 viviendas pendientes del pisos, carpintería metálica y elementos eléctricos y sanitarios, 11 viviendas a altura de cuchillas, 22 viviendas a altura de vigas de amarre superior, y 6 viviendas en cimentaciones. De acuerdo con la ponderación coordinada con el equipo auditor de DNP, se t*[enía] *un avance físico del 60.89%* (…)".

8. 6) Lo anterior fue corroborado por AMBACAN el 5 de diciembre de 2017, al reconocer que solo podía "(…) *garantizar la terminación de las 225 viviendas intervenidas a la fecha, en su totalidad, de acuerdo con los recursos que dispone el proyecto, por los problemas de estructuración y planeación del mismo, cuyo objeto inicial se concibió para 320 viviendas*". A su turno, en oficio 2018EE0053360 de 4 de mayo de 2018, la Contraloría General de la República (en adelante, CGR) informó a AMBACAN de hallazgos debidos a la no culminación del proyecto.

9. Las demandantes alegaron que, según las pruebas aportadas, claramente el proyecto "(…) *no contó con la planeación debida* (…). *Debido a lo anterior,* (…) *quedó desfinanciado* (…)", lo cual es responsabilidad de todas las entidades estatales que participaron en la formulación y ejecución del proyecto pues, al final, de las 320 viviendas tan solo se construyeron, de forma parcial, 225.

1.2. Posición de la parte demandada[4]

[4] La Asociación de Municipios del Bajo Cauca y el Bajo Nechí (AMBACAN) y los municipios de Zaragoza y Nechí no contestaron la demanda.
Además, mediante Auto de 9 de octubre de 2019 se vincularon al proceso a Arbey David Garavito Córdoba, director de AMOCCIDENTE para la época de los hechos, al OCAD Eje Cafetero, a Diseño Absoluto SAS y a INTERFIANZAS. (Expediente digital. Archivo "11ED_03CUADERNO3", folio 59 y 60). La sentencia de primera instancia consideró que el primero de los vinculados que la acción popular "(…) *no pretende la declaratoria de responsabilidad personal, sino la adopción de soluciones institucionales para el desarrollo de las obras y conseguir así la satisfacción de los intereses colectivos en conflicto, de modo que en el evento*
de existir reproches en relación a este profesional sobre sus labores en el desarrollo de las obras, serán las acciones personales correspondientes las llamadas a ser aplicadas, pero en este escenario su actuación no está llamada a concurrir". (Expediente digital. Archivo "*268ED_152SENTENCIAPRIMERAI*"). Dicha decisión no fue apelada, quedó en firme y es compartida por la Sala, pues la acción popular no es un medio de control judicial idóneo para pretender responsabilidad personal, por tanto, no se considera necesario relacionar su contestación.
Igualmente, el OCAD regional Eje Cafetero y Antioquia fue vinculado (Expediente digital. Archivo "*11ED_03CUADERNO3*", folios 59 y 60) y contestó la demanda (Expediente digital. Archivo "*74ED_29CONTESTACIONOCADP*"). Mediante Auto de Auto de 22 de enero de 2021 (Expediente digital. Archivo "82ED_31AUTORECHAZANULIDAD") consideró que, según el artículo 3.1.1.1. del Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR) - Acuerdo 45 de 2017, los OCAD del SGR no tienen personería jurídica y, en consecuencia, saneó el proceso y ordenó la vinculación de los miembros del OCAD Eje Cafetero y Antioquia. Dicha decisión quedó en firme y es compartida por la Sala, porque, efectivamente, los OCAD carecen de personería jurídica y carecen de capacidad para comparecer a procesos judiciales. Si bien, el Acuerdo 45 de 2017 fue derogado por el Acuerdo 3 de 2021, el artículo 2.1.1. de este último reitera que son órganos sin personería jurídica.
y, por tanto, no se considera necesario relacionar su contestación.

10. El municipio de El Bagre **contestó la demanda**[5] y se opuso a las pretensiones. Alegó que, a través del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio (en adelante, FOVIS), desplegó actividades orientadas a la recuperación del proyecto, con lo que logró que a la fecha de la contestación solo quedaran ocho viviendas por terminar, debido a la escasez de recursos en el municipio. Propuso como excepción la "*falta de causa para demandar*", porque había cumplido con la ejecución del proyecto, en la medida de que los recursos lo permitieron.

11. El DNP **contestó la demanda**[6], se opuso las pretensiones e hizo un recuentro de sus actuaciones en el proyecto. Alegó que no estaba legitimado en la causa porque "*(…) dentro de sus funciones no se enc*[ontraba] *la ejecución de proyectos de inversión, ni hac*[ía] *parte de la relación contractual, así como tampoco realiza*[ba] *labores de interventoría ni supervisión contractual; en tal sentido no puede trasladársele actuaciones que son de competencia y responsabilidad de las entidades que fungen como ejecutores de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR y, por tanto, no e*[ra] *la entidad competente para imputarle omisión o responsabilidad alguna, toda vez que sus funciones no p*[odían] *ir más allá de las que tiene establecidas por mandato Constitucional y de la ley*". Propuso como excepciones: 1) la falta de legitimación "*material en la causa por pasiva*" y falta de competencia del DNP frente a las pretensiones reclamadas en la acción popular; 2) la inexistencia de nexo de causalidad porque cumplió sus funciones como administrador del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) en relación con los recursos del SGR e inició el proceso sancionatorio PACS-231-17; y 3) la "*improcedencia de la acción popular respecto del* (…)" DNP.

12. AMOCCIDENTE **contestó la demanda**[7] y se opuso a las pretensiones. Alegó que su rol de interventor inició con el contrato suscrito el 11 de mayo de 2015, sin embargo, a partir del 24 de enero de 2018 fue designado un nuevo representante legal y "(…) *al momento del empalme nada se dijo de esta interventoría, solo se relacionó en ejecución. Y al revisar archivos pocos o inexistentes documentos encontramos acerca de la interventoría de este proyecto, por lo que tuvimos que recurrir a la CIS* (…) *quien nos facilitó algunos documentos*". Resaltó que, además, desde el 22 de septiembre de 2017 el contrato se encontraba suspendido pues en varias oportunidades le manifestó a la CIS la intención de terminarlo, dado que no había recursos para continuar su ejecución poque el exdirector ejecutivo de AMOCCIDENTE, el ingeniero Arbey Garabito, agotó los $320.000.000 destinados para ello. De igual manera, solicitó ajustes financieros que nunca fueron atendidos, lo cual evidenciaba falta de seguimiento oportuno por parte del OCAD y del DNP. Solicitó integrar el contradictorio mediante la vinculación del ingeniero Arbey David Garavito Córdoba y del OCAD. Propuso como excepción la "*indebida planificación, aprobación y viabilización del proyecto constructivo*".

13. El municipio de Caucasia **contestó la demanda**[8] y se opuso a las pretensiones. Alegó que no participó en la celebración de los contratos entre AMBACAN y el OCAD, respecto de los que el DNP era responsable de ejercer vigilancia. Además, preciso que, si bien el municipio hacía parte de AMBACAN, no tuvo conocimiento de la celebración del negocio jurídico con violación en el artículo 92 de la Ley 1474

[5] Expediente digital. Archivo "*10ED_02CUADERNO2*", folios 38 a 43.
[6] Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folios 55 a 102.
[7] Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folios 181 a 203.
[8] Expediente digital. Archivo "*10ED_02CUADERNO2*", folios 262 a 266.

de 2011, al omitir el proceso de licitación pública. Propuso como excepción la "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

14. La CIS **contestó la demanda**[9] y se opuso a las pretensiones. Alegó que ejercía la gerencia integral del proyecto, pero que no participó en la planeación, estructuración, formulación, ni en la presentación del proyecto, pues fueron tareas desarrolladas por los municipios demandados y AMBACAN, previa aprobación del OCAD. Por ello, no incurrió en vulneración alguna de los derechos colectivos invocados en la demanda. Además, alegó que "*(…) tampoco vulneró ni amenazó vulnerar el derecho colectivo de los consumidores y usuarios, ya que los beneficiarios finales de los proyectos no tienen ninguna relación jurídica con la CIS y esta tampoco actúa como promotora o comercializadora del proyecto frente a tales beneficiarios*". Por último, solicitó integrar como litisconsorcio necesario por pasiva a Diseño Absoluto y a INTERFIANZAS. Propuso como excepciones: 1) la "*improcedencia de la acción popular en contra de la CIS*"; 2) la "*ausencia absoluta de vulneración del derecho colectivo para la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes*"; 3) la "*ausencia absoluta de vulneración del derecho colectivo de los consumidores y usuarios*"; y 4) la "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

15. El municipio de Tarazá **contestó la demanda**[10] y se opuso a las pretensiones. Alegó que los recursos del SGR con los que se ejecutaba el proyecto provenían del departamento de Antioquia y que, en cualquier caso, la entidad municipal "(…) *no presentó, no lo contrató, ni se obligó en nada en su desarrollo* (…)". No propuso explícitamente excepciones.

16. Diseño Absoluto **fue vinculada**[11] y **contestó la demanda**[12]. Alegó que no participó en la formulación ni en la estructuración del proyecto. Aseguró que el proyecto quedó desfinanciado y, por tanto, "(…) *puso en conocimiento que la CIS no contaba con recursos económicos para cubrir la última factura que se generaría una vez se terminara y por un valor de $ 551.567.358 millones de pesos aproximadamente y tampoco tenía cómo reintegrar una devolución a diseño absoluto SAS, por malas retenciones causadas en las primeras 8 facturas y por valor de $ 353.232.346 millones de pesos aproximadamente*". Preciso que el contrato estaba suspendido, con el fin de que se adicionaran los recursos necesarios. Propuso como excepciones la "*improcedencia de la acción popular en contra de Diseño Absoluto*" y la "*aplicación del principio procesal de la carga de la prueba*".

17. INTERFIANZAS fue **vinculada**[13] y **contestó la demanda**[14]. Alegó que no participó ni en la planeación ni en la contratación del proyecto, pues su intervención fue posterior, mediante cesión en virtud del contrato de fianza suscrito con Diseño Absoluto. Resaltó que, producto de las fallas estructurales en la planeación del proyecto, se presentaron dificultades financieras que impendieron a Diseño Absoluto ejecutar el proyecto y, en consecuencia, le presentaron a la CIS escrito de autorización para la cesión del contrato de obra No. CPS-2015-521. Sin embargo, posterior a la suscripción de la cesión, la CIS incumplió los compromisos técnicos y financieros, lo que imposibilitó culminar la ejecución del contrato.

[9] Expediente digital. Archivo "*11ED_03CUADERNO3*", folios 1 a 37.
[10] Expediente digital. Archivo "*11ED_03CUADERNO3*", folios 52 a 54.
[11] Expediente digital. Archivo "11ED_03CUADERNO3", folio 59 y 60.
[12] Expediente digital. Archivo "*12ED_04CONTESTACIONDISENO*".
[13] Expediente digital. Archivo "11ED_03CUADERNO3", folio 59 y 60.
[14] Expediente digital. Archivo "*14ED_05CONTESTACIONINTERF*".

Igualmente, resaltó que le comunicó a la CIS de la apertura de un proceso de responsabilidad fiscal por un hallazgo con presunta incidencia fiscal, derivado de auditoría a los recursos provenientes del SGR. Propuso como excepciones: la "*improcedencia de la acción popular - inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos*" y la "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

1.3. Trámite relevante en primera instancia

18. Mediante Auto de 22 de enero de 2021[15], el tribunal, según el artículo 3.1.1.1. del Acuerdo Único del Sistema General de Regalías (SGR) - Acuerdo 45 de 2017, resaltó que los OCAD del SGR no tienen personería jurídica y, por tanto, saneó el proceso y ordenó "(…) *la vinculación al presente trámite del Departamento Nacional de Planeación, Departamento de Risaralda, Departamento de Antioquia, Departamento del Quindío, Departamento de Caldas, Municipio de Salento y Municipio de Armenia; para que en su condición de integrantes del OCAD regional eje cafetero y Antioquia actúen en calidad de vinculados en el proceso de acción popular de la referencia*". Producto de lo anterior, contestaron la demanda el municipio de Salento[16], el departamento de Quindío[17], el departamento de Caldas[18], el departamento de Risaralda[19], el departamento de Antioquia[20]. Estas entidades territoriales, de forma coincidente, se opusieron a las pretensiones porque no participaron en ninguna etapa del proyecto y propusieron la excepción de "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

1.4. Sentencia recurrida

19. El 22 de abril de 2022, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió **sentencia de primera instancia**[21], en la que (se transcribe):

> *"FALLA*
> *PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva presentada por el Municipio de Caucasia, el Departamento de Antioquia, la Corporación Interuniversitaria de Servicios, Compañía Internacional de Finanzas y el Órgano Colegiado de Administración y Decisión- OCAD y sus miembros; improcedencia de la acción popular, presentada por el Departamento Nacional de Planeación, Corporación Interuniversitaria de Servicios, Diseño Absoluto S.A.S., Compañía Internacional de Finanzas y falta de causa para demandar presentada por el Municipio del Bagre.*
> *SEGUNDO: DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ingeniero Arbey David Garavito Córdoba, por las razones expuestas en la parte motiva.*
> *TERCERO: DECLARAR la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos alegados como violados por los actores populares, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
> *CUARTO: Para hacer efectivo el amparo de los derechos colectivos vulnerados, se ORDENA a la ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS - AMBACA[N], CORPORACIÓN INTERUNIVERSITARIA DE SERVICIOS - CIS, EMPRESA DISEÑO ABSOLUTO, LA SOCIEDAD INTERFIANZAS, MUNICIPIOS DEL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO -AMOCCIDENTE-, MUNICIPIOS BENEFICIARIOS, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, designar un representante con conocimiento técnicos, a fin que se realice una visita a los lugares donde se desarrolla el proyecto y a cada una de las viviendas construidas y analice las que faltan por ejecutar, para que a partir de ello, en el término de DOS MESES contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, elabore y presente a esta colegiatura:*

[15] Expediente digital. Archivo "*82ED_31AUTORECHAZANULIDAD*".
[16] Expediente digital. Archivo "*90ED_35CONTESTACIONMUNICI*".
[17] Expediente digital. Archivo "*99ED_36CONTESTACIONDEPART*".
[18] Expediente digital. Archivo "*103ED_37CONTESTACIONGOBERN*".
[19] Expediente digital. Archivo "*103ED_37CONTESTACIONGOBERN*".
[20] Expediente digital. Archivo "*110ED_39CONTESTACIONGOBERN*".
[21] Expediente digital. Archivo "*268ED_152SENTENCIAPRIMERAI*".

i) Un informe pormenorizado sobre el estado actual del proyecto en cada uno de los municipios participantes del mismo, teniendo en cuenta sus aspectos técnico, operativo, presupuestal, financiero y los demás que sean del caso;
ii) Dentro del mismo término antes indicado, dicho comité deberá formular y presentar un plan de intervención o rescate, en el que determine de manera concreta las condiciones para la adopción de correctivos a las fallas o irregularidades existentes, así como las acciones a emprender para la debida culminación del proyecto en cada uno de los entes territoriales vinculados al mismo, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: legal, técnico, económico, presupuestal, temporal, de disponibilidad de servicios públicos y los demás que sean del caso, tales como la determinación de riesgos por inundación, erosión y manejo de sedimentos y las herramientas para su mitigación, entre otros.
iii) El plan debe especificar quiénes son los actores que deberán contribuir con los costos y sobrecostos del proyecto, así como las fuentes alternas de financiación del proyecto, teniendo en cuenta la liberación de los recursos del Sistema General de Regalías por parte del DPN y lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 2056 de 2020.
El informe deberá estar suscrito tanto por la persona designada para su realización, como por el representante legal de cada uno de los entes públicos vinculados al proyecto.
iv) El Departamento de Planeación Nacional, hará acompañamiento en la formulación del plan y calificará su viabilidad legal, técnica y económica, de lo cual informará al Despacho, dentro del mes siguiente a la presentación del plan.
El Departamento de Planeación Nacional a través de su acompañamiento, podrá estudiar la posibilidad de asignar recursos del Sistema Nacional de Regalías, siempre y cuando las condiciones de seguridad para la inversión de los dineros se encuentren plenamente satisfechas.
v) Luego de identificadas las labores a realizar a partir del informe e identificadas las fuentes de financiación, el ejecutor AMBACA[N] *o quien haga sus veces, directamente o a través del respectivo contratista, procederá con la ejecución de las obras dispuestas en el plan, en un plazo máximo de cinco meses, contados a partir de la fecha en la que el Departamento de Planeación Nacional emita su concepto sobre la viabilidad de las acciones a ejecutar tanto correctivas como para la terminación del proyecto. Este plazo podrá ser modificado teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones del plan para la recuperación del proyecto.*
QUINTO: CONFORMAR un COMITÉ DE VERIFICACIÓN para la constatación de la ejecución de las órdenes contenidas en la presente sentencia, en los términos de los artículos 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por: i) el Magistrado Ponente; ii) los actores populares; iii) un delegado de cada una de las entidades obligadas, esto es, Asociación de Municipios- AMBACA[N]*, Corporación Interuniversitaria de Servicios- CIS con el contratista encargado de la ejecución de las obras, iv) el interventor Municipios del Occidente Antioqueño- AMOCCIDENTE o quien haga sus veces, v) Municipios beneficiarios, vi) El Departamento Nacional de Planeación, vii) un representante del Órgano Colegiado de Administración y Decisión- OCAD regional eje cafetero, viii) un representante de la Contraloría General de la República xi) un veedor ciudadano por cada uno de los Municipios de Nechí, el Bagre, Tarazá y Caucasia y x) Personeros Municipales de cada uno de los municipios.*
SEXTO: REMÍTASE por Secretaría a la Defensoría del Pueblo, copia del presente fallo, para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo previsto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.
SÉPTIMO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.
OCTAVO: Sin condena en costas en esta instancia".

20. El tribunal consideró que todas las entidades demandadas concurrieron en la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda. Para fundamentar esa conclusión, con base en las pruebas obrantes en el proceso, reconstruyó cronológicamente el proceso de planeación y ejecución del proyecto, así: 1) el departamento de Antioquia presentó al OCAD un proyecto para la construcción de 320 viviendas en los municipios de Nechí, Tarazá, Zaragoza, Caucasia y El Bagre, ubicados en el Bajo Cauca Antioqueño[22]. 2) Producto de ello, el OCAD profirió el Acuerdo 5 de 2013, por medio del cual aprobó el proyecto de inversión con un presupuesto de $8.000.000.000 y designó a AMBACAN como ejecutor. 3) A su turno, AMBACAN suscribió convenio marco 1 de 2014 con la CIS

[22] En los municipios de Nechí, Tarazá y El Bagre 62 viviendas, en cada uno; en el de Zaragoza 64 viviendas y en el de Caucasia 70 viviendas.

(entidad sin ánimo de lucro), con el objeto de aunar esfuerzos para fortalecer las actividades misionales de AMBACAN, a través de acciones de asesoría, asistencia técnica, apoyo a la gestión, consultoría, supervisión, interventoría, auditoría y gerencia integral. 4) Posteriormente, el 8 de abril de 2015, las mismas partes suscribieron el convenio específico 1 de 2015, con el objeto de realizar la gerencia integral del proyecto constructivo de 320 unidades de vivienda, por un valor de $7.999.300.634 y un plazo de 12 meses, que fue ampliado en 9 oportunidades, hasta el 15 de junio de 2019. 5) Con base en lo anterior, la CIS efectuó invitación privada abierta 1-2015 para la construcción del proyecto, a la cual solo se presentó el proponente Diseño Absoluto, el cual fue contratado por un valor de $7.616.214.279. 6) El anterior contrato fue objeto de 6 modificaciones y, finalmente, cedido a INTERFIANZAS el 7 de junio de 2018, previa aprobación de AMBACAN. 7) Además, el 11 de mayo de 2015 la CIS contrató a AMOCCIDENTE para la interventoría de la construcción, el cual, en el acta No. 22 indicó que se requería una adición de $3.045.939.530,27 para culminar las 320 viviendas. 8) En relación con los municipios beneficiarios encontró que incumplieron el compromiso de entregar los lotes para la ejecución del proyecto porque, por ejemplo, algunos no se habían explanado, otros tenían riesgo de inundación e, incluso, en el inmueble del municipio de El Bagre no era posible la construcción de las 62 viviendas. 8) Según la misma información suministrada por los municipios, a 2019 las viviendas no se había culminado la construcción. 9) La CGR encontró hallazgos con presunta incidencia fiscal y el DNP, producto de irregularidades en la ejecución de los recursos del SGR, ordenó la suspensión preventiva de los giros. 10) Como consecuencia de ello, AMBACAN presentó al DNP un plan de mejoramiento, sin embargo, ante su incumplimiento el DNP ordenó, mediante la Resolución 7525 de 2021, la liberación de los recursos y, en consecuencia, el ejecutor debía finalizar el proyecto con otras fuentes de financiación y reintegrar $214.217.994.

21. Producto de todo lo anterior, el tribunal consideró que " *(…) el proyecto de vivienda por el cual resultarían 320 familias con solución de vivienda no fue realizado en su totalidad debido a incumplimientos por parte de los entes territoriales, la falta de planeación adecuada del proyecto de cara a la realidad de cada uno de los entes territoriales donde sería desarrollado,* (…), *hallazgos de los entes de control en el manejo de los recursos y finalmente la desfinanciación del proyecto, impidieron culminar la construcción, generando como consecuencia, dificultades al acceso efectivo de la población favorecida a una solución de vivienda*". En ese sentido, concluyó que "(…) *las falencias comenzaron desde la misma aprobación del proyecto por no estar ajustado al principio de planeación, y posteriormente, en la ejecución de las obras, entrega de lotes, conexión a servicios público y manejo de recursos, de modo que, serán cada una de las entidades intervinientes quienes deberán contribuir y velar por la efectiva realización de las acciones para llevar a feliz término las 320 viviendas de interés social, en esta línea las entidades llamadas a concurrir para dar solución a los inconvenientes ya estudiados serán el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD eje cafetero (con sus miembros), Asociación de Municipios- AMBACAN, Corporación Interuniversitaria de Servicios- CIS, Municipios del Occidente Antioqueño- AMOCCIDENTE, empresa Diseño Absoluto, la Sociedad Interfinanzas y los Municipios de Nechí, Tarazá, El Bagre y Caucasia y el Departamento Nacional de Planeación*". Por lo tanto, ordenó la constitución de un comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto.

1.5. Recursos de apelación[23]

22. INTERFIANZAS presentó **recurso de apelación**[24] el que solicitó revocar la sentencia en lo que le era desfavorable**.** Al efecto, hizo un recuento de su participación en el proyecto, para reiterar que no hizo parte de la estructuración y formulación, pues su rol se concretó en concurrir ante la CIS "(…) *como fiador de la firma Diseño Absoluto SAS, con ocasión del contrato de obra No. CPS-2015-52, y la expedición de fianza convencional según lo establecido en el artículo 2361 del Código Civil colombiano*". Añadió que, "(…) [f]*rente a las obligaciones del fiador, se suscribió con la CIS cesión del contrato, sujeto al cumplimiento de ciertas exigencias a cargo de la CIS, para que la* [INTERFIANZAS] *pudiera dar reinicio a la ejecución contractual y poder culminar las obras pendientes es decir con alcance a 225 viviendas, situación que no se d*[io] *por circunstancias ajenas a la compañía, pues la CIS, incumplió lo pactado en materia técnica y financiera, al no presentar el cierre financiero del proyecto, documento esencial y de respaldo para el contrato convencional existente con la firma Diseño absoluto, en la medida que INTERFIANZAS debía tener total claridad de las deudas reciprocas y el soporte técnico de las actividades pendientes por ejecutar*". Además, de forma oportuna, se le dio a conocer a la CIS del procedimiento de responsabilidad fiscal No. 2018-00827, en virtud de un hallazgo en la ejecución de los recursos del SGR.

23. La CIS presentó **el recurso de apelación**[25] en el que solicitó revocar la sentencia en lo que le fue desfavorable. Alegó que no existía prueba de la relación de causalidad entre sus actuaciones y la vulneración de derechos colectivos, pues no participó en la estructuración, no seleccionó a los beneficiarios, no otorgó las licencias de construcción y, por el contrario, su rol se limitó a la gerencia integral del proyecto, lo cual culminó en 2019. Alegó su inconformidad con la orden de integrar el comité y de realizar un informe sobre el estado actual del proyecto porque eran "(…) *actuaciones que escapan el ámbito de competencias de la CIS, ya que esta corporación no tiene ninguna relación jurídica o contractual que la vincule con AMBACAN* (…) [pues] *el contrato específico No. 001 de 2015 terminó desde el año 2019* (…)" y no era posible revivir esa relación contractual. Igualmente, alegó que "(…) *no podría predicarse existencia alguna de relación de consumo entre quienes fueran beneficiarios o destinatarios de las unidades de vivienda y la CIS*", pues no tenía funciones relativas al ofrecimiento de las viviendas a los beneficiarios.

24. Diseño Absoluto presentó **recurso de apelación**[26] en el que solicitó revocar la sentencia en lo que le fue desfavorable. Recapituló el desarrollo del proyecto, las dificultades técnicas y financieras, el intercambio de comunicaciones con la CIS y reiteró los argumentos que planteó en su contestación, en el sentido de que cedió el contrato de obra a INTERFIANZAS, en junio de 2018, "(…) *sujeto al cumplimiento de ciertas exigencias a cargo de la CIS* [con el fin de que se] *pudiera dar reinicio a la ejecución y finalización contractual* (…)". Por último, resaltó que, según lo alegó en la contestación de la demanda, no se probó causalidad entre sus acciones y la afectación de los derechos colectivos, pues "(…) *siempre ha*[bía] *estado dispuesta, en su condición de cedente de este contrato, incluso a seguir acompañando el proceso y trabajar de la mano con su fiador para terminar lo que se pueda terminar, siempre y*

[23] El Tribunal, mediante Auto de 6 de mayo de 2022, consideró extemporáneas las apelaciones del departamento del Quindío y de los municipios de Nechí y Caucasia. Expediente digital. Archivo "*288ED_172AUTOCONCEDERECURS*". Las restantes apelaciones fueron admitidas por esta Corporación, mediante Auto de 21 de octubre de 2022. Expediente digital. Archivo "*303AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACIÓN*"
[24] Expediente digital. Archivo "*270ED_154RECURSOAPELACION*".
[25] Expediente digital. Archivo "*272ED_156RECURSOAPELACION*".
[26] Expediente digital. Archivo "*274ED_158RECURSOAPELACION*".

cuando el contratante CIS, otorgue las garantías y respaldos de todo orden para que una vez se termine, tengan con qué pagar lo que corresponda (…)".

25. El municipio de El Bagre presentó el **recurso de apelación**[27] en el que solicitó revocar la sentencia en lo que le era desfavorable. Reiteró, como lo hizo en su contestación, que no fue la entidad encargada de la estructuración y contratación del proyecto y, en todo caso, AMBACAN fue la entidad ejecutora y "(…) *la responsabilidad por cualquier incumplimiento de la obra no puede recaer sobre los municipios asociados, pues precisamente la constitución de una entidad pública como lo es una asociación de municipios determina que esta es sujeto de derechos y obligaciones y para el caso en concreto* (…)". En todo caso, reiteró que no incurrió en ninguna acción u omisión que causara la lesión de los derechos colectivos invocados en la demanda, menos cuando a través del FOVIS había desarrollado actividades para garantizar la entrega de las viviendas, de las cuales estaban pendientes solo dos.

26. El DNP presentó **recurso de apelación**[28] en el que solicitó revocar la sentencia en lo que le fue desfavorable. Alegó que la sentencia de primera instancia: 1) tenía inconstancias porque "(…) *no desarroll*[ó] *contrargumento alguno para refutar el planteamiento de defensa de la entidad* (…)" y, por el contrario, no se indicó la "(…) *acción u omisión del DNP, en relación de causalidad, que haya puesto en peligro amenaza, vulneración, o agravio de derechos fundamentales*". Además, la decisión de liberar los recursos del SGR se tomó en aplicación del artículo 202 de la Ley 2056 de 2020, en virtud de los problemas en la ejecución atribuibles al ejecutor, al gerente, al contratista de obra y al interventor. 2) No se refirió a ninguno de los argumentos de defensa propuestos en la contestación, lo cual afectó la sustentación del recurso porque "(…) *se desconoce, principalmente, por qué considera el despacho que el DNP está legitimado por pasiva para responder a las ordenes que imparte en el resuelve de la decisión* (…)". 3) El DNP no tenía competencia normativa para desarrollar las ordenes impuestas y, al efecto, relacionó una tabla en la que comparó las ordenes con las funciones previstas en el Decreto 1893 de 2022, para concluir que en ninguna de ellas se enmarcaría.

27. AMOCCIDENTE presentó **recurso de apelación**[29] en el que solicitó revocar la sentencia en lo que le fue desfavorable. Reiteró que no participó en la estructuración y formulación del proyecto o en la escogencia de los beneficiarios, pues su rol se concretó en la interventoría contratada por la CIS, no por AMBACAN, por lo tanto, las circunstancias que dieron lugar a los presuntos incumplimientos le eran ajenas. Además, ejecutó sus obligaciones plenamente, tanto que el "(…) *supervisor del contrato de obra y de interventoría no llegó a realizar a la interventoría observación en tal sentido, por el contrario, les dio visto bueno a los ocho informes pactados como forma de pago de la interventoría por un valor de 40 millones cada uno*". Alegó que, en cumplimiento de sus obligaciones, "(…) *sí ofició a la CIS, al OCAD, a AMBACAN y al Departamento Nacional de Planeación sobre el déficit de la obra, sobre la falta de planeación del proyecto, sobre la falta de formulación y estructuración del mismo* (…)". En consecuencia, reiteró que no lesionó ningún derecho colectivo pues no se probó causalidad entre sus acciones y la vulneración de tales derechos colectivos y, por tanto, no compartía la orden de realizar un informe sobre el estado del proyecto y formular un plan de intervención para la culminación del proyecto.

[27] Expediente digital. Archivo "*276ED_160RECURSOAPELACION*".
[28] Expediente digital. Archivo "*278ED_162RECURSOAPELACION*".
[29] Expediente digital. Archivo "*280ED_164RECURSOAPELACION*".

1.6. Trámite relevante en segunda instancia

28. El Ministerio Público **conceptuó**[30] y resaltó que "(…) *de la lectura de los recursos de apelación no se discute la vulneración de los derechos colectivos formulados en el petitum y protegidos por el Tribunal de primera instancia, sino la acreditación de la legitimación en la causa por pasiva (material) de las personas jurídicas, tanto públicas como privadas, que tuvieron incidencia en el proyecto de inversión para la construcción de 320 soluciones de vivienda en los Municipios del Bajo Cauca antioqueño*". Por lo tanto, luego de analizar la legitimación en la causa de los apelantes, solicitó "(…) *confirmar la sentencia estimatoria de primera instancia proferida* (…) *por el Tribunal Administrativo de Antioquia*".

29. El magistrado Fredy Ibarra Martínez manifestó impedimento para conocer del presente asunto con fundamento en la causal 3 y 4 del artículo 130 del CPACA, debido a que su cónyuge se desempeñó durante varios años en calidad de Asesora Grado 24 de la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado y, actualmente, sin solución de continuidad de esa vinculación laboral, funge como Procuradora Judicial II ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en calidad de Agente de la Procuraduría General de la Nación[31]. En la parte resolutiva de esta providencia se declarará fundado este impedimento.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Síntesis de la controversia - 2.2. Análisis sustantivo - 2.3. Sobre la condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia

30. La Sala **confirmará** la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, porque los reparos formulados en los recursos no se encuentran demostrados[32] y, por tanto, no hay lugar a modificar o revocar la decisión del tribunal.

31. Además, según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se **adicionará** la sentencia, para ordenar que los miembros del "*comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto*", creado en la sentencia de primera instancia, publiquen la parte resolutiva de las sentencias de primera y segunda instancia en sus sitios web, durante el plazo de un año o hasta que se culmine satisfactoriamente el proyecto, lo que primero ocurra, contado a partir de la notificación de esta sentencia, como medida para garantizar la publicidad de las decisiones, la protección de las familias que resultaron afectadas[33] y la efectiva

---

[30] Expediente digital. Archivo "*307MemorialWebVLC_307CONCEPTO_141*",
[31] Índice 26, SAMAI.
[32] El ponente resalta que, en esta controversia, no advirtió la existencia de asuntos que debieran ser examinados oficiosamente, por fuera de los reparos planteados en los recursos. Lo anterior se aclara considerando que el ponente, como lo ha manifestado en otras oportunidades, considera que el juez de segunda instancia en las acciones populares no está limitado por los reparos concretos de las apelaciones pues, en aplicación de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, las exigencias procesales del CPACA y CGP son aplicables en los procesos de acciones populares "(…) *mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones*". Por lo tanto, para garantizar la naturaleza constitucional de la acción popular y los fines que con ella se persiguen, según el artículo 88 de la Constitución Política y 2 de la Ley 472 de 1998, el ponente considera que el juez popular está obligado a pronunciarse incluso sobre aspectos no tratados en los recursos. Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 18 de julio de 2025, Exp. 68.635 y aclaración de voto en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 22 de mayo de 2026, Exp. 72.267.
[33] "(…) *uno de sus elementos distintivos es el carácter oficioso con que debe actuar el juez en el trámite y sus amplios poderes en defensa de los derechos e intereses colectivos o difusos. Después de todo, el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante –actor popular–, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada, y que es, en últimas, la titular de las garantías que se invocan*". Corte Constitucional, sentencia T-004 de 2019, que cita la sentencia T-443 de 2013.

defensa de los derechos e intereses colectivos lesionados, tal como lo ha ordenado está corporación en otras acciones populares[34].

2.2. Análisis sustantivo

32. La Sala coincide con el tribunal en que la simple constatación de que el proyecto de construcción de 320 viviendas no se ejecutó plena y satisfactoriamente demuestra la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda porque ello hace evidente, primero, la lesión del patrimonio público invertido, proveniente del SGR, mediante una gestión fiscal ineficaz; segundo, el desconocimiento de las normas urbanísticas y de uso del suelo[35] y, tercero, que las familias beneficiarias de las viviendas, en virtud de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, vieron frustrados sus intereses al ser la parte débil de la ejecución del proyecto[36], más cuando también se limitó el acceso y prestación de servicios públicos domiciliarios, cuyos usuarios son una especie del género de los consumidores[37].

33. En relación con los responsables de dicha trasgresión, el tribunal concluyó que las acciones concurrentes de las demandadas (el DNP, la CIS, AMBACAN, AMOCCIDENTE y los municipios de Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Tarazá y Nechí) y de las vinculadas (Diseño Absoluto e INTERFIANZAS), según cada una de sus competencias normativas y obligaciones contractuales, fueron la causa de la violación de los referidos derechos e intereses colectivos y, por lo tanto, ordenó la constitución de un "*comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto*", con responsabilidades atribuidas a cada una de las condenadas. Al respecto, los 6 recursos de apelación tienen un común

---

[34] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2021, Exp. 73001-23-31-000-2012-00241-02 (AP); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 3 de julio de 2020, Exp. 85001-23-33-000-2016-00290-01 (AP); entre otras.

[35] Contenido que le ha dado esta corporación al derecho e interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes: "(…) [d]*e acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica "(…= la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo".* (…) *En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, Exp. 68001-23-31-000-2012-00104-02(AP).

[36] Contenido que le ha dado esta corporación a los derechos de los consumidores y usuarios como derechos colectivos: "(…) *se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de mayo de 2014, Exp. 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

[37] "(…) *en lo atinente al derecho o interés colectivo de los consumidores o usuarios, vale la pena advertir que el artículo 78 constitucional atribuye naturaleza colectiva a los consumidores de bienes y servicios y el 369 hace énfasis en la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos. De esta dualidad normativa se deriva que los usuarios de los servicios públicos son una especie del género de los consumidores y si bien unos y otros merecen una protección y sus derechos alcanzan una dimensión colectiva susceptible de amparo a través de las acciones populares, el Estado debe atender más la situación de los primeros, toda vez que estos son consumidores de actividades "inherentes a la finalidad social del Estado" (artículo 369 constitucional). Esta disposición (Ley 472 de 1998 artículo 4 literal n) es de enorme importancia para el amparo del derecho colectivo de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.* (…) *La efectiva garantía que del derecho colectivo a la protección de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios debe brindársele a la comunidad, como se observa, no puede desatender los requerimientos legales; en este sentido afirmar como violado o amenazado este derecho implica identificar una afectación a un usuario que se provoca, como consecuencia de una trasgresión legal, en virtud de lo establecido en el artículo 369 constitucional*. (…)" Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 19 de abril de 2007, Exp.54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

denominador: cada apelante, pretendiendo la revocatoria de la sentencia en lo que le fue desfavorable, alegó que no hizo parte de la estructuración, formulación y contratación del proyecto y que, por tanto, las actividades que desarrollaron no fueron la causa de la violación de los derechos e interese colectivos.

34. Al respecto, según las pruebas obrantes, está demostrado que: 1) el departamento de Antioquia formuló al OCAD un proyecto para la construcción de 320 viviendas en el Bajo Cauca Antioqueño con cargo a recursos del SGR[38], el cual fue aprobado y priorizado por dicho órgano mediante Acuerdo 5 de 2013, designándose como ejecutor e interventor a AMBACAN[39]. 2) El proyecto fue viabilizado por el DNP, al considerar que "*sí cumpl*[ía] *la verificación de requisitos para la aprobación de proyectos*"[40]. 3) Los municipios partícipes se comprometieron a poner a disposición los predios necesarios para la construcción de las viviendas[41]. 4) Para la ejecución del proyecto, AMBACAN suscribió convenio marco 1 de 2014 con la CIS, con el objeto de "(…) *aunar esfuerzos para fortalecer las actividades misionales de* (…) *AMBACAN mediante acciones de asesoría, asistencia técnica, apoyo a la gestión, consultoría, supervisión, interventoría, auditoría y gerencia integral*"[42]. En abril de 2015, esas mismas partes firmaron el convenio específico 1 de 2015, cuyo objeto era realizar la gerencia integral del proyecto constructivo de 320 unidades de vivienda, fijando un plazo de ejecución de 12 meses[43]. 5) Para la construcción del proyecto la CIS suscribió contrato de obra con Diseño Absoluto, que inició el 25 de junio de 2015 y tenía un plazo inicial de 5 meses, pero fue objeto de 6 prorrogas que extendieron su plazo hasta el 30 de noviembre de 2017, fecha para la cual no se había culminado el proyecto[44]. 6) Dicho contrato fue cedido por esa sociedad a INTERFIANZAS, el 7 de junio de 2018, previa autorización de AMBACAN y su comité técnico[45]. 7) El 11 de mayo de 2015 la CIS, como gerente integral del proyecto, celebró contrato de interventoría integral con AMOCCIDENTE[46]. De este modo, queda claro el rol de cada uno de los demandantes y apelantes en el proyecto.

35. Además, también se encuentran demostradas las circunstancias que, desde la planeación y durante la ejecución, llevaron a la no culminación satisfactoria del proyecto, a saber: 1) Respuesta del OCAD a la Procuraduría Regional Antioquia, de 5 de octubre de 2017, en la que se afirmó que desde el 15 de diciembre de 2015 el departamento de Antioquía remitió solicitud de ajuste del proyecto, sin embargo, a pesar de varios requerimientos y observaciones del DNP, dirigidas también a AMBACAN, "(…) *a la fecha* (…) *no ha subsanado los requerimientos* (…)[47]. 2) Informe 37 de la CIS, de 6 de mayo a 5 de junio de 2018, en el que se detallaron los plazos iniciales de los convenios y contratos y las múltiples prórrogas que se acordaron en cada uno de ellos, y en el que se precisó que, a abril de 2018, según ratificación hecha por AMOCCIDENTE, de los $7.616.214.279 del proyecto se había

[38] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 44 a 62.
[39] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 63 a 35 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".
[40] Expediente digital. Carpeta "*64.2AnexosContestación,*" Carpeta "*Verificación DNP Técnico*", del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".
[41] "*La Distribución de las viviendas entre los Municipios se realiza de manera concertada con los alcaldes* (…)" Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 63 a 35. Ninguno de los municipios demandados se opuso a ello en sus contestaciones.
[42] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 75 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*"
[43] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 75 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".
[44] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 79.
[45] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 174 a 181.
[46] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 77.
[47] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 67 y 68.

pagado el anticipo y 8 actas de avance, por un total de $4.238.788.153, quedando aún por amortizar $220.626.943 del anticipo; y que a AMOCCIDENTE se le pagó, en 8 actas, la totalidad del valor de la interventoría, es decir, $320.000.000[48]. 4) Comunicación 2018EE0053360, de 4 de mayo de 2018, en la que la CGR informó a AMBACAN de la auditoria de cumplimiento AT 2-2018, sobre "(…) *el manejo y ejecución de los recursos provenientes del* [SGR]*, específicamente al proyecto y contratos objeto de análisis, para lo cual me permito trasladar ocho (8) observaciones* (…)"[49], dentro de las que se destacaron: falencias en mayores cantidades de obra pagadas respecto de las realmente ejecutadas, lo cual comprometía a AMBACAN, a Diseño Absoluto y a AMOCCIDENTE; anticipos no amortizados por AMBACAN y la CIS; defectos en la planeación y ejecución de la construcción, porque se celebraron los contratos de obra sin cumplir con la etapa de maduración de proyectos (artículo 87 de la Ley 1474 de 2011); los municipios no habían cumplido con sus obligaciones de entregar los predios y realizar las obras de urbanismo, lo que incluía las redes de acueducto y alcantarillado[50] y que, por tanto, las viviendas no habían sido entregadas formalmente por parte de Diseño Absoluto; no se había reintegrado a la cuenta del SGR los rendimientos financieros; no se constituyó cuenta fiduciaria para el manejo del anticipo trasferido a la CIS por parte de AMBACAN; irregularidades en la ejecución del contrato de construcción[51] y fallas en el sistema de control interno. 5) Remisión de la CIS a AMOCCIDENTE, hecha el 10 de mayo de 2018, del informe de observaciones de la auditoría de cumplimiento de la CGR[52]. 6) Respuesta de AMBACAN, de 16 de mayo de 2018, a la CGR[53], en la que expresó no estar de acuerdo con ninguna de las observaciones porque, entre otras, las cantidades de obra pagadas corresponden a lo certificado por AMOCCIDENTE; se amortizó plenamente el anticipo; las falencias en la planeación se buscaron subsanar y de ello daba cuenta "(…) *el informe presentado al* [DNP] *en el oficio OF-041(17C, de 13 de junio de 2017, donde se relacionan las gestiones y comunicaciones realizadas al OCAD para el ajuste del proyecto y la adición de recursos* (…)"; había reintegrado los rendimientos financieros; no era necesaria la constitución de la cuenta para el manejo del anticipo y, en todo caso, se constituyeron las respectivas pólizas; las falencias en la ejecución obedecían a la mala planeación, lo cual había sido informado por

[48] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 69 a 94.
[49] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 151 a 170.
[50] "*El Municipio de Nechí no cuenta con las redes de alcantarillado para la disponibilidad del servicio público domiciliario a los beneficiarios del proyecto de vivienda y el casco urbano está localizado en la cota de inundación del Río Cauca, sufriendo en la temporada de lluvias afectaciones en las viviendas por el desbordamiento del mismo.* (…) *En el Municipio de El Bagre, el predio asignado para la localización del proyecto no tiene las redes del servicio público domiciliario de alcantarillado al inicio del proyecto de vivienda. (…) El Municipio de Zaragoza no dispone de un predio con el área necesaria para la localización y construcción de las 64 viviendas unifamiliares, siendo necesario la modificación de los diseños en viviendas bifamiliares (viviendas de dos pisos), lo cual trajo consigo ampliaciones en tiempo para la ejecución de la obra. Así mismo, el predio se encuentra en zona de riesgo mitigable (erosión) y es necesaria la construcción de obras de bioingeniera o estabilidad de taludes con drenajes, para el manejo de tos sedimentos, que ocasionan las lluvias en el talud.* (…) En el Municipio de Caucasia se evidenció cuatro beneficiarios con discapacidad cognitiva y física, en los cuales no se previó la construcción de rampas de acceso para el ingreso de la vivienda y la no conexión de la vivienda al servicio del alcantarillado, siendo esta una obligación del Municipio beneficiario.
(…) *En el Municipio de Zaragoza se evidenció la construcción de una vivienda particular (a la altura de viga aérea) en el área establecida para la Construcción del Proyecto de Vivienda de los 64 beneficiarios urbanización Villa Mena, la cual no hace parte del proyecto*". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 160 y 161.
[51] "(…) *dicho contrato, presenta dificultades en su fase de ejecución, presentando constantes prorrogas y suspensiones, a la fecha se encuentra suspendido hasta el 28 de junio de 2018, con un porcentaje de ejecución financiera del 92.76%; evidenciando la existencia de notables incumplimientos en el avance de la ejecución física de las obras; hay pagos al contratista sin evidencia de la amortización total del anticipo, como tampoco de las obras no ejecutadas; las constantes suspensiones, prorrogas, inactividades en la ejecución contractual, demuestra falta de planeación y una gestión ineficiente de los recursos públicos que ha generado Incumplimiento, retrasos, demandas judiciales que pueden tornar onerosa la situación financiera del proyecto. Lo cual se presenta por falta de planeación, seguimiento y fallas en la gestión administrativa que generaría aumento en la inversión de los recursos de regalías que se habían destinado para el proyecto en cuestión, lo que denota una gestión ineficiente con los recursos del SGR*". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 167.
[52] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 149.
[53] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 131 a 148.

AMBACAN[54]. 7) Copia del acta de seguimiento contractual No. 41 de 24 de mayo de 2018, en la que participaron la CIS, AMOCCIDENTE, Diseño Absoluto e INTERFIANZAS, en el que se informó a los asistentes de la auditoria de cumplimiento iniciada por la CGR y la petición de información de la Procuraduría General de la Nación; además, que "(…) *AMBACAN dar*[ía] *instrucciones para que a través de la CIS contratemos la Interventoría del proyecto*" y que INTERFIANZAS "(…) *se comprometí*[a] *a entregar el día viernes 25 de mayo de 2018, el cronograma de las obras faltantes según los presupuestos disponibles, enmarcado en el día cero hasta el día 180, contados a partir de la fecha de reinicio*", para lo cual "(…) *el Dr. Narciso Ontibón Rocha, representante legal de INTERFIANZAS, manifiesta que la culminación de las obras pendientes se realizarán municipio por municipio presentado por cada uno de ellos el acta parcial de obra y su factura respectiva para el cobro, previa aprobaciones de interventoría u supervisión técnica; todo esto de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas*"[55]. 8) Oficio de 30 de mayo de 2018, en el que AMBACAN le informó a la CIS de la necesidad de prorrogar el convenio marco 1 de 2014, para terminar las viviendas, hasta el 30 de noviembre de 2018 (la cual ocurrió mediante la prórroga 3, que extendió el plazo hasta el 30 de diciembre de 2018[56]) y para lo cual solicitó la celebración de un nuevo contrato de interventoría y perfeccionar la cesión del contrato de obra con INTERFIANZAS[57]. 9) Copia del plan de mejoramiento presentado por la CIS a la CGR, el 16 de julio de 2018, en atención a las irregularidades y observaciones hechas[58]. 10) Petición, de 20 de mayo de 2018, de las procuradurías demandantes al DNP, a AMBACAN, a AMOCCIDENTE, a la CIS, y a los 5 municipios en la que solicitaron información sobre el estado y el avance del proyecto y cumplieron con el requisito de procedibilidad de la acción popular[59]. 11) Respuesta del municipio de Caucasia a la PGN, de 23 de mayo de 2018, en el que relacionó a los beneficiarios y aseguró que "(…) [l]*as 70 viviendas no se ha*[bían] *recibido a cabalidad dado el caso que el contratista tiene que cumplir con todo lo acordado en el contrato, por ejemplo: se evidencia puertas por instalar y puertas en mal estado* (…)"[60]. 12) Respuesta del FOVIS del municipio de El Bagre a la PGN, de 30 de mayo de 2018, en el que relacionó a cada beneficiario e informó el estado en que se encontraba cada una de las 62 viviendas, algunas habitadas, a pesar de que "(…) *en estos momentos se encuentra suspendida la construcción por parte de AMBACAN* (…)"[61]. 13) Respuesta del municipio de Zaragoza a la PGN, de 3 de agosto de 2018, en el que aseguró "(…) *este es un proyecto que fue abandonado en su totalidad desde febrero de 2016* (…)" y que ya había cumplido con las obligaciones de urbanismo,

---

[54] "(…) *el proyecto desde su génesis tuvo problemas de planeación, situación que no fue prevista por los técnicos del OCAD Regional Eje Cafetero y Antioquia al aprobar el proyecto, y que siempre fue manifestada por la interventoría a AMBACAN, ejecutor del proyecto desde el inicio de las actividades, y que quedaron plasmadas en las actas de seguimiento contractual. Lo anterior, generó diferencias en las cantidades de obras presupuestadas versus las que realmente se ejecutaron, ya que los predios donde se ejecutaron las viviendas no cumplían en su totalidad con los requerimientos del proyecto aprobado (caso Tarazó, Nechí y Zaragoza), siendo necesario incluso la modificación del diseño por parte del dueño del proyecto para el municipio de Zaragoza ya que el proyecto se aprobó con una cabida de 64 viviendas de un nivel, y el predio entregado por el municipio solo tubo cabida para 32 viviendas. (…) esta Interventoría ha informado a la GIS mediante oficios o correos electrónicos, aportando los soportes que han sido requerido, y que han servido de argumento para la elaboración de las minutas de los contratos de prorrogas de las diferentes adiciones de tiempo que se han realizado tanto al contrato de obra, como al de interventoría*". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 146 y 147.

[55] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 110 a 114.

[56] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 96 a 104.

[57] "(…) *le comunico la necesidad de prorrogar el Convenio Marco No. 01 de 2014* (…) *Lo anterior, se deriva del plan de contingencia que venimos adelantando y en lo acordado en las diversas reuniones celebradas entre las partes y el grupo de profesionales de apoyo, en especial lo consignado en el Acta de Seguimiento Contractual No. 41 del 24 de mayo de 2018, donde se consideró hacer el reinicio de obras por el término requerido para completar las viviendas intervenidas y la ejecución de los recursos disponibles del proyecto; por un término que se estima hasta el 30 de noviembre de 2018.*
Por lo anterior, se hace necesario ampliar el término de duración del Convenio Marco No. 01 de 2014, prorrogar el Convenio Específico No. 01 de 2015; y en consecuencia se suscriba un nuevo contrato de Interventoría y se proceda con la Cesión del Contrato de Obra N° CPS 2015-521, con la firma afianzadora INTERFIANZAS S.A.S.". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 95.

[58] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 223 a 231.

[59] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 443 a.

[60] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 232 a 241.

[61] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 405 a 442.

"(…) *solo falta*[ba] *por cumplir lo de escrituras y redes eléctricas* (…)"[62]. 14) Respuesta de AMBACAN a la PGN, de 20 de febrero de 2019, en el que aseguró que "(…) *el estado actual del proyecto se encuentra resumido en el informe de gerencia integral No. 45 de 2019* (…) *se levanta el Acta de Seguimiento Contractual No. 046 de 2018, cuyo objeto consiste en realizar una visita de Inspección a los diferentes frentes de trabajo, y que el nuevo ejecutor -INTERFIANZAS S.A.S., luego de la cesión otorgada evalué y el estado de las viviendas y la ubicación de las mismas a fin de realizar el remido de las obras inconclusas.*"[63]. 15) Respuesta del municipio de Nechí a la PGN, de 27 de febrero de 2019, en el que aseguró que el proyecto, "(…) *en lo que respecta a nuestro municipio, que participa con 62 viviendas, se encuentra suspendido, es decir, las obras están paralizadas. (…) 22 están entechadas* (…) [y] *se encuentran habitadas, las otras presentan deterioro* (…)"[64]. 16) Respuesta del municipio de Tarazá a la PGN, de 11 de febrero de 2019, en la que informó que "(…) *actualmente* (…) *el proyecto se encuentra suspendido* (…) *el número de viviendas inicialmente proyectadas* (…) e[ra] *de 62 casas, de las cuales se han iniciado 29. Solo 22 tienen cubiertas; las viviendas se proyectaron en sitio propio las cuales tienen posibilidad de conexiones de servicios públicos, pero no se han culminado las redes internas* (…)"[65]. 17) Copia del informe de gerencia integral de la CIS, de 8 de febrero de 2019 y del periodo 6 de enero a 5 de febrero de 2019, dirigido a AMBACAN[66] en el que informó de las suspensiones, las prórrogas producto de la situación económica de Diseño Absoluto[67]; la necesidad de la cesión del contrato de obra a INTERFIANAZAS, dada su calidad de fiadora del contrato[68], y de contratar la interventoría, pues el plazo del anterior contrato había culminado, para lo cual AMOCCIDENTE presentó una nueva propuesta que no se aceptó por insuficiencia de recursos; por último, se informó que de los 5 municipios, solo en Caucasia se terminaron y entregaron las 70 viviendas proyectadas, no obstante, algunas de ellas tenían fallas en la red eléctrica y/o carecían de las adecuaciones necesarias para los beneficiarios en condición de discapacidad[69]. 18) Oficio de INTERFIANZAS, de 14 de enero de 2018, dirigido a la CIS, cuyo asunto fue "*cesión de contrato por afianzamiento convencional de cumplimiento No. 0191-2015. CPS 2015-251*", en que precisó que se obligaba en los mismos términos que el deudor principal[70]. 19) Oficio de INTERFIANZAS, de 22 de enero de 2019, dirigido a la CIS, cuyo asunto fue "*cesión de contrato de obra No. 2015-521*", en el que reiteraron los

[62] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 488 a 492.
[63] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 521 a 532.
[64] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 597 a 598.
[65] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 599 y 611.
[66] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 612 a 638.
[67] "*El Contrato de Obra CPS 2015,521, está vigente; de acuerdo con la modificación No. 007 de 2017, prórroga de dos (2) meses más, hasta el 30 de noviembre de 2017, la cual se encuentra suspendida desde el 22 de septiembre de 2017, según Acta de suspensión, que se sustenta en la situación económica del contratista que revierte en el poco avance de las obras; lo cual coincide con las recomendaciones de la Interventoría de AMOCOIDENTE y de la Supervisión Técnica de la GIS. Es de observar que dicha modificación de prórroga se habrá de realizar con la afianzadora INTERFIANZAS S.A.S. en su condición de CESIONARIA del contrato de obra.*" Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 623.
[68] "*La Cesión del Contrato de Obra se realiza considerando que la CIA INTERNACIONAL DE FIANZAS S.A.S. INTERFIANZAS S.A.S, es la entidad Afianzadora o fiadora del contrato de obra suscrito por DISEÑO ABSOLUTO S.A. bajo el fundamento que constituye una obligación accesoria en la medida que nace del contrato de obra principal No. CPS 2015-521, suscrito ente la Corporación interuniversitarla de Servicios - CIS, con la firma Diseño Absoluto S.A, y que la obligación de CIA. INTERNACIONAL DE FIANZAS S.A.S. -INTERFIANZAS S.A.S. es cumplir la obligación en caso de que el deudor principal no lo haga, el fiador se obliga de manera puntual a culminar las obras, en el estado en que se encuentran, hasta llevarlas a su culminación y recibo final de acuerdo con el componente técnico al que se obligó inicialmente el contratista Diseño Absoluto S.A.* (…)". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 621.
[69] En Caucasia "(…) *el proyecto consta de 70 viviendas, todas intervenidas y terminadas, con acta de entrega a AMBACAM y los usuarios y el municipio. Se observó la conexión a todos los servicios públicos (agua, alcantarillado y energía) se presentan unas situaciones especiales en las viviendas adjudicadas a los discapacitados, precisando que dicha situación no se encontraba en el proyecto, las cuales hacen referencia a la altura de las tomas y/o el mesón, las cuales se hace necesario reparar, ancho de puertas entre otros aspectos, así mismo algunas quejas con el funcionamiento de la parte eléctrica y el deterioro de las puertas.*" Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 636.
[70] "(…) *Según el artículo 2370 del C.C, y dando alcance a su contenido, como fiadores, INTERFIAZAS SAS no se obliga en términos más gravosos que el principal deudor la constructora DISEÑO ABSOLUTO, no sólo con respecto a la cuantía sino al tiempo, al lugar y a la condición o al modo del pago, pero de ser el caso ante conductas líticas.* (…) *una vez realizadas las visitas de inspección a los diferentes frentes de trabajo, con el propósito de efectuar una evaluación del estado actual de las viviendas, a fin de formalizar el reinicio de la inconclusión, en los municipios de Zaragoza (27), El Bagre (62), Nechí (37), Caucasia (70), y Tarazá (29)* (…)". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 644 a 646.

compromisos adquiridos en relación con el pago que se encuentra pendiente "(…) *desde el pasado mes de septiembre de 2015 y cuyo valor asc*[endía] *a $353.268.900* (…)"[71]. 20) Respuesta de la CIS a INTERFIANZAS, de 1 de febrero de 2019, en el que, además de remitirle la documentación solicitada e informarle el estado de avance y ejecución presupuestal, le indicaron que, con base en "(…) *el contrato de cesión del contrato de obra CPS No. 2015-521 suscrito con ustedes* (…)", el objetivo era terminar la ejecución de las viviendas según la última meta propuesta que implicó una reducción del alcance original[72]. 21) Oficio de la CIS, de 31 de enero de 2019, dirigido a los miembros de la Comisión Regional de Moralización del Departamento de Antioquia y el DNP, en el que informaron que en los 5 municipios se retomaría la interventoría a través de contratos interadministrativos, se remitió copia de la cesión del contrato de obra a INTERFIANZAS, se informó que se adelantaron visitas a los municipios y que, producto de ello, "(…) *el cesionario Interfianzas S.A.S. programa reinicio y se acuerda el cronograma actualizado de obra, tomando como fecha de inicio el 28 de enero de 2019, con una duración estimada en obra de seis (6) meses en la siguiente secuencia: El Bagre 45 días, Nechí 45 días, Tarazá - Caucasia 45 días y Zaragoza 60 días, superpuestos 15 días respecto del anterior*"[73]. 22) Copia de la cesión del contrato de obra No. CPS 2015-521, de 7 de junio de 2018, mediante el cual Diseño Absoluto le trasfirió a INTERFIANZAS "(…) l*a posición contractual que le corresponde con ocasión del contrato de Obra No. 2015-521, y trasmite la calidad de ejecutor directo al garante fiador CESIONARIO quien asume las obligaciones y derechos, sin que se haya cambio el contenido del contrato, hasta agotar los recursos de los que dispone la CIS en ejecución del Convenio Específico N" 001 DE 2015 suscrito con AMBAGAN*" [74].

36. Con base en lo anterior, la Sala considera que las apelaciones no están llamadas a prosperar porque no logran desvirtuar las razones en que se fundó la sentencia de primera instancia para declarar su responsabilidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos, según se pasa a explicar:

37. 1) Diseño Absoluto (contratista constructor) recapituló el desarrollo del proyecto, las dificultades técnicas y financieras, el intercambio de comunicaciones con la CIS y reiteró los argumentos que planteó en su contestación, en el sentido de que cedió el contrato de construcción a INTERFIANZAS, en junio de 2018 y, además, de que no se probó causalidad entre su actuación y las lesiones a los derechos e intereses colectivos. Al respecto, la Sala encontró demostrado que, en virtud del contrato suscrito con la CIS, que inició el 25 de junio de 2015, la empresa asumió la obligación de ejecutar el proyecto de construir las 320 viviendas, en un plazo inicial de 5 meses, que fue objeto de 3 suspensiones y 6 prórrogas, que extendieron su plazo hasta el 30 de noviembre de 2017 y que para esa época el proyecto constructivo no había culminado[75].

---

[71] Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 655.
[72] "*Se parte de que el objeto del reinicio de obras se circunscribe a la finalización de la ejecución contractual, para lo que habrá de realizarse la terminación de las viviendas intervenidas de acuerdo a la última meta presupuestada y que fuera proyectada por la interventoría (en ese entonces en cabeza de AMOCCIDENTE); esto es; en Caucasia, 70 unidades: en El Bagre, 62 unidades; en Nechí, 37 unidades; en Tarazá, 29 unidades, y en Zaragoza, 27 unidades de vivienda.* (…)". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 639.
[73] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 656 a 665.
[74] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 671 a 676.
[75] El objeto era "*Realizar la construcción de 320 viviendas de interés social distribuidas de la siguiente manera: 62 viviendas en sitio propio en el municipio de Nechí, 62 viviendas en sitio propio en el municipio de Tarazá, 64 viviendas agrupadas en el municipio de Zaragoza, 62 viviendas agrupadas en el municipio de El Bagre y 70 viviendas agrupadas en el municipio de Caucasia. Todas las viviendas se construyen con el mismo diseño y especificaciones* (...), *cuentan con un área de vivienda construida de 44,64 m2 y cuentan con un espacio múltiple, dos habitaciones, un baño, una cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias*". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 79.

38. Según está corporación el objeto de los contratos de obra implica una obligación de resultado que se extiende hasta la etapa poscontractual[76] y, en consecuencia, su inejecución hace presumir la culpa del deudor, salvo que el contratista demuestre la configuración de alguna causa extraña[77], cosa que no ocurrió en el presente caso. En efecto, las pruebas obrantes demuestran que, a la fecha de la sentencia de primera instancia, las viviendas no habían sido entregadas porque, precisamente, no fueron construidas en su totalidad, ni siquiera en el municipio de Caucasia, en donde, si bien se entregaron las 70 viviendas acordadas, algunas de ellas tenían fallas en la red eléctrica y/o carecían de las adecuaciones necesarias para los beneficiarios en condición de discapacidad. Lo anterior demuestra, en consecuencia, la participación de la empresa en la vulneración de los derechos alegados, máxime si, como se explicará enseguida, su cesionaria tampoco satisfizo el objeto contractual de construcción y entrega de las 320 viviendas, a pesar de que había recibido el pago de 8 actas, correspondientes a más del 90% del valor del contrato. Además, las comunicaciones que el constructor intercambió con la CIS[78], si bien demuestran las vicisitudes técnicas, presupuestales, contables y de ejecución del proyecto, no prueban que no haya participado en el proyecto o en la lesión de los derechos e intereses colectivos.

39. En concreto, y con independencia de que su participación se haya dado en el marco de la ejecución de un contrato, la prueba del nexo causal entre las actuaciones de Diseño Absoluto y la lesiones a los derechos e intereses colectivos se deriva de: 1) según el informe de AMOCCIDENTE (interventor) No. 22 de 23 de noviembre de 2017 si bien el constructor se había obligado a la entrega de 332 viviendas, para esa fecha solo había intervenido, sin terminar, 225 (el 60,89% del compromiso que adquirió). Lo anterior, a pesar de que el valor de su contrato ascendió a $7.616.214.279 y que, según el mismo informe, la ejecución financiera correspondía al 92,76%[79]. Es decir, tal como lo confesó el mismo constructor, para el 9 de noviembre de 2017, ya se le había pagado $7.064.644.921[80], sin que hubiera satisfecho correlativamente su obligación de resultado. 2) Dichas cifras son idénticas a las relacionadas en el informe, de 5 de diciembre de 2017, previo a la cesión del contrato de obra a INTERFIANZAS, suscrito por AMOCCIDENTE y la CIS,

---

[76] Que en contratos estatales de obra se extiende a la etapa poscontractual porque "[e]*l contratista está obligado a salir al saneamiento de la obra que ejecutó en los eventos en los que se presenten vicios inherentes a su construcción que comprometan su estabilidad; obligación de índole postcontractual que es pasible de ser cubierta con el otorgamiento de las pólizas de seguros requeridas para tal efecto. Así, por la naturaleza del contrato, el ejecutor adquiere una obligación de resultado, consistente en entregar una obra estable y capaz de brindar el servicio para el cual fue concebida*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 7 de febrero de 2025, Exp. 71.453.

[77] "(…) *La construcción completa de los andenes del eje vial de la calle 116 de Bogotá D.C., entre las carreras 15 y 19, constituía la obligación principal del artífice de la obra106 y, al tratarse de una obligación de resultado, su inejecución determina que se presuma la culpa del deudor (Código Civil, art. 1604). En el expediente está acreditado que dicho resultado no se alcanzó. En consecuencia, correspondía al demandado en reconvención desvirtuar el nexo causal entre la conducta imputada y la insatisfacción del acreedor, acreditando la existencia de un elemento extraño, como la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa exclusiva del acreedor o la intervención determinante de un tercero.* (…) *la intención perseguida con la celebración del contrato era que, al término de su ejecución, la entidad recibiera la obra como una prestación indivisible; si este resultado no se obtenía, el incumplimiento tenía carácter total o definitivo, pues el acreedor de una prestación indivisible no está obligado a recibirla de manera fraccionada*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 30 de enero de 2026, Exp. 69.090.

[78] Expediente digital. Archivos "*12ED_04CONTESTACIONDISENO*" y "*13ED_41ANEXOSCONTESTACIO.pdf*".

[79] "*A la fecha de corte de este informe, se tienen intervenidas 225 unidades de viviendas, de las cuales 90 se encuentran con todos los elementos instalados, 58 viviendas pendientes de las instalaciones eléctricas, 38 viviendas pendientes del pisos, carpintería metálica y elementos eléctricos y sanitarios, 11 viviendas a altura de cuchillas, 22 viviendas a altura de vigas de amarre superior, y 6 viviendas en cimentaciones.*
De acuerdo con la ponderación coordinada con el equipo auditor del DNP, se tiene un avance físico del 60,89%, de acuerdo con el cuadro anterior". Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 604*", archivo "*Informe técnico para la cesión del contrato CPS2015-215 a INTERFIANZAS SAS.pdf*".

[80] En oficio de dicha fecha, Diseño Absoluto le requirió a la CIS que no había satisfecho la "(…) *continua solicitud de devolución del impuesto mal retenido* (…) *solicito amable y respetuosamente una vez más, me sea, entonces, entregado y/o expedido, el certificado de retención del 5% que se generó por la CIS (contratante) a razón de los dineros retenidos sucesivamente en cada una de las actas hasta hoy pagadas en mi favor* (…)". Expediente digital. Archivo "*13ED_41ANEXOSCONTESTACIO.pdf*".

en el que indicaban que la ejecución financiera seguía en un 92,76%, que el tiempo trascurrido de ejecución era de 23 meses, superando los 5 inicialmente pactados y, en relación con el avance de obra, sin mayor explicación, que "(…) *la meta real posible a entregar con los recursos del proyecto corresponden a 225 viviendas intervenidas a la fecha terminadas en su totalidad*"[81]. 3) Si bien el 7 de junio de 2018 cedió el contrato a INTERFIANZAS, ello se motivó, según oficio que radicó de 12 de septiembre de 2017, en un supuesto "*desequilibrio económico y de sostenibilidad de todo orden*"[82], sin embargo, Diseño Absoluto no puede exonerar su participación en la lesión de los derechos colectivos o condicionar el cumplimiento de la construcción, simplemente alegando la mala estructuración del proyecto, pues el cumplimiento del objeto es una obligación de resultado y no demostró causas extrañas.

40. Radicar la responsabilidad del fracaso del proyecto, en el que concurrían varios actores, solo en la estructuración y planeación del proyecto no constituye un argumento de recibo porque, además de que el deber de planeación es compartido entre las partes (contratante y constructor)[83], no puede obviarse que Diseño Absoluto presentó oferta para ser escogido como constructor, sin objetar o comentar las condiciones técnicas y financieras del proyecto, contrató libremente, comprometiéndose a obtener, en un plazo de 5 meses, el resultado consistente en construir y entregar 320 viviendas, incluyendo las redes de servicios públicos domiciliarios[84], e inició la ejecución sin reparo alguno[85], tenía a su disposición

---

[81] Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 604*", archivo "*Informe de interventoría No 22 – noviembre 23 de 2017.pdf*".

[82] Al respecto, indicó en el referido oficio que solicitaba la cesión "(…) *a razón de las diversas dificultades que se han manifestado en repetidas ocasiones de manera formal e informal, y que han llevado el contrato, administrativamente hablando, a un punto de desequilibrio económico y de insostenibilidad de todo orden, entre ellos el dilema que nunca se pudo eludir de la malísima estructuración de la totalidad del proyecto para todas sus fases, dificultades de orden público, mayor permanencia en obra y seguridades económicas del proyecto como tal. En ausencia de un normal apalancamiento financiero, dado por los repetidos requerimientos y diversos embargos del sector financiero (Banco Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco Caja social y Banco Colpatria) que de manera aislada, pero paralela a este momento puntual, han recaído sobre nuestra empresa; una alta cartera pendiente por pagar que se carga a nuestra entera y total responsabilidad, contados trabajadores pendientes por liquidar, y como lo afirme anteriormente, incapacidad de respuesta ante lo amenazante, difícil y complicado que nos pusieron el ambiente de trabajo diferentes actores incidentes de la zona en la hostilidad y dificultad del proyecto como tal; me veo en la penosa necesidad, pero buscando una actuación responsable para los hechos ya dados; de solicitar una CESION de contrato a cesionario competente desde todos los escenarios, que garantice la inequívoca terminación de tan importante contrato, para beneficio de la comunidad beneficiaria de este bonito proyecto. Entiéndase que, al día de hoy se establece que, según balance de obra, solo se podrán construir alrededor de 225 unidades de vivienda de las 320 Iniciales* (…)". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 677 y 678.

[83] "*En referencia al deber de planeación, se debe recordar que desde el artículo 209 de la Constitución política establece que uno de los principios con base en los cuales debe desarrollarse la función administrativa es el de economía. En desarrollo de lo anterior, los estatutos de procedimiento administrativo (CCA y CPACA) han dispuesto que las actuaciones administrativas deben desarrollarse en observancia de los principios constitucionales, y han replicado el principio de economía como uno de los derroteros de la actuación administrativa. Concretamente, la jurisprudencia de esta corporación ha explicado que el contenido del principio de economía, en el marco de la función administrativa, se relaciona con la agilidad en la toma de decisiones en los procedimientos de selección contractual, busca la celeridad de la actuación administrativa y la reducción de gastos económicos y trámites dispendiosos. Particularmente, en materia de contratación estatal, ha señalado que una de las manifestaciones esenciales del principio de economía yace en el deber de planeación, con base en el cual la administración debe "asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar". (…) Así, para la Sala es claro que, si bien el Estado, en el marco de sus relaciones contractuales y particularmente en los procedimientos de selección, asume deberes de información sustentados en los principios de transparencia, buena fe y planeación —lo que implica comunicar a los interesados las circunstancias relevantes que puedan incidir en el cumplimiento de los fines del contrato—, ello no exonera a los particulares de sus propias cargas y obligaciones negociales*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de febrero de 2026, Exp. 71.667. Ver, también: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 4 de junio de 2024, Exp. 69.775.

[84] Circunstancias que no fue puesta en duda por la empresa, y que se corrobora por el contenido del contrato de obra CPS 2015-521, cuyo objeto es "*CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO: EL CONTRATISTA: Se obliga para con LA CIS, a realizar la construcción de 320 viviendas de interés social distribuidas de la siguiente manera: 62 viviendas en sitio propio en el municipio de Nechi, 62 viviendas en sitio propio en el municipio de Taraza, 64 viviendas agrupadas en el municipio de Zaragoza, 62 viviendas agrupadas en el municipio de El Bagre y 70 viviendas agrupadas en el municipio de Caucasia. Todas las viviendas se construyen con el mismo diseño y especificaciones; cuentan con un área de vivienda construida de 44,64 m2 y cuentan con un espacio múltiple, dos habitaciones, un baño, una cocina y las instalaciones y acometidas domiciliarias*. (…)". Expediente digital, carpeta "*Folio 604*", carpeta "*CONTRATO DE OBRA No. CPS 2015-521 Y SUS* PRORROGAS", archivo "*Anexo 9. Contrato de obra CIS – Diseño Absoluto*", del enlace del archivo "2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf".

[85] Tal como se desprende del acta de inicio de obra. Expediente digital. Carpeta "*Folio 604*", archivo "*Anexo 9. Acta de inicio Contrato NCPS-2015-521 – Diseño Absoluto*", del enlace del archivo "2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf".

remedios contractuales (no contenciosos y contenciosos), respecto de los que no obra prueba de su utilización y, a la postre, le había sido pagado, efectivamente, más del 90% del valor del contrato, pero solo había intervenido de forma parcial 225 viviendas y, además, para justificar la necesidad de la cesión enfatizó en que ella implicaría "*la terminación inequívoca de tan importante contrato*", pues la empresa adolecía de circunstancias financieras, en todo caso ajenas al contrato, como embargos de los que fue objeto o la falta de cobro de cartera a su favor. 4) La CIS, en oficio de 5 de febrero de 2018, autorizó la cesión, precisamente, reconociendo que, a pesar de que se le había cancelado ese porcentaje del valor del contrato, el constructor alegó "(…) *ausencia de apalancamiento financiero bancario para su empresa y la poca capacidad financiera que afronta* (…)"[86].

41. A los anteriores argumentos, además, se le adiciona que: 1) la referida cesión no liberó a Diseño Absoluto de sus incumplimientos contractuales consolidados o, en el marco de la acción popular, de su participación en la lesión de los derechos colectivos porque en la cesión no se pactó, a favor de Diseño Absoluto, un "*paz y salvo*" o alguna figura similar por obligaciones anteriores a su perfeccionamiento, por el contrario, en la cesión se acordó que INTERFIANZAS (cesionario) sería el beneficiario de los recursos del SGR pendientes por cancelar (cláusula octava) y asumía la calidad de ejecutor solo a partir de la fecha de su suscripción, no en relación con las obligaciones pasadas (cláusula sexta)[87]. Es decir, a cambio de algo menos del 10% del valor del contrato la cesión se pactó sin efectos retroactivos y, por tanto, operó únicamente para las obligaciones que se causaron a partir del momento en que se perfeccionó. De modo tal que los incumplimientos anteriores a esa fecha siguen siendo imputables a Diseño Absoluto. 2) Un entendimiento diverso del rol del constructor implicaría que el juez de lo contencioso administrativo avalara conductas o acuerdos lesivos de la buena fe contractual[88] pues el contratista de obra, si pretendió liberarse de sus incumplimientos con la cesión, habría actuado de forma desleal dado que, a pesar de haber recibido el pago de más del 90% del valor del contrato, incumplió con sus obligaciones de resultado y se exoneraría por completo de su participación en la vulneración de los derechos colectivos con soporte, simplemente, en dicha cesión contractual. Por todo lo anterior, el hecho de que el plazo del contrato haya expirado, que haya cedido el contrato o que sea un particular no la exonera, según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 9 y 34 de la Ley 472 de 1998, del deber de garantizar y satisfacer, de manera concurrente con los demás

---

[86] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 679 y 680.

[87] "*SEXTA. - COMPROMISOS DE EL CESIONARIO- Como consecuencia de la cesión de posición contractual pactada, queda entendido que, a partir de la fecha de suscripción del presente documento, EL CESIONARIO asume la calidad de ejecutor en el contrato de obra N° 2015-521; en consecuencia, queda obligado frente a LA CORPORACIÓN INTERUNIVERSITARIA DE SERVICIOS - CIS, con NIT: 811.003.209-8, a cumplir todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato de Obra N° 2015-521.*

(…)

OCTAVA.- ENTREGA DE RECURSO Y PAGO DE ACTAS DE CORTE FINAL Y LIQUIDACION: Mediante el presente documento se materializa la voluntad de EL CEDENTE de ceder, a favor de EL CESIONARIO, la totalidad de recursos de regalías pendientes por entregar y los a cancelar por la ejecución pendiente hasta el recibo final de obra, la CORPORACIÓN INTERUNIVERSITARIA DE SERVICIOS - CIS, con NIT: 811.003.209-8, para dichos trámites se entenderá directamente con la compañía CIA INTERNACIONAL DE FIANZAS S.A.S. "INTERFIANZAS S.A.S. Entidad Afianzadora. (…)". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 671 a 676.

[88] El principio de buena fe contractual "(…) *consagrado en los artículos 871 del Código de Comercio y 1603 del Código Civil, según el cual las partes deben celebrar y ejecutar el contrato de manera leal y conforme a la finalidad perseguida con* [el contrato] (...) *Desde esta perspectiva, la buena fe no se erige únicamente como un criterio de interpretación o integración del contrato, sino como un deber de conducta que vincula a las partes durante toda la relación negocial, de ahí que la vulneración de este principio pueda, incluso, configurar un incumplimiento contractual, siempre que el comportamiento desplegado por alguno de los contratantes desconozca los deberes que de él se derivan, entre ellos, los de lealtad, corrección y cooperación, lo que puede dar lugar a las consecuencias propias de la responsabilidad contractual*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativos, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 19 de agosto de 2026, Exp. 71.395.

condenados, el respecto de los derechos colectivos vulnerados y, en consecuencia, su recurso no está llamado a prosperar.

42. 2) INTERFIANZAS (constructor cesionario) reiteró que no hizo parte de la estructuración y de la formulación del proyecto, pues intervino en calidad de cesionario de Diseño Absoluto (constructor) y, además, que no era responsable porque la CIS incumplió las exigencias técnicas y financieras, como el cierre financiero del proyecto, razón por la cual no se culminó el proyecto. La Sala considera que, en relación con lo primero, si bien es cierto que INTERFIANZAS no estructuró, planificó o contrató el proyecto, también lo es que el 7 de junio de 2018 aceptó y suscribió la cesión del contrato de obra No. CPS 2015-521, con lo cual, según su cláusula primera, asumió la posición contractual de Diseño Absoluto como constructor y, según la cláusula 6, quedó "(…) *obligado frente a* [la CIS] *a cumplir todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato de obra No. 2015-521*"[89]. Por lo tanto, si bien sus obligaciones y deberes no se originaron en la fase de planificación y estructuración del proyecto, sí tienen fuente en la cesión contractual del contrato de obra, en la que se asumió las obligaciones y los derechos de Diseño Absoluto, es decir, a la ejecución y entrega de las 320 viviendas que conforman el proyecto, a cambio del pago de los recursos restantes, sin que la cesión incluyera obligación alguna de adición en dinero (cláusula primera) y, además, se pactó un "carácter unitario" entre el contrato de obra y la cesión, en el sentido de que las partes estaban de acuerdo en los términos y condiciones del contrato de obra (cláusula segunda)[90]. Entonces, si el objeto de los contratos de obra, como se refirió atrás, encarna una obligación de resultado, que se extiende incluso a la etapa poscontractual, ello hace presumir la culpa de INTERFIANZAS en su no culminación, más cuando, como se indicó atrás, al momento del perfeccionamiento de la cesión se había ejecutado solamente el 60,89% del compromiso que adquirió, a pesar de que a Diseño Absoluto se le había pagado el 92,76% del valor del contrato. De este modo, es clara la participación causal de INTERFIANZAS, concurrente a la de los demás apelantes, en la lesión de los derechos colectivos invocados en la demanda. Igualmente, no sobra resaltar que la primera instancia le atribuyó el daño a los derechos e intereses colectivos en virtud, precisamente, de su rol como constructor - cesionario, no como estructurador, planificador o contratante del proyecto.

43. En relación con lo segundo, si bien INTERFIANZAS alegó que, en varias comunicaciones, pidió a la CIS el cumplimiento de exigencias técnicas y financieras, lo cierto es que, primero, ello no consta en la cesión, en donde, por el contrario, se indicó que, a la fecha, el contrato de obra venía siendo cumplido, estaba suspendido y mantenía vigencia[91] y, segundo, se trata de oficios y

---

[89] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 675.

[90] "*PRIMERA.- OBJETO: En la presente CESIÓN se da transito al vínculo jurídico existente entre EL CEDENTE y EL CESIONARIO mediante el Contrato de Fianza Convencional de Cumplimiento No. 0191 de fecha junio 18 de 2015; en el entendido que la cesión consiste en el acuerdo por el cual EL CEDENTE le transfiere a EL CESIONARIO la posición contractual que le corresponde con ocasión del contrato de Obra N° 2015-521, y trasmite la calidad de ejecutor directo al garante fiador CESIONARIO quien asume las obligaciones y derechos, sin que se haya cambio el contenido del contrato, hasta agotar los recursos de los que dispone la CIS en ejecución del Convenio Específico N° 001 DE 2015 suscrito con AMBACAN.*
SEGUNDA- CARÁCTER UNITARIO DEL CONTRATO DE OBRA Y LA CESIÓN - EL CEDENTE y EL CESIONARIO, manifiestan estar de acuerdo en que los términos y condiciones pactadas en el referido contrato de obra, que EL CEDENTE declara conocer, tiene carácter unitario; ya que todo lo explicitado y los efectos en el contrato de obra primitivo se transmiten al CESIONARIO en su conjunto." Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 671 a 676.

[91] Cláusula "*TERCERA - VIGENCIA DEL CONTRATO DE OBRA - Las partes dejan constancia de que, a la fecha de celebración del presente acto, el contrato de obra a que se refiere la cláusula anterior viene siendo cumplido por ambas partes, manteniendo plena vigencia, el cual se encuentra suspendido y que habrá de reanudarse para reiniciar las obras según el cronograma que hace parte integrante de esta CESIÓN, hasta su cabal terminación y liquidación. No obstante, EL CEDIDO ha decidido apartarse del contrato por razones legales, motivo por el cual se celebra este acto*". Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 674.

comunicaciones que, en todo caso, fueron remitidos con posterioridad al perfeccionamiento de la cesión contractual[92] y, tal como se desprende de su contenido, impidieron el reinicio formal de la ejecución del proyecto, pero no implicaron condicionantes o alteración de la cesión acordada. Por lo anterior, igual que ocurre con Diseño Absoluto, el hecho de que el plazo del contrato cedido haya expirado, que sea cesionaria o que su naturaleza jurídica sea privada no exonera a INTERFIANZAS, según el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 9 y 34 de la Ley 472 de 1998, del deber de garantizar y satisfacer, de manera concurrente con los demás condenados, el respecto de los derechos colectivos vulnerados. De este modo, su recurso no está llamado a prosperar.

44. 3) La CIS (gerente integral) alegó que, primero, no participó en la estructuración, no seleccionó a los beneficiarios, no otorgó las licencias de construcción y, por el contrario, su rol se limitó a la gerencia integral del proyecto, lo cual culminó en 2019; segundo, en virtud de esto último, no era posible vincularla al "*comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto*", creado con la sentencia; y, tercero, no podía predicarse relación de consumo entre ella y los beneficiarios de las viviendas. En relación con lo primero, y análogo a lo que ocurre con INTERFIANZAS y con Diseño Absoluto, no es posible desconocer el rol que desempeño la CIS en el proyecto que, si bien no implicó la estructuración del proyecto, el otorgamiento de licencias o la escogencia de los beneficiarios, comportaba la gerencia integral del mismo. Es decir, en virtud de los convenios marco 1 de 2014[93] y específico 1 de 2015[94], suscritos con AMBACAN (designado por el OCAD como ejecutor mediante Acuerdo 5 de 2013[95]), la CIS se obligó a realizar la gerencia integral del proyecto constructivo de 320 unidades de vivienda, en los 5 municipios y en un plazo inicial de 12 meses, que se prorrogó, por lo menos, en 8 oportunidades[96] y en virtud del cual tenía, según la cláusula novena del convenio específico, entre otras, la obligación de "*13. Hacer la entrega a satisfacción de las obras y/o trabajos objeto del presente convenio a la comunidad y a* [AMBACAN]*, una vez terminadas*". En todo caso, la Sala resalta que la atribución que se le hizo del daño a los derechos e intereses colectivos fue, precisamente, por su rol de gerente integral y de las obligaciones que de ello se derivaban, no por haber estructurado el proyecto, o escogido a los beneficiarios u otorgado las licencias urbanísticas.

45. En relación con lo segundo, y en línea con lo anterior, al margen de que el plazo de ejecución del convenio haya expirado, las obligaciones derivadas de la gerencia integral debieron ser satisfechas durante la vigencia de dicho plazo, cosa que no ocurrió, tal como está demostrado en el proceso. Por tanto, no se satisfizo el deber de entregar las viviendas a AMBACAN y a la comunidad, lo cual concurrió a la lesión de los derechos e intereses colectivos. Igualmente, la orden de participar del comité y realizar un informe sobre el estado actual del proyecto no constituye una obligación ajena a lo que, en virtud del citado convenio específico, debió

---

[92] Oficios de 10 de agosto de 2018, 27 de agosto de 2018, 15 de noviembre de 2018, 23 de noviembre de 2018, 22 de enero de 2019, 7 de febrero de 2019, 29 de abril de 2019, 5 de junio de 2019, 26 de junio de 2019, 29 de agosto de 2019, 13 de septiembre de 2019, 21 de octubre de 2019, 24 de febrero de 2020. Expediente digital. Archivo "*14ED_05CONTESTACIONINTERF*", folios 19 a 56.

[93] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 75 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[94] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folio 75 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[95] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 63 a 35 y carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[96] Expediente digital. Archivo "*9ED_01CUADERNO1.pdf*", folios 75 y 76.

cumplir en su calidad de gerente integral del proyecto, según lo previsto en su cláusula novena, numerales 3 y 12 a 16[97]. Por último, tal como se expuso atrás, esta corporación judicial ha entendido que la relación de consumo no se circunscribe al vínculo entre consumidor final y el vendedor, pues los derechos de los consumidores y usuarios protegen a la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. En esta controversia, indudablemente, esa parte débil se conforma por las familias beneficiarias de las viviendas, que vieron frustrados sus intereses en la ejecución del proyecto, más cuando también se les limitó el acceso y prestación de servicios públicos domiciliarios, cuyos usuarios son una especie del género de los derechos de los consumidores. Entonces, la CIS también fue partícipe de la lesión de esos derechos e intereses colectivos y su recurso no prospera.

46. 4) El DNP propuso tres cargos en su apelación, sin embargo, los dos primeros plantean argumentos similares y, por tanto, serán analizados de forma conjunta. Sus alegatos fueron, primero, que el tribunal no analizó lo relativo a su legitimación pasiva en la causa y tampoco desarrolló la acción u omisión que generó lesión de los derechos e intereses colectivos, pues al liberar los recursos del SRG cumplió con sus funciones y, segundo, que no tiene competencia normativa para desarrollar las órdenes impuestas por el tribunal. En relación con lo primero, la Sala coincide con el tribunal, en el sentido de que el DNP cuenta con legitimación pasiva en la causa porque, según la normativa aplicable, es clara la identidad que existe entre dicho organismo y uno de los sujetos que tiene el deber normativo de satisfacer los derechos colectivos aducidos en la demanda[98]. Lo anterior porque, el mismo DNP en su contestación dio cuenta de su rol y participación en la ejecución del proyecto pues resaltó que: 1) el artículo 100 de la Ley 1530 de 2012 "(…) *señala que la administración del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE) estará a cargo del* [DNP] *y definió las labores que serían realizadas mediante* (…)"[99] cada una de esas actividades; 2) el artículo 26 de la misma ley "*(…) establece que la verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por los OCAD (…) está a cargo del [DNP]. (…) Para realizar la labor de verificación de requisitos, la Dirección de Vigilancia de las Regalías del DNP, una vez recibe un proyecto de inversión (…) dispone de 5 días hábiles en el caso de los OCAD Regionales (…) para emitir el respectivo concepto de cumplimiento o no de los requisitos establecidos en el Acuerdo 45 de 2017, expedido por la Comisión Rectora del SGR (…)*"; 3) tiene a su cargo el procedimiento preventivo, contenido en los artículo 108 y siguientes de la misma ley; 4) tiene a su cargo los procedimientos correctivos y sancionatorios,

[97] "*3. Presentar a* [AMBACAN], *dentro de los siete (7) días siguientes al vencimiento de cada mes, y cada vez que lo requiera, informes de estado de avance general del convenio que incluyan aspectos técnicos, financieros, presupuestales, de contratación y de tesorería de conformidad con los requerimientos de* [AMBACAN], *el informe se debe determinar el estado presupuestal y financiero de los recursos, precisando lo siguiente: a) Recursos girados por* [AMBACAN] *al Convenio, b) Recursos ejecutados, c) Recursos reintegrados al Convenio, d) Recursos por comprometer.* (…) *12. Preparar el informe final técnico y financiero de ejecución y demás documentos requeridos para la liquidación de este Convenio y ponerlos a disposición de* [AMBACAN] *los cuales se deberán presentar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del mismo. 13. Hacer la entrega a satisfacción de las obras y/o trabajos objeto del presente convenio a la COMUNIDAD y a* [AMBACAN], *una vez terminadas. 14. Participar activamente en el replanteo necesario, con el fin de determinar los recursos definitivos y optimizar los mismos para la ejecución de la totalidad de las obras y compra de los equipos con el presupuesto destinado para el presente Convenio. 15. Revisar y actualizar, los diseños del proyecto en caso de ser necesario. 16. Elaborar los diseños que se requieran, entregando memorias de cálculo, presupuesto y planos del proyecto, previamente a la iniciación de los trabajos.* (…)".

[98] Esta Corporación ha considerado que la legitimación en la causa se configura cuando existe identidad entre las partes del proceso y los titulares de la relación jurídica sustancial debatida. En concreto, se trata de un presupuesto procesal (se trascribe) "(…) *relacionado con la calidad o el derecho que tiene una persona (natural o jurídica), como sujeto de la relación jurídica sustancial, para formular o para contradecir las pretensiones de la demanda* (…) *la segunda (la legitimación por pasiva), es la identidad que tiene la parte accionada con quien tiene el deber de satisfacer el derecho reclamado*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 31 de enero de 2019, Exp. 43.511. Reiterado en: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 1 de marzo de 2023, Exp. 50.601; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 19 de septiembre de 2025, Exp. 69.212, entre otras.

[99] Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folio 65.

contenidos en los artículos 112 y siguientes de la misma ley. De este modo, para la Sala es claro que el ordenamiento jurídico atribuye varias competencias al DNP en relación con, primero, la verificación del cumplimiento de los requisitos para la aprobación de los proyectos de inversión por parte de los OCAD y financiados con recursos del SGR, segundo, el monitoreo, el seguimiento, la evaluación y el control del uso de dichos recursos, en el marco del SMSCE. Por lo tanto, también resulta claro que el DNP tiene un expreso deber normativo de concurrir a la satisfacción de los derechos colectivos alegados en la demanda.

47. En relación con sus acciones y omisiones el DNP, obran en el expediente: 1) Formato, de 11 de octubre de 2013, de "*Verificación de requisitos para la aprobación de proyectos de inversión con cargo a los recursos de los fondos de compensación (60%) y desarrollo regional*", de la Subdirección de Proyectos de Regalías, en el que se indicó que se solicitaban $8.000.000.000 para la "*construcción de 320 unidades de vivienda en la subregión del Bajo Cauca, Departamento de Antioquia*" y cuyo resultado fue "*sí cumple la verificación de requisitos para la aprobación de proyectos*"[100]. Sin embargo, en dicho formato se relacionaron como requisitos de aprobación que sí se cumplían aspectos que, a la postre, según las pruebas obrantes, no estaban debidamente satisfechos, como los relativos al presupuesto detallado, al análisis de los precios unitarios, al cumplimiento de condiciones urbanísticas como la habilitación del instrumento de ordenación territorial de cada municipio para construir las viviendas, a la plenitud de los estudios, planos y diseños definitivos de las viviendas, entre otros[101]. Circunstancias que, luego, en las fases de monitoreo, seguimiento, evaluación y control tampoco fueron puestas de presente por el DNP, a pesar de que incidían en la adecuada ejecución de los recursos del SGR y, por tanto, en el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público. Además, ese mismo formato relacionaba varios requisitos "*previos al inicio de la etapa contractual*" que tampoco se cumplía, relativos a temas urbanísticos, de localización, de sostenibilidad del proyecto, de adecuación de las viviendas a las características geográficas, climáticas y culturales de cada región, entre otros, los cuales tampoco fueron objeto de análisis por parte del DNP en las etapas monitoreo, seguimiento, evaluación y control y que, indudablemente, incidieron en el fracaso del proyecto y la lesión de los derechos e intereses colectivos.

48. También obra: 2) el recuento que hizo, en la contestación[102], de las actuaciones que desarrolló, de las que se resalta que: a) giró a AMBACAN, en agosto de 2014, $3.520.000.000 y, en diciembre de 2015, $4.479.300.634[103]; b) el sistema de alertas del SMSCE generó "(…) *191 eventos de alerta a partir del tercer trimestre de 2014*", de las cuales 31 versaban sobre pagos sin el soporte adecuado; 27 al cumplimiento del plazo de ejecución, sin culminación del proyecto; 14 al no

[100] Expediente digital. Carpeta "*64.2AnexosContestación,*" Carpeta "*Verificación DNP Técnico*", del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".
[101] Se dieron como satisfechos los requisitos de: "*299. presupuesto detallado y análisis de precios unitarios actualizado al año en que se presenta el proyecto, anexando certificación de la entidad territorial donde conste que los precios unitarios corresponden al promedio de la región y que son los utilizados para este tipo de obras*"; "*301. Estudios, diseños, especificaciones técnicas definitivas, y los planos de las obras contempladas en el proyecto, en la escala apropiada, que lo soporten técnica y financieramente, firmados por el profesional competente, con su respectiva matrícula profesional, cumpliendo la normatividad vigente del sector, cuando aplique*"; "*500. Certificado de la entidad territorial en el cual conste que el proyecto está acorde con los usos y tratamientos del suelo definidos para su territorio en el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT, o Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT cuando aplique*"; "*421. Certificación de la entidad territorial en la que conste que el lote de terreno en donde se desarrollará el plan de vivienda no está invadido, ocupado y que no tiene afectación que impida el normal desarrollo del plan de vivienda.*"; "*494. Certificación que el proyecto no se ejecuta en zonas de riesgo o afectación, cuando aplique*".
[102] Actuaciones del 18 de marzo de 2016, del 2 de septiembre de 2016, del 13 al 17 de febrero de 2017, de 20 de diciembre de 2017, de 19 de noviembre de 2018. Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folios 55 a 102.
[103] Información respecto de la que no hay cuestionamientos y que según el DNP obra en el aplicativo web de cuentas, registros bajo el concepto "*Ingresos por Fondos SGR*".

registro de la información en el aplicativo, entre otros[104]; c) en ejercicio del seguimiento efectuó visitas técnicas, foros y mesas técnicas en las que, en cada oportunidad, evidenció falencias y retrasos, producto de lo que imponía acciones de mejora, que no fueron materializadas por los actores destinatarios[105]; d) realizó actividades de control, como el procedimiento preventivo iniciado el 18 de marzo de 2016 y culminado el 19 de octubre de 2016, con la Resolución 3963, en la que se impuso medida de suspensión preventiva de giros a AMBACAN, por no haberse subsanado los irregularidades en la ejecución del proyecto[106] y que "*representa*[ban] *peligro inminente en el uso de los recursos del SGR*", o el procedimiento correctivo y sancionatorio, iniciado el 21 de septiembre de 2017, por el incumplimiento del cronograma y las metas e indicadores[107]. 3) La Resolución 7525 de 4 de abril de 2021[108] en la que, producto del no ajuste de las causas que originaron la suspensión de giros a AMBACAN, se ordenó "(…) *la liberación de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías que se encuentran sujetos a la medida de suspensión preventiva de giros destinados a la financiación del proyecto de inversión* (…) *y que se encontraban pendientes de pago a la fecha de expedición de la Resolución No. 3963 del 19 de octubre de 2016, que ascienden a la suma de $214.217.994, del Fondo de Desarrollo Regional del departamento de Antioquia, que de acuerdo con la homologación dispuesta en la Ley 2056 de 2020, corresponde a Asignación para la Inversión Regional*". 4) Oficio del DNP de 15 de junio de 2021, dirigido al tribunal, en el que remitió los antecedentes del proyecto y reiteró, en los términos atrás sintetizados, las acciones preventivas, correctivas y sancionatorias que adelantó[109].

49. Las pruebas obrantes demuestran que el DNP participó en la viabilización del proyecto, al emitir concepto favorable sobre los "requisitos de aprobación" y, luego, en ejercicio de las etapas previstas en el SMSCE (monitoreo, seguimiento, evaluación y control), desde el tercer trimestre de 2014 adelantó varios procedimientos de seguimiento y control que culminaron con la Resolución 7525 de 4 de abril de 2021. Lo anterior ilustra las acciones adelantadas por el DNP, sin embargo, no son prueba de que haya satisfecho adecuada y oportunamente sus obligaciones normativas porque, desde la etapa de verificación técnica (2013), existían claras falencias en el proyecto, que se acrecentaron e hicieron más notorias durante su ejecución, con 191 alertas preventivas, visitas, foros y mesas técnicas, cuyos compromisos fueron sistemáticamente incumplidos, además del no cumplimiento del plan de mejora, a pesar de las graves irregularidades encontradas, precisamente, con ocasión de la planeación y ejecución del proyecto; todo ello sin que el DNP haya adoptado las medidas efectivas para

---

[104] Obran en el expediente 18 comunicaciones en las que ejerció las competencias atribuidas en el SMSCE y, además, un archivo Excel en el que consolida las 191 actuaciones y las divide por materias. Expediente digital. Carpeta "*Folio 485*" Carpeta "*ANEXOS AMBACAN*" (que contiene las pruebas aportadas por el DNP), carpeta "*ANEXO 4. REPORTE DE ALERTAS Y* COMUNICACIONES", del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[105] Expediente digital. Carpeta "*Folio 485*" Carpeta "*ANEXOS AMBACAN*" (que contiene las pruebas aportadas por el DNP), carpetas 5 a 9, del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[106] Las irregularidades consistían, según el mismo DNP, en: a) falencias en la planeación, formulación y estructuración del proyecto; b) Diferencias entre lo aprobado por el OCAD y lo ejecutado en el proyecto; c) Deficiencias técnicas del proyecto; d) falta de funcionalidad y sostenibilidad del proyecto; e) Deficiencias en la labor de interventoría y la supervisión; f) inconsistencias en la ejecución financiera del proyecto. Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folios 79 a 85.
Los antecedentes administrativos de dicho procedimiento se encuentran en: Expediente digital. Carpeta "*Folio 485*" Carpeta "*ANEXOS AMBACAN*" (que contiene las pruebas aportadas por el DNP), carpeta "*ANEXO 10 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVENTIVO*", del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[107] Expediente digital. Archivo "*10ED_CUADERNO2*", folios 87 a 90.
Los antecedentes administrativos de dicho procedimiento se encuentran en: Expediente digital. Carpeta "*Folio 485*" Carpeta "*ANEXOS AMBACAN*" (que contiene las pruebas aportadas por el DNP), carpeta "*ANEXO 11 PACS-231-17 Asociación de Municipios del Bajo Cauca - AMBACAN*", del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[108] "*Por la cual se ordena la liberación de los recursos del SGR retenidos con la medida de suspensión preventiva de giros de un proyecto de inversión ejecutado por la Asociación de Municipios del Bajo Cauca y Nechí AMBACAN, dentro del Procedimiento Preventivo PAP-1322-16, en aplicación del artículo 202 de la Ley 2056 de 2020*". Expediente digital. Carpeta "*64.2AnexosContestación,*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".

[109] Expediente digital. Archivo "*168ED_64RESPUESTADNP.pdf*".

salvaguardar los recursos públicos del SGR, lo cual se prueba porque, si hubiera ejercido sus funciones en debida forma, no se habría ejecutado casi la totalidad de los $8.000.000.000 vinculados al proyecto, pues en la referida resolución de abril de 2021 se ordenó la liberación solo de los recursos que se encontraban pendientes de pago, esto es, $214.217.994; menos del 2,68% del total. En consecuencia, carece de todo soporte lógico y jurídico el alegato del DNP en el sentido de que no hay relación de causalidad entre su actuación y la comprobada lesión de los derechos e intereses colectivos.

50. En relación con el alegato de que el DNP carece de competencia normativa para desarrollar las órdenes impuestas por el tribunal, la Sala considera lo contrario, precisamente con base en la misma tabla que se incorporó en su apelación. En efecto, el rol del DNP se concentra en los resuelve cuarto y quinto de la sentencia, en síntesis, en: 1) formar parte del comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto; dentro del cual debe 2) acompañar la formulación del plan, calificar su viabilidad legal, técnica y económica, incluyendo la posibilidad de atribuir recursos del SGR e informarle lo correspondiente al tribunal y 3) formar parte del comité de verificación, en los términos del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

51. Estas obligaciones, que fueron impuestas en virtud de la participación del DNP en la lesión de los derechos e interés colectivos, pueden ser ejecutadas, sin desconocimiento alguno del principio de legalidad, con base en las siguientes competencias, más cuando debe realizar un análisis de si el proyecto puede volver a financiarse con recursos del SGR: 1) según el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, "*coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica*" (numeral 5). 2) Según el artículo 9, de la Ley 2056 de 2020, "*definir las metodologías para la formulación, la viabilidad de los proyectos de inversión*" (numeral 2); "*prestar la asistencia técnica que se requiera para la formulación, la viabilidad de los proyectos de inversión, la realización de los ejercicios de planeación y el adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión*" (numeral 3); "*administrar el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías*" (numeral 4). 3) Según el artículo 3 del Decreto 1893 de 2021, "*brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los asuntos de competencia del Departamento Nacional de Planeación*" (numeral 4); "*coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros, los provenientes del Presupuesto General de la Nación y los del Sistema General de Regalías*" (numeral 5); "*coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en desarrollo regional, ordenamiento territorial, descentralización y articulación entre niveles de Gobierno y fuentes de recursos en los territorios, en el marco de competencias del Departamento Nacional de Planeación*" (numeral 6); "*definir mecanismos y coordinar el cumplimiento de las políticas de inversión pública y garantizar su coherencia con el plan de inversiones y los presupuestos plurianuales, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y otros instrumentos de planeación financiera y presupuestal de la nación*" (numeral 11); "*implementar y mantener el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional que deberá incluir los proyectos financiables, total o parcialmente, con recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías*" (numeral 13); "*definir los lineamientos técnicos del ciclo de proyectos de inversión y fortalecer las capacidades del sector público en la gestión y*

administración de estos, desde la formulación hasta la evaluación" (numeral 14); "*participar y apoyar a las entidades en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de inversión de desarrollo económico, social, institucional y ambiental, en el marco de sus competencias*" (numeral 17); entre otros. 4) Según el artículo 26 de la Ley 1530 de 2012, "*viabilizar proyectos de inversión que cuenten con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación*".

52. Además de lo anterior, la Sala resalta que, según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998[110], cuando se acojan las pretensiones el juez popular está facultado para, en la sentencia, dar órdenes de hacer, definiendo de forma precisa la conducta a cumplir por los condenados, con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos lesionados y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones y omisiones dañosas. Igualmente, tiene competencia para definir el plazo prudencial en el que deben cumplirse las órdenes, conformar un comité de verificación integrado, entre otros, por las entidades condenadas, y tomar todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. Por lo tanto, no es de recibo el alegato del DNP que busca limitar el alcance de las órdenes del juez popular, con base en una inexistente limitación competencial de su parte. En consecuencia, la apelación del DNP no prospera.

53. 5) AMOCCIDENTE (interventor) alegó que, primero, no participó ni en la estructuración ni en la formulación del proyecto, porque su rol se concretó en la interventoría contrada por la gerencia integral (CIS), segundo, que los informes presentados fueron aceptados, con visto bueno y sin observaciones y, tercero, que "(…) *sí oficio a la CIS, al OCAD, a AMBACAN y al Departamento Nacional de Planeación sobre el déficit de la obra, sobre la falta de planeación del proyecto, sobre la falta de formulación y estructuración del mismo* (…)". La Sala considera que, primero, el tribunal no le atribuyó la lesión de los derechos e intereses colectivos a AMOCCIDENTE por estructurar o formular el proyecto, sino por su rol como interventor integral, lo cual está demostrado y, por tanto, su primer argumento de apelación no tiene mérito para prosperar.

54. En relación con el segundo reparo, según el contrato de interventoría, suscrito el 11 de mayo de 2015, AMOCCIDENTE "(…) *se oblig*[ó] *para con la CIS a realizar la interventoría integral, en sus componentes: administrativo, financiero, técnico, jurídico y ambiental al contrato de obra cuyo objeto* (…)"[111] era la ejecución del proyecto de construcción de las 320 viviendas. AMOCCIDENTE alegó que rindió 22 informes en cumplimento del contrato, no obstante, con su contestación no aportó ninguno. En el expediente reposan todos los informes[112] y en el último de ellos, No. 22 de 23 de noviembre de 2017, se dio cuenta de que el valor inicial de cada vivienda se incrementó en cada municipio y que, para esa fecha, el total de las viviendas intervenidas era de 225, con una ejecución financiera de 92,76% y un avance de

---

[110] Artículo 34 de la Ley 472 de 1998. "(…) *acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer* (…). *La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante*. (…)
En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.
También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo."
[111] Expediente digital. Carpeta "*folio 604*" del enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*".
[112] Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 27*".

obra de 60,89%[113]. Lo anterior es exactamente lo mismo que contiene el informe, de 5 de diciembre de 2017, previo a la cesión del contrato de obra a INTERFIANZAS, suscrito por AMOCCIDENTE y la CIS, en el que indicaban que la ejecución financiera seguía en un 92,76%, que el tiempo trascurrido de ejecución era de 23 meses, superando los 5 inicialmente pactados y, en relación con el avance de obra, sin mayor explicación, que "(…) *la meta real posible a entregar con los recursos del proyecto corresponden a 225 viviendas intervenidas a la fecha terminadas en su totalidad*"[114].

55. Además, los restantes 21 informes tienen como común denominador que se limitan a describir el estado del proyecto y documentar lo que, cronológicamente, iba ocurriendo, incluyendo problemáticas en la ejecución de las obras, pero realizar alguna advertencia clara y precisa, dirigida a la CIS, de circunstancias que, según su experticia y conocimiento, ponían en riesgo el cumplimiento del contrato o constituían incumplimientos consolidados[115]. En efecto: 1) en el informe 1, de 15 de julio de 2015, se indicó "*aún no se realiza*[ba] *corte de obra que permit*[iera] *la medida de actividades constructivas*". 2) en el informe 2, de 15 de agosto de 2015, se informó "*se esta*[ba] *realizando la proyección del Acta de Obra No. 1, por lo que a la fecha aún no se ha pasado acta de obra alguna para cobro*" y se resaltó que las obras terminarían el 23 de noviembre de 2015. 3) en el informe 3, de 15 de septiembre de 2015, no indicó el porcentaje de ejecución presupuestal del contrato de obra, pero refirió que el porcentaje de avance acumulado era de 15% y, si bien resaltó retrasos, no realizó advertencia alguna de que ello pudiera implicar incumplimiento del constructor. 4) en el informe 4, de 15 de octubre de 2015, indicó que el porcentaje de ejecución presupuestal era de 21,96% y que el avance de obra acumulado era superior, de 22%, que los porcentajes de retraso disminuyeron en cada municipio, que se habían programado y aprobado ajustes en la ejecución, pero sin advertir de circunstancias que podían configurar incumplimiento contractual. 5) en el informe 5, de 15 de noviembre de 2015, anunció que el porcentaje de ejecución presupuestal era de 31% y que el avance de obra acumulado era, también, del 31%, relacionó los porcentajes de retraso, las razones de ello y la necesidad de reprogramar el cronograma, pero sin informar de posibles incumplimientos del contrato. 6) en el informe 6, de 15 de diciembre de 2015, comunicó que el porcentaje de ejecución presupuestal era de 32% y que el avance de obra acumulado era, también, del 32%, además, se mantuvo la metodología de informar los porcentajes de retraso y las razones de ello, pero sin informar de posibles incumplimientos del contrato. Para esta fecha ya era evidente que el plazo inicialmente pactado, al que se comprometió el constructor, no se cumpliría. 7) en el informe 7, de 15 de febrero de 2016, se informó que el porcentaje de ejecución presupuestal era de 45% y que el avance de obra acumulado era, también, del 45%, además, se mantuvo el resto de la metodología informativa. 8) en el informe 8, de 15 de abril de 2016, comunicó que el porcentaje de ejecución

---

[113] "*A la fecha de corte de este informe, se tienen intervenidas 225 unidades de viviendas, de las cuales 90 se encuentran con todos los elementos instalados, 58 viviendas pendientes de las instalaciones eléctricas, 38 viviendas pendientes del pisos, carpintería metálica y elementos eléctricos y sanitarios, 11 viviendas a altura de cuchillas, 22 viviendas a altura de vigas de amarre superior, y 6 viviendas en cimentaciones.*
De acuerdo con la ponderación coordinada con el equipo auditor del DNP, se tiene un avance físico del 60,89%, de acuerdo con el cuadro anterior". Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 604*", archivo "*Informe técnico para la cesión del contrato CPS2015-215 a INTERFIANZAS SAS.pdf*".

[114] Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 604*", archivo "*Informe de interventoría No 22 – noviembre 23 de 2017.pdf*".

[115] Se resalta que cada uno de los informes tiene un acápite final denominado "observaciones y recomendaciones", no obstante, su contenido se limita a sintetizar el contenido de lo ocurrido hasta la fecha de corte de cada informe, pero no se efectúan las alertas o advertencias que el ordenamiento jurídico y el contrato de interventoría exigen de un contratista interventor.

presupuestal se incrementó considerablemente hasta llegar al 75% y que el avance de obra acumulado era, también, del 75%, sin embargo, resaltó que según ese balance y el porcentaje físico de avance "(…) *se hac*[ía] *necesario definir el ajuste al presupuesto del proyecto que permit*[iera] *la construcción de la totalidad de las viviendas propuestas inicialmente, o en su defecto se definan el número de vivienda que se dejarían de construir*", pero sin advertir que ello implicaría el incumplimiento del contrato o riesgo de ello porque, según el contrato de obra, el constructor se obligó a entregar 320 viviendas, incluyendo sus redes domiciliarias, además, indicó que, a la fecha, ya le habían pagado la totalidad del valor pactado por su rol de interventor. 9) en el informe 9, de 15 de mayo de 2016, dejó de relacionar el porcentaje de ejecución presupuestal, indicó que al constructor se le había pagado 6 actas por valor de $6.559.750.406, e informó que el avance de obra acumulado era del 86%, pero sin advertir circunstancia alguna que constituyera o pudiera constituir incumplimiento. 10) en el informe 10, de 15 de junio de 2016, indicó dos porcentajes de avance de la obra: uno de 87,56% respecto del presupuesto inicial y otro de 72,19% respecto del presupuesto proyectado, sin explicar las razones de dicha diferencia, no obstante, tampoco hizo advertencia alguna sobre posibles incumplimientos. 11) en el informe 11, de 15 de julio de 2016, indicó que al constructor se le habían pagado 7 actas por valor de $6.809.562.666, volvió a relacionar dos porcentajes de avance de la obra: uno de 89,86% respecto del presupuesto inicial y otro de 72,19% respecto del presupuesto proyectado, pero sin advertencia alguna sobre posibles incumplimientos. 12) en el informe 12, de 15 de agosto de 2016, continuó relacionado dos avances de obra acumulados: uno de 89,86% respecto del presupuesto inicial y otro de 75,05% respecto del presupuesto proyectado, sin advertir de incumplimientos. 13) en el informe 13, de 15 de septiembre de 2016, informó que el porcentaje de avance de obra se había mantenido respecto del periodo anterior, resaltó que las obras físicas "*se ha*[bían] *venido reiniciando muy lentamente, realizando las correcciones a los detalles constructivos*", pero sin advertir o analizar riesgos de incumplimiento o incumplimientos consolidados. 14) en el informe 14, de 15 de octubre de 2016, siguió relacionado dos avances de obra acumulados: uno de 91,87% respecto del presupuesto inicial y otro de 76,73% respecto del presupuesto proyectado, igualmente, informó que se hicieron corrección de instalación de ventanas y de algunas cubiertas, pero sin advertir de incumplimientos o de riesgos de ello. 15) en el informe 15, de 15 de noviembre de 2016, continuó relacionado dos avances de obra acumulados: uno de 92,76% respecto del presupuesto inicial y otro de 76,36% respecto del presupuesto proyectado (que disminuyó respecto del periodo anterior), igualmente, informó que a la fecha el contrato de obra se encontraba suspendido "*mientras se gestiona*[ban] *recursos que permi*[eran] *cumplir con la meta de 320 viviendas construidas*", no obstante, hasta ese informe nunca realizó advertencias sobre riesgos de incumplimiento y, por el contrario, resaltó que en algunos municipios hubo avances a buen ritmo y que, por ejemplo, proyectaba que en Caucasia se culminara la obra en diciembre de 2016, cosa que no ocurrió. Además, informó que al constructor le habían pagado el acta 8, para un valor acumulado de $7.064.646.921. 16) en el informe 16, de 15 de abril de 2017, indicó que el porcentaje de avance presupuestal acumulado se mantenía respecto del periodo anterior, que a la fecha no había sanciones o multas para el contratista y que el porcentaje de ejecución física ascendía 60,33%, con 225 viviendas intervenidas y, a pesar de ello, no explicó las razones por las que al constructor le habían pagado 8 actas de obra o por qué no advirtió riesgos de incumplimiento.

17) en el informe 17, de 15 de mayo de 2017, informó los mismos datos de ejecución presupuestal y de avance de obra que en el periodo anterior, sin alertar sobre el evidente estado de incumplimiento del contrato. 18) en el informe 18, de 15 de junio de 2017, volvió a informar los datos de avance y de ejecución financiera del informe 15, sin advertir o analizar la configuración de posibles incumplimientos. 19) en el informe 19, de 15 de julio de 2017, reiteró, de nuevo, la información del informe 18, sin advertir riesgos de incumplimiento del constructor. 20) en el informe 20, de 15 de agosto de 2017, informó, por tercera vez, dos avances de obra acumulados: uno de 92,76% respecto del presupuesto inicial y otro de 76,36% respecto del presupuesto proyectado y, además, que el porcentaje de ejecución física seguía en 60,33%, no obstante, no alertó sobre posibles incumplimientos. 21) en el penúltimo informe, el 21, de 15 de septiembre de 2017, informó, por cuarta vez, los mismos datos referidos y concluyó con "*no ha*[bía] *comentarios o recomendaciones*".

56. Con base en lo anterior, la Sala considera que los informes rendidos por la interventoría se limitaron a una relación y descripción formal del estado de avance del proyecto en los cinco municipios, en ellos se relató lo que ocurría durante la ejecución en cada periodo, incluso indicando las problemáticas que se presentaban. Es decir, consistieron en una suerte de bitácoras que registraron en orden cronológico los acontecimientos en la ejecución de las viviendas, pero no contienen algún tipo de valoración sobre el cumplimiento del contrato de obra, con lo cual no es posible concluir que el interventor haya satisfecho la obligación de "(…) *mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias* (…) *que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente*", contenida en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y reiterada en la cláusula cuarta del contrato de interventoría. Más cuando se le pagó la totalidad del valor pactado, tal como lo resaltó desde el informe 8, y para el informe 6 ya era evidente que el plazo de ejecución de la obra no se cumpliría y que el porcentaje de ejecución presupuestal no se correspondía con el de avance físico, en virtud de los constantes retrasos en la ejecución de las viviendas; o porque desde el informe 8 sugirió que se redujera el número de viviendas, en contraposición con los objetos mismos del contrato de obra y de interventoría; o porque en ningún informe emitió algún juicio de valor sobre las prórrogas y suspensiones del contrato de obra; o porque, a pesar de los retrasos que verificaba en sus informes hacía coincidir el porcentaje de avance acumulado de la obra con el de ejecución presupuestal; o porque no recomendó requerir al contratista para que cumpliera con el cronograma o con la mano de obra necesaria para avanzar con el proyecto; o porque iba informando sobre porcentajes acumulados de ejecución presupuestal que llegaron al 92,76%, a pesar de que solo se intervinieron de forma parcial 225 viviendas o, en general, porque no advirtió nunca sobre el incumplimiento o riesgo de incumplimiento del contrato de obra, ni siquiera en el último informe (No. 22).

57. Con lo anterior no se desconoce que las obligaciones del interventor son de medio, y no de resultado, pues no es posible exigirle que asegure el resultado esperado con el contrato objeto de seguimiento[116], no obstante, el seguimiento al

[116] "(…) *aunque existe un deber de información y verificación del interventor con la entidad, a fin de que la última adopte fundada y oportunamente las medidas necesarias para garantizar las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en el contrato y lograr la consecución de los fines fijados con su celebración y ejecución, los interventores*

cumplimiento de las obligaciones del contratista, que ejecutan los supervisores e interventores, según el citado artículo 84, no puede entenderse limitado a un encargo meramente formal o superficial pues, por el contrario, tal como lo ha considerado esta corporación, su tarea comporta constatar e informar sustancialmente sobre aspectos administrativos, técnicos, financieros, contables y jurídicos, según la dimensión de seguimientos asignada[117], porque, de lo contrario, carecería de razón de ser la existencia de dichas figuras en la actividad contractual. Así las cosas, la existencia de los informes de interventoría o que su contenido refiriera lo ocurrido durante la ejecución del contrato objeto de seguimiento no implica, por sí solo, el cumplimiento sustancial de sus deberes normativos y obligaciones contractuales. Por lo tanto, resulta claro que el interventor no satisfizo el contenido obligacional previsto tanto en el ordenamiento jurídico como en el contrato, pues en ninguno de sus informes advirtió o señaló incumplimientos o hechos que podían poner en riesgo el cumplimiento del contrato y, con ello, concurrió causalmente en la lesión de los derechos e intereses colectivos alegados en la demanda.

58. Por último, si bien alegó que mantuvo informados a la CIS, al OCAD, a AMBACAN y al DNP, con su contestación solo aportó un oficio de 26 de julio de 2017, dirigido a la CIS, en el que recomendaba no suspender el contrato e informaba que, "(…) *en el transcurso de la ejecución del proyecto, se han presentado múltiples dificultades técnicas* (…)"[118], pero sin precisar y/o explicar en qué consistían, para esa fecha, esas dificultades técnicas, lo cual tampoco permite concluir que haya satisfecho, sustancialmente, con sus deberes normativos y obligaciones contractuales como interventor. Además, obra en el expediente el oficio de 5 de abril de 2019, en el que la CIS le reitera una respuesta a AMOCCIDENTE, en el sentido de que el contrato de interventoría estaba suspendido y, por tanto, las solicitudes de no continuar con su ejecución no podían ser acogidas y, en cambio, le remitían una propuesta de acta de reinició y le solicitaban la remisión del "(…) *informe final de interventoría* [para] *luego suscribir el acta de liquidación* (…)"[119]. La Sala constata que dicho informe no obra en el expediente, pero hace parte de las órdenes contenidas en la sentencia de primera instancia. Por lo anterior, coindice con el tribunal en el sentido de que AMOCCIDENTE participó en la concreción de la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y, en consecuencia, su apelación no está llamada a prosperar.

---

no sustituyen ni reemplazan a la entidad estatal en su posición contractual ni en las potestades que la ley les concede para garantizar la ejecución del contrato vigilado, y por tanto, no pueden adoptar las decisiones que en el marco de sus funciones administrativas o contractuales le correspondan. De esta manera, la contratación de una interventoría por parte de la entidad estatal, no la releva de sus deberes de control y vigilancia frente al contrato principal, menos de su competencia decisoria sobre los asuntos que atañen al desarrollo del contrato. De esta manera la interventoría no sustituye ni reemplaza a la entidad contratante en la toma de las decisiones, conservando dicha potestad a través de su propio representante legal en virtud de la relación negocial existente.
Es por esto que las funciones de la interventoría no implican una obligación de resultado, sino de medio, pues no se puede atribuir al interventor una conducta que asegure el resultado esperado, esto es, el cumplimiento total y oportuno del contrato principal, toda vez que para ello deben concurrir situaciones o factores que no dependen exclusivamente de la gestión o actuar del interventor." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 7 de febrero de 2025, Exp. 69.997.

[117] "*Esa designación no se limitó a un encargo formal o meramente enunciativo. La tarea del supervisor, a voces del art. 83 de la Ley 1474 de 2011, versa sobre el seguimiento que la propia entidad contratante efectúa respecto del objeto convenido, en sus aristas técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica, en aras de proveer una vigilancia permanente a la ejecución del negocio y, con ello, propender por el logro del propósito perseguido. De modo que el control y verificación de las prestaciones pactadas no se limita a la simple recepción física o cuantitativa de los productos o servicios encargados al contratista* (…). *Su revisión implicaba, la constatación de los aspectos técnicos del objeto pues, de lo contrario, carecería de razón de ser la existencia de dicha figura en la actividad contractual, en tanto se reduciría al cotejo superficial de lo contratado, sin comprobar su despliegue sustancial*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de diciembre de 2025, Exp. 72.623.

[118] Expediente digital. Archivo "*10ED_02CUADERNO2*", folios 260 a 261.

[119] Expediente digital. Enlace del archivo "*2ED_GMAILRV_REMISIÓN.pdf*", carpeta "*folio 604*", archivo "*Oficio INT-CIS-00057850 DEL 5 de ABRIL de 2019.pdf*".

59. 6) El municipio de El Bagre alegó que, primero, no participó en la estructuración o contratación del proyecto, pues esas funciones las desarrollaron el OCAD y AMBACAN, que fue seleccionado como ejecutor y, segundo, que no había incurrido en ninguna acción u omisión que causara la lesión de los derechos e intereses colectivos y, más bien, a través del FOVIS había procurado la entrega satisfactoria de las viviendas, de las cuales restaban solo dos. Al respecto, la Sala encuentra que el tribunal no le atribuyó el daño a los derechos e intereses colectivos en su jurisdicción por haber estructurado o contratado la ejecución del proyecto, sino por incumplir las obligaciones de proporcionar los lotes o terrenos en los que se construirían las 62 viviendas. En relación con esto último, en la apelación y, por tanto, con posterioridad a la sentencia de primera instancia, el municipio alegó que a través del FOVIS municipal se habían entregado las viviendas y restaban solo dos, sin embargo, esta última circunstancia se soporta solo en el alegato que, precisamente con la apelación, hizo el municipio. Por lo tanto, la Sala considera que el cumplimiento de sus deberes, en relación con los derechos e intereses colectivos, no está probado y que, en consecuencia, el escenario pertinente y adecuado para verificar si la lesión cesó en el municipio de El Bagre es el cumplimiento de las órdenes impartidas al "*comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto*". En el marco de sus actividades, el municipio tendrá la posibilidad de demostrar, con datos actualizados, que su actividad permitió que cesara las vulneraciones en su jurisdicción y que, en consecuencia, garantizó los derechos colectivos lesionados en su jurisdicción. Por lo tanto, su apelación no prospera.

60. Por lo anterior, la Sala coincide con el tribunal y con el concepto del Ministerio Público, en el sentido de que la lesión de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda se derivó de la actuación (acciones y omisiones) conjunta y concurrente de todas las demandadas pues, si bien es cierto que no todas tenían la competencia de estructurar, planificar y contratar la ejecución de las 320 viviendas, también lo es que cada una de ellas, según se explicó, participó en el proyecto, según las competencias y obligaciones específicas que les fueron asignadas. Además, esas competencias específicas y concurrentes no suprimen, ni condicionan, ni alteran, ni puede llevar a desconocer las competencias y deberes directamente atribuidas a cada uno de los partícipes del frustrado proyecto. En consecuencia, se confirma la decisión de primera instancia.

61. Por último, la Sala resalta que las decisiones y órdenes que se adoptan en esta providencia se circunscriben al objeto de la acción popular, es decir, a la comprobación de la participación concurrente de las demandadas (incluyendo a las apelantes) en la lesión de los derechos colectivos invocados en la demanda[120]. Lo anterior, no implica juicio alguno sobre su responsabilidad bajo la perspectiva de otros medios de control judiciales y no judiciales como lo son procesos penales, disciplinarios, de responsabilidad fiscal o de controversias contractuales, cuya naturaleza jurídica, objeto y finalidad son distintos y, por tanto, lo aquí decidido implica cosa juzgada solo en relación con esta controversia.

[120] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de julio de 2023, Exp. 25000-23-41-000-2017-00083-02 (64.048); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decima Especial de Decisión, Sentencia de 1 de febrero de 2022, Exp. 73001-33-31-006-2008-00027-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 29 de agosto de 2014, Exp. 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP), entre otros.

2.3. Sobre la condena en costas

62. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta corporación, en sentencia de 6 de agosto de 2019[121], unificó jurisprudencia en lo relacionado con el reconocimiento, la condena y la liquidación de costas en el trámite del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos. Al respecto, se definió que "(…) *el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del Proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho*".

63. Se señaló que la condena en costas "(…) *incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente* (…)". Pero se precisó que las expensas y/o gastos procesales se reconocen cuando estas estén causadas en el proceso y se liquidan en la medida de su comprobación. Igualmente, para la tasación de las agencias en derecho, se le ordenó al juez tener en cuenta "(…) *la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente,* [entre] *otras circunstancias especiales* (…)".

64. La Sala encuentra que las Procuradurías demandantes participaron en el trámite de la segunda instancia y alegaron de conclusión[122], solicitando que se confirmara la sentencia de primera instancia, pues constituía el único instrumento de protección de los derechos e intereses colectivos vulnerados. Por lo tanto, de conformidad con el numeral 3 del artículo 365 del CGP[123], se condenará en costas y agencias en derecho, de esta instancia, a la Compañía Internacional de Fianzas S.A.S. – INTERFIANZAS, a la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS, a Diseño Absoluto S.A.S., al municipio de El Bagre - Antioquia, al Departamento Nacional de Planeación y a la Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño – AMOCCIDENTE, a favor de la parte actora. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

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

---

[121] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia de 6 de agosto de 2019, Exp. 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.
[122] Expediente digital. Archivo "*311Memorial_CGC_Alegatosdemandantes.pdf*".
[123] "*3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda*".

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el magistrado Fredy Ibarra Martínez.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de 22 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, según las consideraciones expuestas.

TERCERO: ORDENAR que los miembros del "*comité técnico de diagnóstico y formulación de acciones para el rescate y culminación del proyecto*", creado en la sentencia de primera instancia, publiquen la parte resolutiva de las sentencias de primera y segunda instancia en sus sitios web, durante el plazo de un año o hasta que se culmine satisfactoriamente el proyecto, lo que primero ocurra, contado a partir de la notificación de esta sentencia, como medida para garantizar la publicidad de las decisiones, la protección de las familias que resultaron afectadas y la efectiva defensa de los derechos e intereses colectivos lesionados.

CUARTO: CONDENAR en costas y agencias en derecho, de esta instancia, a la Compañía Internacional de Fianzas S.A.S. – INTERFIANZAS, a la Corporación Interuniversitaria de Servicios - CIS, a Diseño Absoluto S.A.S., al municipio de El Bagre - Antioquia, al Departamento Nacional de Planeación - DNP y a la Asociación de Municipios del Occidente Antioqueño – AMOCCIDENTE, a favor de los actores populares, las cuales se fijarán y liquidarán por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Por secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección
IMPEDIDO

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado