



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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Acción popular
Radicación: 41001-23-33-000-2021-00228-01 (72480)
Demandante: Municipio de Neiva - Personería de Neiva, Clínica Jurídica de Interés Público, Grupo Investigativo de Investigación Social GIIS.
Demandados: Nación - Ministerio del Deporte, Departamento del Huila – Secretaría de Educación, Municipio de Neiva, Contraloría Departamental del Huila, Consorcio Estadio 2014, Departamento Nacional de Planeación.

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por la Nación - Ministerio del Deporte y el Departamento del Huila, en contra de la sentencia proferida el 8 de octubre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Huila – Sala Cuarta de Decisión, por medio de la cual se ampararon los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público; defensa del patrimonio público; moralidad administrativa; y 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 del Municipio de Neiva, y se dictaron unas órdenes para cesar su vulneración.

La Sala es competente para proferir esta providencia porque resuelve los recursos de apelación interpuestos contra una sentencia del Tribunal Administrativo del Huila en un proceso de acción popular en el cual se pretende el amparo, entre otros, del derecho colectivo a la moralidad administrativa¹. El Tribunal Administrativo del Huila conoció el proceso en primera instancia debido a la naturaleza de las entidades demandadas².

¹ Numeral 13 del artículo 13 (en lo relacionado con la Sección Tercera) del Acuerdo 080 de 2019, dictado por la Sala Plena del Consejo de Estado.

² “Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011: Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.



SÍNTESIS³

1. La Personería de Neiva y la Clínica Jurídica de Interés Público presentaron una acción popular en contra de la Nación - Ministerio del Deporte, Departamento del Huila, Municipio de Neiva, entre otros, por considerarlos responsables del mal estado del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid lo que impide su goce y uso por parte de los habitantes del municipio. Las demandantes alegaron la vulneración a los derechos colectivos al control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad; a “la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común”; a la moralidad administrativa; a la defensa del patrimonio público; a el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; a la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada; al deporte y a la recreación, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Neiva. El Tribunal encontró responsables al Ministerio del Deporte, El Departamento del Huila y al Municipio de Neiva de vulnerar, entre otros derechos, a la moralidad administrativa, por lo que les ordenó realizar un estudio para definir si puede repararse debe construirse uno nuevo y adelantar las obras correspondientes dentro de los cinco años siguientes al término para realizar el estudio. La Sala modifica la decisión del tribunal en el sentido de absolver de responsabilidad al Ministerio del Deporte y modificar el derecho vulnerado por parte del Departamento del Huila. Así mismo ajustará las órdenes impartidas en el sentido de conminar al Ministerio para proteger los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Neiva.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

2. El municipio de Neiva - Personería de Neiva y la Clínica Jurídica de Interés Público, Grupo Investigativo de Investigación Social GIIS, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos el 24 de agosto de 2021⁴ en contra de la Nación - Ministerio del Deporte, Departamento del Huila, Municipio de Neiva, Consorcio Estadio 2014, Departamento Nacional de Planeación, para que se amparen los derechos colectivos al control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad; a “la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común”; a la moralidad administrativa; a la defensa del patrimonio público; a el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; a la realización de las construcciones edificaciones y desarrollos urbanos respetando

³ Temas: Protección de derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público y defensa del patrimonio público/ mantenimiento, rehabilitación de escenarios deportivos / responsabilidad de los municipios.

⁴ Samai, gestión en otros despachos, índice 00095, expediente digital, archivo 001Caratula.



las disposiciones jurídicas de manera ordenada; al deporte y a la recreación, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes del Municipio de Neiva.

3. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

Pretensiones Principales:

1. Que se protejan los derechos e intereses colectivos como son el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestado a la comunidad para la restauración del ESTADIO de FÚTBOL “GUILLERMO PLAZAS ALCID”, al velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Así como también, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público, y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, 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.

2. Que se ordene a las Autoridades y Particulares la restauración y remodelación del Estadio de FÚTBOL “GUILLERMO PLAZAS ALCID”, ante el abandono estatal, afectando los derechos colectivos al espacio público de todos los huilenses.

3. Que se ordene al Municipio, Departamento y Particulares que cesen las dilaciones sobre la recuperación, reforzamiento, adecuaciones, remodelación, o reconstrucción del ESTADIO “GUILLERMO PLAZAS ALCID” como escenario deportivo de los huilenses.

Pretensión subsidiaria:

1. En caso de no prosperar las anteriores peticiones, y que al determinarse que técnicamente esta obra no es viable, no se inviertan más recursos públicos en lo que sería una obra fallida, para evitar el detrimento patrimonial, y que así se tomen decisiones definitivas a fin de ejecutar obras encaminadas al disfrute colectivo de los derechos incoados vulnerados a los neivanos durante estos últimos 5 años.

4. Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones:

4.1. El estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid del Municipio de Neiva fue construido en 1964 con capacidad para 22.000 espectadores. En 1992, la Gobernación del Huila invirtió recursos para llevar a cabo su ampliación con la finalidad de aumentar su capacidad en 10.000 espectadores; remodelación que tuvo lugar entre los años 1992 y 1995.

4.2. El 25 de abril de 2008, se desplomó una de las graderías de la tribuna occidental y ocasionó la muerte de una persona y lesiones a otras seis.

4.3. Mediante Resolución núm. 353 de 2012 se adjudicó el concurso de méritos núm. 003 de 2012 a la Unión Temporal Neiva 2012, para la elaboración de los estudios y diseños para la adecuación, remodelación arquitectónica y estructural



del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, el cual tenía un plazo de ejecución de 4 meses a partir del 22 de diciembre de 2012.

4.4. El 8 de noviembre de 2013, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre COLDEPORTES, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva celebraron el convenio interadministrativo núm. 758, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, para lo cual se realizaron aportes por valor total de \$21.200.000.000.00, los cuales se adicionaron, el 18 de febrero de 2016, en \$7.684.386.231.00 destinados a los contratos de Interventoría núm. 1760 de 2014 y de obra No. 1758 de 2014, con lo que el valor total del convenio ascendió a \$28.884.386.231.00 y con plazo de ejecución hasta el 31 de octubre de 2016.

4.5. El contrato de obra núm. 1758 del 18 de diciembre de 2014 fue suscrito entre el Consorcio Estadio 2014 y el Municipio de Neiva, cuyo objeto fue la “Adecuación y Remodelación Arquitectónica y Estructural del Estadio de Fútbol Guillermo Plazas Alcid del Municipio de Neiva - Departamento del Huila –Fase 1”, por un valor inicial de \$19.999.862.500, adicionado con \$7.249.420.973 para un valor total de \$27.249.283.473 M/CTE.

4.6. La interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra la realizó el Consorcio Interventoría Estadio 2014 en virtud del contrato núm. 1760 de 2014.

4.7. El 14 de abril de 2015, durante la ejecución del contrato de obra No. 1758 del 2014, ocurrió un segundo accidente en el escenario deportivo, por la caída de una pared sobre los trabajadores, producto del cual resultaron heridos 6 de ellos. Con ocasión de lo anterior, en el mes de mayo de 2015, el Ministerio del Trabajo sancionó al consorcio con suspensión de la obra por incumplimiento de normatividad en materia de riesgos laborales y le impuso una multa de cien (100) SMMLV, tras encontrar acreditado que operaba sin contar con puntos de anclaje, líneas de vida y elementos de protección como arnés y coordinador de alturas, motivo por el que se ordenó la suspensión del trabajo en alturas y el cierre del estadio el 12 de agosto de 2015. El 19 de agosto siguiente se levantó la suspensión de la obra y el 3 de diciembre de 2015, se inició una investigación por incumplimiento de obligaciones respecto de riesgos laborales.

4.8. El 12 de septiembre de 2015, mientras los trabajadores ejecutaban labores para la fundición de la placa del cuarto piso, esta cedió y se desplomó. Luego, el 19 de agosto de 2016 se derrumbó la placa de concreto de la tribuna occidental, evento en el que murieron cuatro trabajadores y diez resultaron heridos; “presuntamente este suceso habría ocurrido por la omisión por parte del contratista de ejecutar una de las principales obligaciones legales y



contractuales, que obedecería al reforzamiento estructural de manera previa a la intervención para la ejecución de obras nuevas”.

4.9. Como consecuencia de lo anterior, la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo ordenó en principio la “paralización o prohibición inmediata de trabajos o tareas en toda la construcción de la obra” y luego su reactivación para terminación de la estructura de concreto y acabados, entre otros. De la misma manera se tramitaron los procedimientos sancionatorios contractuales en los que se declaró el incumplimiento grave del consorcio y, en consecuencia, se hizo efectiva la cláusula penal. Se terminó el vínculo contractual, se ordenó la liquidación y caducidad del contrato y se dispuso el pago solidario de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento, al tiempo que se finalizó el contrato de interventoría. La Alcaldía de Neiva demandó al consorcio para que respondiera por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento que generó la caducidad, proceso que se lleva a cabo en el Tribunal Administrativo del Huila.

4.10. Según peritazgo técnico realizado por la sociedad Ingeniería Sísmica & Estructural S.A.S., las causas del colapso de la gradería del estadio fueron las fallas o deficiencias en el diseño de la cimbra o formaleta de construcción que no guardaba el rigor necesario exigido en la norma técnica; así como las deficiencias en el armado y configuración de las cimbras en la obra, situación que no era fortuita o casual, sino que era una práctica constructiva común y recurrente del contratista; además del descuido y omisión de verificar adecuadamente los lugares o puntos donde se apoyaran las cimbras. La hipótesis fáctica de falla es: falla a flexión de la losa de la cabina de radio prensa que le transmite una carga que genera una flexión 2.3 veces mayor a la capacidad de la losa.

4.11. En igual sentido, en el informe elaborado en el curso de una acción de tutela que presentó la Contraloría General de la República de fecha 15 de noviembre de 2016, se advirtió que “[s]e conformó una obra, que una parte cuenta con especificaciones técnicas por fuera de las normas actuales y otra parte construida basada en estas directrices, haciéndose necesario la continuidad en su intervención, pero por las condiciones actuales como se llevó a cabo la ejecución del contrato en contravía a lo planeado inicialmente, se vuelve una infraestructura inviable en la continuidad de su intervención”

4.12. El 20 de junio de 2021, la Contraloría General de la República profirió fallo de responsabilidad fiscal por culpa grave del consorcio y, en consecuencia, impuso multa por más de diecisiete mil millones de pesos.



B. Posición de la parte demandada

5. El **Departamento Nacional de Planeación DNP⁵**, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, “inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del DNP e improcedencia de este medio de control frente a este departamento administrativo”, “inexistencia de nexo causal y daño contingente respecto del actuar del DNP”, y la genérica.

5.1. Afirmó que en la demanda no se imputó ni demostró la existencia del nexo causal entre las acciones que originaron la presunta vulneración de derechos colectivos y el actuar del DNP, pues al no ser el ejecutor del proyecto de inversión no puede trasladársele actuaciones que son de competencia y responsabilidad de las entidades territoriales que fungen como ejecutores de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías SGR.

6. El **Departamento del Huila⁶** propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y la genérica, tras considerar que la responsabilidad de avizorar la problemática y gestar soluciones a las imputadas en la demanda corresponde al ente territorial municipal; no obstante, el departamento ha realizado significativos aportes económicos.

7. El **Municipio de Neiva⁷** propuso las excepciones de inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos, inexistencia de incumplimiento de las normas legales y la genérica.

7.1. Afirmó que, con el fin de dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo y a las recomendaciones de la Universidad Nacional, suscribió el contrato de obra 1800 de 2021 cuyo objeto consistía en realizar el desmonte de estructura metálica, demolición y retiro de escombros en rampa y zona afectada, así como cerramiento provisional de la zona occidental del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid.

7.2. Informó que solicitó nuevos recursos al Ministerio del Deporte y al Departamento Nacional de Planeación para continuar las gestiones de habilitación del estadio, mediante la ejecución del proyecto “Mejoramiento, Rehabilitación y Reforzamiento del estadio de Fútbol Guillermo Plazas Alcid”; tales obras que se realizaron con plena observancia de las disposiciones de orden constitucional y legal.

⁵ Samai, gestión en otros despachos, índice 00095, expediente digital, archivo 021 ContestaciónDemandaDNP.

⁶ Samai, gestión en otros despachos, índice 00095, expediente digital, archivo 023 ContestaciónDemandaDepartamentoHuila.

⁷ Samai, gestión en otros despachos, índice 00095, expediente digital, archivo 025ContestaciónDemandaMunNeiva.



8. El **Ministerio del Deporte**⁸ propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de vulneración de derechos e intereses colectivos por parte suya y la genérica, tras considerar que las pretensiones van encaminadas a un cumplimiento y cese de vulneración por parte del Municipio de Neiva, a quien corresponde la administración, cuidado, reparación y explotación.

8.1. Advirtió que la suscripción del convenio interadministrativo no desplazaba responsabilidad de las obligaciones de los contratos de obra e interventoría que correspondían al Municipio de Neiva.

8.2. Señaló que, desde el año 2020, ha requerido en nueve ocasiones al ente municipal para que remita información sobre el proyecto, sin que haya dado respuesta, motivo por el cual no ha podido evaluar e identificar los recursos que deberán ser aportados por el Ministerio para la ejecución del proyecto.

C. Sentencia recurrida

9. El Tribunal Administrativo del Huila, Sala Cuarta de Decisión profirió sentencia el 8 de octubre de 2024⁹, en la que resolvió:

PRIMERO: Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio del Deporte, Dnp y por el departamento del Huila.

SEGUNDO: Declarar probadas las excepciones inexistencia de vulneración de derechos colectivos e inexistencia de nexo causal y daño contingente propuestas por el Departamento Nacional de Planeación.

TERCERO: Amparar los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, moralidad administrativa y 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 que han sido vulnerados por el municipio de Neiva, departamento del Huila y ministerio del deporte.

CUARTO: Ordenar al Ministerio del Deporte, al departamento del Huila y al municipio de Neiva, que dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia; de manera mancomunada y solidaria, realicen un estudio, que permita definir, si urbanística y técnicamente es conveniente reparar y/o readecuar el estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, o construir uno nuevo. Incluso, en otro sector, si fuera más conveniente.

En uno u otro caso, dichas entidades elaborarán los diseños en sus componentes de ingeniería de detalle, presupuesto y cronograma de actividades.

Las obras que garanticen la restauración o construcción del escenario deportivo se deben ejecutar dentro de los cinco años siguientes, y a ella concurrirán dichas entidades con recursos técnicos, institucionales y financieros.

QUINTO: Exhortar al Departamento Nacional de Planeación, para que en ejercicio de sus competencias, brinde acompañamiento y asesoría al Ministerio del Deporte, al departamento del Huila y al municipio de Neiva en la estructuración del referido proyecto, a efectos de garantizar su priorización.

⁸ Samai, gestión en otros despachos, índice 00095, expediente digital, archivo 027ContestaciónDemandaMinisterioDeporte.

⁹ Samai, gestión en otros despachos, índice 80.



SEXTO: Ordenar la conformación del comité de verificación, del cual harán parte los representantes del Ministerio del Deporte, Departamento Nacional de Planeación, departamento del Huila y municipio de Neiva y el suscrito ponente. Entidades que rendirán un informe semestral unificado sobre el avance de lo aquí ordenado.

SÉPTIMO: En los términos consagrados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remitir a la Defensoría del Pueblo copia de la demanda, del auto admisorio y de esta providencia.

9.1. El Tribunal encontró acreditado que el colapso de la gradería se presentó, de una parte, por las fallas o deficiencias en el diseño de la cimbra o formaleta de construcción, que no guardaba el rigor necesario exigido por la NSR-10, lo cual dañó la losa existente en las cabinas y desestabilizó la cimbra generando el colapso de las gradas y, de otra, porque el armado y configuración de las cimbras en la obra fueron deficientes, al tiempo que se omitió verificar adecuadamente los lugares o puntos donde se apoyaron, lo cual terminó en la construcción de una cimbra inestable y mal arriostrada, que al fallar uno de sus puntos de apoyo fue incapaz de redistribuir la carga y ocasionó la caída de concreto fresco a las gradas inferiores, generando el colapso de estas.

9.2. Afirmó que las condiciones en que se encuentra el estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, vulneran los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público y la defensa del patrimonio público, porque gran parte del escenario deportivo se encuentra clausurado y las autoridades que forman parte del sistema nacional del deporte no han adoptado medidas concretas para lograr su restauración y rehabilitación.

9.3. Advirtió que se desconoció el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por cuanto la obra de remodelación se siniestró por deficiencias de planificación, dado que en el momento de diseñar y construir la “cimbra o formaleta de construcción” no se tuvieron en cuenta las normas de sismo resistencia (Nsr-10), lo que generó el desplome de un área de la tribuna occidental y el consecuente debilitamiento de la estructura.

9.4. Señaló que se atentó contra la moralidad administrativa porque el siniestro fue ocasionado por la comisión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y por las deficiencias en el diseño, ejecución y seguimiento de la obra, que a la postre dilapidaron cuantiosos recursos de la hacienda pública. Afirmó que el desconocimiento de las normas de sismo resistencia y el empleo de prácticas constructivas deficientes, evidencia un comportamiento desleal y contrario a la buena fe por parte del contratista a quien, a pesar de asistirle el derecho a obtener un rendimiento económico, es un colaborador de la administración en el logro de sus fines.



9.5. Aunado a lo anterior, el municipio no ejerció una adecuada vigilancia en la obra, lo cual se acredita a partir del incumplimiento del interventor que no advirtió ni tomó medidas para corregir las falencias reiteradas, máxime si se tiene en cuenta que antes de que se desplomara la tribuna occidental, acaecieron otros incidentes.

9.6. Con base en lo anterior concluyó, que se satisficieron los requisitos objetivos (afectación de los recursos públicos) y subjetivos (comportamiento desleal por parte el contratista y del interventor) para considerar que se lesionó el referido derecho colectivo.

9.7. En relación con el derecho colectivo al “control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad” manifestó que no se encontró vulnerado, por cuanto en el presente asunto no se discute una relación de consumo por el suministro de un bien o servicio a la comunidad, sino en la ejecución de un contrato estatal. Tampoco advirtió la afectación del derecho colectivo “al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”, en razón a que este le impone al Estado el deber de suministrar elementos o servicios que garanticen la salud de las personas en escenarios determinados, situación que no guarda ninguna relación con los aspectos fácticos que son objeto de la presente controversia.

9.8. En lo que respecta a la amenaza o vulneración del derecho “a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente”, consideró que no se demostró que el estado actual del estadio entrañe un riesgo para la vida e integridad de las personas, pues se desmontó la estructura metálica de la cubierta de la tribuna occidental, se demolió el muro de contención que servía como rampa de acceso a dicha tribuna y se produjo el cerramiento provisional de la tribuna, sumado al hecho de que el acceso se encuentra limitado a una parte de las tribunas norte y oriental.

9.9. Por último, declaró probadas las excepciones denominadas “inexistencia de vulneración de derechos colectivos por parte del DNP” e “inexistencia de nexo causal y daño contingente respecto del actuar del DNP”, porque esta entidad no forma parte del sistema nacional del deporte y no se encontró acreditado que amenace o desconozca los derechos colectivos invocados por los accionantes; aunado al hecho de que actuó diligentemente en la protección de los recursos del sistema general de regalías.

D. Recursos de apelación

10. El **Departamento del Huila**¹⁰ presentó reparos frente a la providencia que amparó los derechos colectivos al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público, moralidad

¹⁰ Samai, gestión en otros despachos, índices 85 y 87.



administrativa y 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 que han sido vulnerados por el Municipio de Neiva, el Departamento del Huila y el Ministerio del Deporte, pues en ella se impone una carga injusta respecto de una obligación que no le corresponde y en relación con la cual lo único que hizo fue apoyar económicamente las obras.

10.1. Solicitó que se le exonere de responsabilidad respecto de la vulneración de los derechos al goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, pues su garantía, protección y amparo le corresponde al municipio. En cuanto a la defensa del patrimonio público advirtió que la jurisprudencia ha sostenido que se afecta cuando quienes intervinieron en la iniciación y ejecución de una obra abandonan tal propósito sin que puedan excusarse en fundamentos legales relativos a la competencia para invertir recursos y para velar por la debida ejecución de ellos, lo cual no ocurrió en el presente asunto comoquiera que las entidades se han mantenido en la búsqueda de soluciones.

10.2. Advirtió que la sentencia apelada lejos de tener en cuenta los aportes económicos que ha realizado desde el inicio del proyecto, la condenó a permanecer en él, aun cuando está demostrado que no ofrece garantías para su continuidad y que el catastrófico y sospechoso manejo que se le dio a la ejecución de estos recursos son investigados por la autoridad penal, disciplinaria y fiscal competente. No obstante, informó que las entidades están tramitando un convenio para adelantar estudios que les permitan solucionar lo que el juez de primera instancia ha resuelto.

10.3. Señaló que la decisión de primera instancia no tuvo en cuenta que dentro del proceso se acreditó la defensa del patrimonio público por parte de la entidad ejecutora del proyecto, dado que se llevaron a cabo los procedimientos administrativos sancionatorios que motivaron pagos por parte de las aseguradoras, luego de que se declarara la caducidad del contrato al demostrarse el incumplimiento por el desplome de la tribuna y la omisión en la realización de unos reforzamientos y la observancia de las normas de sismo resistencia. Con base en lo anterior adujo que la entidad competente tramitó los procesos referidos con resultados favorables a la defensa del mencionado derecho.

10.4. En punto a la responsabilidad por vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa afirmó que, al no ser la ejecutora del proyecto, ni haber realizado los procesos de selección de los contratos de obra e interventoría y limitar su participación al aporte de recursos para garantizar derechos, no se le puede responsabilizar. Junto con lo anterior, manifestó que las órdenes impartidas en la sentencia resultan desacertadas pues el juez se arrogó



competencia sobre manejos fiscales que por mandato constitucional y legal le corresponde a la Nación, Departamento o Municipio.

10.5. Reiteró que las instalaciones del estadio prestan servicios de manera parcial, con algunas restricciones, lo cual debe considerarse al momento de resolver el recurso, al tiempo que deberá pronunciarse sobre los dineros recuperados en el ejercicio de las reclamaciones de las garantías y realizar auditoría para verificar la disposición y los rendimientos.

10.6. Señaló que la decisión de llamar al departamento a responder de manera solidaria resulta desmedida comoquiera que dentro de sus competencias legales y constitucionales no está la de concurrir de manera directa a resolver asuntos que corresponden al ente municipal, por lo que solicitó que se module la sentencia, exonerándolo u ordenando su concurrencia en aplicación de los principios de subsidiaridad y complementariedad.

11. El **Ministerio del Deporte**¹¹ se opuso a la decisión de primera instancia tras considerar que, al ser el máximo órgano del sistema nacional del deporte, su labor se centra en la cofinanciación, asesoramiento, seguimiento y supervisión de las iniciativas de infraestructura deportiva y recreativa, acorde con las necesidades de la población. De ahí que, los entes territoriales y los institutos deportivos son los encargados de presentar los proyectos de infraestructura para la implementación de escenarios deportivos.

11.1. Señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 181 de 1995 y el numeral 76.7.2 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los escenarios deportivos está a cargo de los municipios. En igual sentido, las Juntas Administradoras Seccionales de Deporte, incorporadas a los departamentos como entes departamentales para el deporte, la recreación, la educación extraescolar y el aprovechamiento del tiempo libre, tiene dentro de sus funciones, la de “5. Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios”.

11.2. Con base en lo anterior, afirmó que la sentencia de primera instancia otorga obligaciones y responsabilidades al Ministerio del Deporte con las que no cuenta, desconociendo las obligaciones de los entes territoriales, en lo que respecta a las obras de infraestructura, lo que evidencia una falta de legitimación en la causa del Ministerio del Deporte.

11.3. Manifestó que de su participación en el Convenio Interadministrativo No. 758 del 2013 no deriva ninguna vulneración a los derechos colectivos, pues las

¹¹ Sama, gestión en otros despachos, índice 86.



pretensiones buscan el cumplimiento y cese de la vulneración por parte del Municipio de Neiva, propietario del escenario deportivo, quien en el marco del convenio tenía a cargo las obligaciones de ejecución del proyecto y celebración de contratos, tanto así que producto de la liquidación unilateral del convenio interadministrativo los valores aportados por esta Entidad que se tuvieron como actividades no conformes y saldo no ejecutado, se reintegraron a la Nación.

11.4. Advirtió que no puede confundirse la celebración del convenio interadministrativo, su incumplimiento y las anomalías surgidas en ejecución de los contratos financiados con los recursos aportados en él, con las obligaciones de orden constitucional y legal impartidas a los entes territoriales para el cuidado y debida administración de su escenario deportivo, lo cual limita la responsabilidad e injerencia del Ministerio del Deporte a las obligaciones derivadas de este convenio interadministrativo.

E. Trámite de segunda instancia

12. Mediante auto del 8 de mayo de 2025¹² se admitieron los recursos de apelación y se concedió el término de cinco días a las apelantes para que complementaran la sustentación de los recursos, únicamente respecto de los reparos concretos formulados y desarrollados inicialmente. Las recurrentes guardaron silencio¹³.

13. El **Ministerio Público**¹⁴ rindió concepto a través del cual solicitó la modificación de la sentencia de primera instancia, en el sentido de negar las pretensiones en contra del Ministerio del Deporte respecto de la vulneración de los derechos colectivos y confirmar la responsabilidad del Departamento del Huila únicamente frente a la vulneración de los derechos colectivos del patrimonio público y uso y goce del espacio público.

13.1. Manifestó que el Ministerio del Deporte no vulneró el patrimonio público toda vez que la rehabilitación y realización de las obras para el funcionamiento del estadio le corresponde al Municipio de Neiva, de manera que la función del Ministerio es prestar la asistencia técnica, autorizar o participar en la cofinanciación del proyecto.

13.2. Afirmó que el Ministerio no vulneró el derecho del uso y goce del espacio público, porque la restricción sobre el estadio es consecuencia de una obra inconclusa que no le compete realizar.

13.3. Respecto de la vulneración de “la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de

¹² Samai, índice 4.

¹³ Samai, índice 13.

¹⁴ Samai, índices 10 y 29.



manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”, advirtió que el tribunal no indicó las razones por las cuales el Ministerio del Deporte y el Departamento del Huila vulneraron ese derecho, sino que se limitó a evidenciar las acciones y omisiones del Municipio de Neiva en relación con el contrato de obra, por lo que la decisión resulta incongruente.

14. El **Municipio de Neiva**¹⁵ mediante memorial del 27 de noviembre de 2025, solicitó impulso procesal dado el deterioro progresivo de la estructura, su inhabilidad para uso público, los efectos de abandono estatal y la afectación continuada del patrimonio público, los cuales constituyen un daño colectivo actual, grave y en curso, cuya prolongación involucra responsabilidad por omisión concurrente de los niveles nacional, departamental y municipal.

14.1. Afirmó que el deber concurrente es irrenunciable, de manera que no depende de la titularidad del bien ni del rol del Municipio como ejecutor y contratante, por lo que solicitó mantener la orden de concurrencia administrativa, técnica y financiera de los entes demandados.

II. CONSIDERACIONES

F. Aspectos procesales y sentido de la decisión

15. Sobre la legitimación de la Clínica Jurídica de Interés Público “Grupo Investigativo de Intervención Social GIIS”, la Sala advierte que no se encuentra legitimada para presentar la demanda, comoquiera que no se acreditó dentro del presente proceso que fuera una persona jurídica.

16. En efecto, revisados los anexos que se aportaron, esto es, la resolución de designación del director y el Acuerdo CA número 025 de 2020 se advierte que la clínica jurídica es “un centro académico-práctico y de investigación, especializado en el Derecho de Interés social o comunitario”.

17. Teniendo en cuenta lo anterior, la demanda se tendrá presentada por el señor Óscar Javier Reyes Pinzón como persona natural y no en representación de la Clínica Jurídica de Interés Público - Grupo Investigativo de Intervención Social GIIS, dado que dicha dependencia no se encuentra legitimada para demandar y ser parte.

18. Aclarado lo anterior, la Sala modificará la decisión de primera instancia en lo que respecta a los derechos colectivos vulnerados, la responsabilidad de las entidades apelantes y, consecuentemente, las órdenes impartidas por el tribunal.

¹⁵ Samai, índice 22.



19. De acuerdo con los recursos de apelación presentados por las entidades demandadas Ministerio del Deporte y Departamento del Huila, los reparos formulados en contra de la sentencia de primera instancia se centran en la falta de legitimación por pasiva por no ser las autoridades responsables de la construcción y mantenimiento de escenarios deportivos, máxime cuando no participaron en la suscripción del contrato de obra con base en el cual se estableció la violación a los derechos colectivos amparados.

20. Las consideraciones de la Sala se expondrán de la siguiente manera: en primer lugar, se abordará el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre como derecho social elevado a derecho fundamental por la jurisprudencia constitucional; y, en segundo lugar, el caso concreto, cuyo análisis se dividirá, de una parte, en los hechos probados y, de la otra, en los derechos colectivos presuntamente vulnerados para determinar la responsabilidad de las apelantes.

G. El derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

21. El artículo 52¹⁶ de la Constitución Política de Colombia “reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre”, disponiendo para el efecto, que forma parte de la educación y constituye un derecho social.

22. En un primer momento, la Corte Constitucional¹⁷ le otorgó el carácter de fundamental a este derecho, por su estrecha conexidad con otros que ostentan ese rango:

En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C.P. art. 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango.

En efecto, en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario¹⁸.

¹⁶ “Artículo 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-410 de 4 de junio de 1999, M. P., Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸ Cfr, entre otras, las sentencias t-466/92, C-625/96 y C-226/97.



23. Luego, concluyó que se trata de un derecho fundamental autónomo¹⁹, tras exponer, entre otras razones, que “(i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales como fundamentales”.

24. Sobre el particular, esta Corporación mediante sentencia del 15 de abril de 2010²⁰ advirtió que el derecho al deporte y a la recreación ha merecido la calificación de derecho social y de derecho fundamental por conexidad, pero no ha sido consagrado positivamente como derecho colectivo en norma alguna, motivo por el que no es susceptible de amparo por la vía de la acción popular.

25. De acuerdo con lo anterior, este derecho que fue invocado por los accionantes en la demanda como colectivo no es susceptible de ser amparado a través de la presente acción, sino que los hechos alegados deberán analizarse a través de los otros derechos que sí son colectivos y fueron amparados por el tribunal.

Caso concreto.

H. Hechos probados.

26. De acuerdo con el acervo probatorio recaudado en el proceso, está acreditado que:

27.1. Mediante Resolución 289 de 2012²¹ la Alcaldía de Neiva ordenó la apertura del concurso de méritos 003 de 2012, cuyo objeto fue la “Elaboración de los estudios y diseños para la adecuación remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid del Municipio de Neiva”, el cual se adjudicó a través de la Resolución núm. 353 de 2012²² a la Unión Temporal Neiva 2012, con quien el Municipio suscribió el contrato de consultoría 9214 de 19 de diciembre de 2012²³.

27.2. Mediante Convenio Interadministrativo núm. 758 de 2013, COLDEPORTES, el Departamento del Huila y el Municipio de Neiva, aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para ejecutar el proyecto de “adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid del Municipio de Neiva – Departamento del Huila”, de conformidad con las especificaciones técnicas descritas en los planos, en las memorias técnicas de

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-242 de 16 de mayo de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de abril de 2010 proferida en el expediente 68001-23-15-000-2003-01472 01 (AP), CP. Mauricio Fajardo Gómez.

²¹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 1 a 3.

²² Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 4 a 5.

²³ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 6 a 19.



diseño, en las normas vigentes y en las actividades presentadas en el presupuesto entregado por el Municipio²⁴.

27.2.1. En las cláusulas sexta y séptima del citado convenio, se establecieron las obligaciones de COLDEPORTES y del Departamento del Huila en los siguientes términos:

CLÁUSULA SEXTA.- OBLIGACIONES DE COLDEPORTES: Son obligaciones de COLDEPORTES: 1. Concurrir en las actividades de conceptualización, estructuración, planificación e intercambio de argumentos a que haya lugar para la buena ejecución del convenio. 2. Entregar al Municipio, los recursos económicos estipulados en este convenio, en la forma pactada. 3. Facilitar el intercambio de información necesaria para lograr los cometidos del convenio. 4. Designar el supervisor del convenio, quien se encargará de la supervisión y el seguimiento técnico, administrativo y financiero al desarrollo de las actividades del convenio, de acompañar el proceso, al desarrollo de las actividades del convenio, de acompañar el proceso, y de las gestiones necesarias para alcanzar el éxito del objeto del convenio. 5. Cumplir con todo y cada uno de los requisitos de ley, encaminados al cumplimiento del objeto convenido, dando aplicación a las disposiciones legales vigentes. 6. Las demás inherentes y necesarias para el cabal cumplimiento del presente convenio.

CLÁUSULA SÉPTIMA. – OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL HUILA: Son obligaciones del DEPARTAMENTO: 1. Concurrir en las actividades de conceptualización, estructuración, planificación e intercambio de argumentos a que haya lugar para la buena ejecución del convenio. 2. Entregar al Municipio, los recursos económicos estipulados en este convenio, en la forma pactada. 3. Facilitar el intercambio de información necesaria para lograr los cometidos del convenio. 4. Designar el supervisor del convenio. 5. Cumplir con todo y cada uno de los requisitos de ley, encaminados al cumplimiento del objeto convenido, dando aplicación a las disposiciones legales vigentes. 6. Las demás inherentes y necesarias para el cabal cumplimiento del presente convenio.

27.2.2. De acuerdo con la cláusula octava del convenio, las partes debían constituir un comité técnico para impartir directrices y recomendaciones para el cumplimiento del objeto, servir como espacio de discusión sobre asuntos para el desarrollo del convenio, ente otras actividades. Dicha cláusula fue modificada el 23 de julio del 2014, en el sentido de eliminar el comité técnico²⁵.

27.3. A través del contrato de obra pública núm. 1758 de 2014²⁶, el Municipio de Neiva y el Consorcio Estadio 2014 acordaron llevar a cabo la “Adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid”.

27.4. El Municipio de Neiva y el Consorcio Interventoría Estadio 2014 suscribieron contrato núm. 1760 de 2014 para “Realizar la interventoría técnica,

²⁴ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 028AnexoContestacionDemandaMinisterioDeporte.pdf, páginas 1 a 7.

²⁵ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 028AnexoContestacionDemandaMinisterioDeporte, pág. 16.

²⁶ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 50 a 63.



administrativa y financiera” al contrato de obra 1758 de 2014, por valor total de \$1.634.733.258 y duración total de 1 año y 195 días²⁷.

27.5. En sesión del 28 de diciembre de 2015, un asesor del DNP, la Directora de Planeación de la Gobernación del Huila, el alcalde de Neiva y el secretario técnico, miembros del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de Neiva aprobaron el incremento en el valor total del proyecto de adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, dado que el Municipio de Neiva contaba con un saldo de las asignaciones directas²⁸. Dicha modificación al proyecto de inversión se aprobó por Acuerdo núm. 16 de 30 de diciembre de 2015²⁹.

27.6. Mediante Acuerdo 42 de 24 de diciembre de 2015³⁰, el OCAD Región Centro Sur aprobó la modificación al proyecto departamental adecuación y remodelación arquitectónica del estadio Guillermo Plazas Alcid.

27.7. Mediante Resolución núm. 001591 del 11 de septiembre de 2019³¹, el Ministerio del Deporte liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo No 758 de 2013, luego de declarar fallida la etapa de liquidación bilateral, por cuenta del silencio de los entes territoriales, a quienes instó para el efecto, sin recibir comentarios, respuesta al requerimiento de información, ni el acta suscrita. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio solicitó el reintegro total de los recursos aportados. De acuerdo con lo expuesto en el acta de liquidación, de los aportes que realizó COLDEPORTES quedó un saldo por valor de \$248.822.994, por concepto de actividades no ejecutadas.

27.7.1. El Ministerio concluyó que:

1. De los apartes del convenio por valor de 21.200.000.000, fueron ejecutados 20.951.174.006 así: 10.951.174.00 de Coldeportes, 5.000.000.000 del Municipio de Neiva y 5.000.000.000 del departamento del Huila. 2. El objeto del convenio no se cumplió satisfactoriamente. 3. Los contratos derivados no se han liquidado. 4. A la fecha no se ha culminado el contrato de consultoría No 060 de 2019, el cual va a determinar el estado actual técnica y financieramente del proyecto, así como contar con los estudios, diseños, y especificaciones y presupuesto para la terminación del mismo.

Por lo anterior, y por no contar por los documentos de TERMINACIÓN, RECIBO A SATISFACCIÓN y LIQUIDACIÓN, de los contratos derivados que certifiquen la ejecución técnica y financiera, de los recursos desembolsados por parte de COLDEPORTES, se considera necesario, dar por liquidado el convenio interadministrativo 758 de 2013, de manera unilateral, solicitando el reintegro TOTAL, de los recursos.

²⁷ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 28 a 37.

²⁸ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 176 a 178.

²⁹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 179 a 185.

³⁰ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 266 a 196.

³¹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, Archivo028anexoContestacionDemandaMinisterioDeporte, páginas 9 a 53.



27.8. Inconforme con la decisión, el Municipio de Neiva interpuso recurso de reposición el cual se resolvió mediante la Resolución núm. 001787 de 7 de octubre de 2019³², a través de la cual revocó parcialmente la decisión adoptada, en el sentido de aceptar los valores cuantificados como conforme, además del valor de la póliza por el amparo de cumplimiento en relación con el cual ordenó que se reinvierta en la culminación del escenario deportivo, previa información técnica, jurídica y financiera que de cuenta de su ejecución.

27.9. La Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo – Huila, mediante auto núm. 0620 del 12 de agosto de 2015 ordenó la suspensión de las actividades de trabajo en alturas que implican peligro para la vida, la integridad y la seguridad y salud de los trabajadores, luego de evidenciar que en el lugar de la obra no se contaba con puntos de anclaje, eslingas, ni líneas de vida debidamente certificadas de acuerdo a la normatividad vigente, generando riesgo inminente que puso en peligro la vida, la integridad y la seguridad de los trabajadores, toda vez que no contaba con las medidas de seguridad necesarias para el trabajo en alturas³³.

27.10. Por medio de autos núms. 0631 del 19 de agosto de 2015 y 0957 del 27 de septiembre de 2016, la Dirección Territorial del Ministerio del Trabajo levantó la suspensión de actividades en forma parcial, respecto de las actividades del montaje de estructura metálica y cubierta de la tribuna occidental³⁴. El 12 de octubre de 2016, mediante Auto 1002³⁵, se levantó íntegramente la medida de suspensión de la obra.

27.11. El Municipio de Neiva, mediante Resolución núm. 366 de 2018³⁶ declaró el incumplimiento grave de las obligaciones legales y contractuales esenciales pactadas en el contrato de obra 1758 de 2014 y la caducidad. En consecuencia, declaró la existencia del siniestro de incumplimiento y ordenó hacer efectiva la cláusula penal.

27.12. La Contraloría General de la República a través del Auto núm. 1520 del 9 de diciembre de 2020 modificó la cuantía de la sanción impuesta en el proceso en el que se imputó responsabilidad fiscal a funcionarios de la administración del Municipio de Neiva y a los miembros de los consorcios contratistas en los contratos de obra, interventoría y peritaje³⁷.

27.13. El Municipio de Neiva, mediante Resolución 370 de 2018 declaró el incumplimiento, impuso multas y sanciones respecto del contrato de consultoría

³² Samai, gestión en otros despachos, índice 95, Archivo028anexoContestacionDemandaMinisterioDeporte, páginas 55 a 110.

³³ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 192 a 273.

³⁴ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 274 y 280 a 282.

³⁵ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 287 a 291.

³⁶ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 292 a 518.

³⁷ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 519 a 547.



1760 de 2014³⁸. Dicho contrato fue terminado de manera anticipada y por mutuo acuerdo entre las partes el 9 de noviembre de 2018³⁹.

27.14. La Gobernación del Huila, a través de la Resolución núm. 0090 del 25 de marzo de 2021⁴⁰ ordenó la liberación parcial de los recursos correspondiente al saldo del Convenio núm. 758 de 2013 y los recursos del Sistema General de Regalías asignados al proyecto denominado, “ADECUACIÓN Y REMODELACIÓN ARQUITECTÓNICA Y ESTRUCTURAL DEL ESTADIO DE FÚTBOL “GUILLERMO PLAZAS ALCID” DEL MUNICIPIO DE NEIVA DEPARTAMENTO DEL HUILA BPIN2013000060086”

27.15. Mediante Resolución 1066 del 11 de mayo de 2021⁴¹, el Departamento Nacional de Planeación ordenó el levantamiento de la medida de suspensión preventiva de giros impuesta mediante la Resolución No. 3430 del 1 de septiembre de 2016, en el marco del procedimiento preventivo PAP-778-16, bajo el argumento de que dada la inviabilidad de cumplir con el objeto del proyecto y la liberación de los recursos no ejecutados realizada por el municipio ejecutor, los recursos suspendidos hoy no se encuentran en riesgo, al haber sido puestos a disposición para la aprobación de nuevos proyectos de inversión.

27.16. El Municipio de Neiva, por medio de la Resolución No. 0092 de 2021⁴² declaró “EL CIERRE DEL PROYECTO DE INVERSIÓN DENOMINADO ‘ADECUACIÓN Y REMODELACIÓN ARQUITECTÓNICA Y ESTRUCTURAL DEL ESTADIO DE FÚTBOL GUILLERMO PLAZAS ALCID DEL MUNICIPIO DE NEIVA – DEPARTAMENTO DEL HUILA’ BPIN 2013000060086, FINANCIADO CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (...)”; en consecuencia, declaró la existencia de saldos presupuestales y ordenó la devolución de aquellos que debían reintegrarse.

27.17. El Ministerio del Deporte, mediante oficios radicados núms. 2020EE0004132, 2020EE0020818 de 2020 y 2021EE0006538, 2021EE0008734, 2021EE0009812, 2021EE0010489, 2021EE0011070, 2021EE0012482, 2021EE0013730 de 2021⁴³, requirió al Municipio de Neiva información sobre la radicación del proyecto del Estadio Guillermo Plazas Alcid, reiterando que debía tener diseños completos e integrales, diseños de ingeniería de detalle, estudios técnicos aprobados por las entidades competentes en el municipio, licenciados urbanísticamente y con los permisos requeridos según la naturaleza del proyecto, con miras a dar cumplimiento al compromiso adquirido

³⁸ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 548 a 760.

³⁹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 772 a 773.

⁴⁰ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 1155 a 1172.

⁴¹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 1173 a 1180.

⁴² Samai, gestión en otros despachos, índice 95, carpeta 026AnexoContestaciónMunNeiva, 006RESOLUCIONNo0092de2021.PDF

⁴³ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 028AnexoContestacionDemandaMinisterioDeporte.pdf, páginas 111 a 126.



con el ente territorial relacionado con la destinación de \$10.000 millones de pesos para la ejecución del proyecto.

27.18. El 31 de mayo de 2021, el Municipio de Neiva y el Consorcio Occidental A&2D suscribieron el contrato de obra pública 1800 de 2021⁴⁴, cuyo objeto fue “REALIZAR EL DESMONTE DE ESTRUCTURA METÁLICA, DEMOLICIÓN Y RETIRO DE ESCOMBROS EN RAMPA Y ZONA AFECTADA, ASÍ COMO CERRAMIENTO PROVISIONAL DE LA ZONA OCCIDENTAL DEL ESTADIO DE FÚTBOL GUILLERMO PLAZAS ALCID DEL MUNICIPIO DE NEIVA”. Para efectos de la supervisión del contrato, el Municipio y el Consorcio Cubiertas suscribieron el contrato núm. 1932 del 23 de junio de 2021⁴⁵, para que se realice la interventoría técnica, administrativa, financiera ambiental y jurídica para el mencionado contrato de obra.

27.19. Mediante oficio 2021EE0013964 del 13 de julio de 2021⁴⁶, el Ministerio del Deporte dio respuesta a la petición presentada por la Personería Municipal de Neiva, a través del cual informó que producto del seguimiento realizado al proyecto se requirió en nueve oportunidades al municipio entre los meses de marzo de 2020 y julio de 2021, con la finalidad de conocer información sobre el estado del proyecto, avance y fecha de radicación. Se convocaron tres reuniones, de las cuales solo dos contaron con la participación del Municipio de Neiva; se establecieron compromisos relacionados con la radicación del proyecto y a la fecha de emisión de la respuesta se encontraba en espera de que radicara para evaluar e identificar los recursos que debían ser aportados por el Ministerio.

27.20. El 3 de agosto de 2021, mediante oficio 2021ER0014792⁴⁷ el Municipio de Neiva radicó ante el Ministerio del Deporte el proyecto denominado “MEJORAMIENTO, REHABILITACIÓN Y REFORZAMIENTO DEL ESTADIO DE FÚTBOL ‘GUILLERMO PLAZAS ALCID’ DEL MUNICIPIO DE NEIVA” para que se analice su viabilidad y se priorice su gestión para la gestión de recursos.

27.21. El Ministerio del Deporte, mediante oficio 2022EE0017606 del 6 de julio del 2022⁴⁸ devolvió el proyecto revisado con concepto **no favorable**, por tener observaciones de carácter técnico, financiero, documental y jurídico. Se realizaron una serie de recomendaciones dentro de las cuales la revisión de los criterios contenido en la Resolución núm. 601 del 8 de junio de 2020.

⁴⁴ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, carpeta 026AnexoContestacionMunNeiva, archivo 002ContratoDeObraNo1800De2021.PDF

⁴⁵ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, carpeta 026AnexoContestacionMunNeiva, archivo 003ContratoInterventoriaNo1932de2021.pdf.

⁴⁶ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 1146 a 1150.

⁴⁷ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, carpeta 026AnexoContestacionMunNeiva, archivo 005OFICIOMINISTERIODEPORTE.pdf.

⁴⁸ Samai, gestión en otros despachos, índice 72.



27.22. El Departamento del Huila y el Municipio de Neiva suscribieron el Convenio Interadministrativo núm. 16 del 7 de octubre de 2024⁴⁹, con el objeto de “AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA LA REVISIÓN Y/O AJUSTE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS TÉCNICOS EXISTENTES, REALIZAR ESTUDIOS GEOTÉCNICOS, PATOLOGÍA ESTRUCTURAL Y VULNERABILIDAD SISMICA Y LOS DISEÑOS A NIVEL DE DETALLE (FASEIII) DE LA ALTERNATIVA PARA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL ESTADIO DE FÚTBOL GUILLERMO PLAZAS ALCID, RECUPERACIÓN DE LA PISTA ATLÉTICA Y EL URBANISMO DE LA VILLA OLÍMPICA”.

28. En el marco del proceso se recibieron los testimonios del líder de infraestructura y del asesor de la alcaldía municipal solicitados por el Municipio de Neiva, quienes se pronunciaron sobre el estado de la obra y el nuevo proyecto en los siguientes términos:

28.1. **El señor Elkin Trujillo Roa⁵⁰**, líder del programa de infraestructura, manifestó que el Municipio en procura de reconstruir o dar continuidad a las obras del estadio suscribió contrato de consultoría No. 60 de 2019 con la Universidad Nacional, con el objeto de realizar los estudios técnicos para la adecuación y terminación de la tribuna occidental. Se trataba de un estudio de topografía, estudio de suelos, estado actual de la construcción, un diagnóstico arquitectónico de la tribuna, de las redes sanitarias, eléctricas de acueducto y la vulnerabilidad estructural para que se dieran las recomendaciones necesarias para terminar las obras.

28.1.1 Señaló que la Universidad concluyó que debía hacerse el desmonte de la estructura metálica de la cubierta de la tribuna occidental, para preservar la vida de los asistentes; de la misma manera se debía demoler el muro de contención que servía como rampa de acceso a la mencionada tribuna y las columnas que estaban agrietadas; además, su cerramiento provisional. Para efectos de lo anterior, el Municipio suscribió el contrato de obra 1800 de 2021.

28.1.2 Informó que se realizaron alianzas con la Contraloría para que la obra ingresara al programa “compromisos Colombia” y que se han realizado mesas para lograr su cumplimiento también con el Ministerio del Deporte en el año 2022. En mayo 2022 se radicarón las respuestas a las observaciones al proyecto presentado en el año 2021 y en el año 2023 se están atendiendo los comentarios que devolvió el Ministerio para obtener el concepto favorable. El valor del proyecto asciende a \$101.001'000.000.

⁴⁹ Samai, gestión en otros despachos, índice 87.

⁵⁰ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, 73_Audiencia24082022mp4(.mp4) NroActua 95, hasta minuto 52.



28.1.3 Afirmó que la alcaldía celebró un convenio con COLDEPORTES y la Gobernación del Huila por valor de 21 mil millones y que en cumplimiento de ese convenio se suscribieron los contratos de obra e interventoría para la remodelación de la tribuna occidental, en los cuales se suspendió la obra por los eventos ocurridos y luego fueron liquidados. Afirmó que el DNP no era parte dentro del convenio.

28.1.4 Indicó que el estadio está habilitado para las prácticas y partidos profesionales del Club Atlético Huila y que se habilitó una parte de las tribunas norte y oriental para la asistencia de los hinchas, lo que evidencia que el estadio es funcional porque la grama de fútbol está en buen estado, lo que permitió el préstamo al club deportivo Atlético Huila.

28.1.5 Sobre la existencia de otras alternativas como la demolición y construcción en otro lugar, afirmó que dejar la obra inconclusa sería un detrimento y ello abarca un tema ambiental y de seguridad que hay que considerar. A pesar de que sí hay otras opciones, ya se invirtieron unos recursos y por eso se debe procurar que se termine la obra iniciada para evitar el daño patrimonial.

28.2. **Jesús Fernando Tejada Bonilla, asesor del despacho y ex secretario del deporte**⁵¹ manifestó que a su llegada al cargo no se podía habilitar un nuevo proyecto, por lo que, con base en las recomendaciones de la Universidad Nacional, producto del contrato de consultoría, se desmontó la cubierta, se retiraron escombros. Luego se realizó un nuevo estudio técnico para conocer el estado de las estructuras y poder presentar un proyecto que rehabilite el estadio y permita su reactivación.

28.2.1. Advirtió que se realizaron mesas técnicas con el Ministerio del Deporte, producto de lo cual se radicó un proyecto avaluado en \$ 94.000'000.000. El Ministerio se comprometió a aportar \$ 10.000'000.000, pero con el cambio de ministros se debe restablecer nuevamente una ruta. Con los requerimientos del Ministerio del Deporte el valor del proyecto se incrementó a \$ 101.000'000.000. Las fuentes de financiación del proyecto parten de un recurso proveniente de la póliza del contrato de obra que se declaró incumplido, por valor de \$5.000'000.000; el aporte al que se comprometió el Ministerio y la aprobación del DNP.

28.2.2. Respecto del uso del estadio informó que el escenario deportivo consta de 2 aspectos: el futbolístico que es la grama y funciona al 100% y el otro componente es el de infraestructura. Existe un convenio interadministrativo con el Atlético Huila, que se encarga del mantenimiento y conservación de la grama. Con ese uso, se permitió la asistencia de 1000 o 1200 espectadores en condiciones de seguridad a una parte de la tribuna oriental y de la tribuna norte.

⁵¹ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, 73_Audiencia24082022mp4(.mp4) NroActua 95, desde minuto 58.



28.2.3. En el año 2020 se abrieron las puertas a las divisiones inferiores y se viabilizó para muchos neivanos que participan en la selección Huila en las categorías infantil, juvenil y mayores. No se presta para uso abierto al público porque se debe cuidar la cancha. Cuando esté en condiciones normales se podrían realizar otras actividades diferentes al fútbol. Con base en lo anterior afirmó que la ciudadanía sí tiene estadio porque se le está dando uso.

28.2.4. Finalmente, informó que el proyecto fue devuelto por el Ministerio con observaciones técnicas, las cuales se subsanarían antes de que finalizara esa vigencia.

I. Derechos colectivos amparados

29. La moralidad administrativa

30. Uno de los derechos colectivos invocados en la demanda y amparado en la sentencia apelada, es el de la moralidad administrativa, contenido en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

30.1. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sección, corresponde al juez constitucional determinar, en cada caso concreto, el alcance y contenido de la moralidad administrativa “de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada”⁵². Se trata de un concepto de naturaleza dual, que funge como principio de la función administrativa, pues “orienta la producción normativa infra constitucional e infralegal a la vez que se configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y, como un derecho o interés colectivo, toda vez que crea expectativas en la comunidad, susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular”⁵³.

30.2. Adicionalmente, esta Corporación⁵⁴ ha sostenido que son dos los elementos para la configuración de la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa: **el objetivo**, que consiste en el quebrantamiento del ordenamiento jurídico y puede presentarse en dos manifestaciones: (a) en conexidad con el principio de legalidad, cuando una entidad del Estado o un particular en ejercicio de función pública, con su acción u omisión, viola una norma jurídica y, (b) por violación de los principios generales del derecho. El otro elemento es **el subjetivo**, el cual impone un juicio de moralidad para determinar si el funcionario

⁵² Véase, entre otras sentencias, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, expediente AP 2002-2943, C.P., Ramiro Saavedra Becerra y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 2 de septiembre de 2009.

⁵³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de junio de 2011, expediente 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP), C. P., Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Plena, sentencia del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01(AP), M.P. Luis Rafael Vergara Quintero.



“incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública”, en beneficio propio o de un tercero y a partir de ello reprochar su conducta por ser inmoral.

30.3. Así las cosas, no todo desconocimiento del ordenamiento jurídico constituye una vulneración a la moralidad administrativa, pues tal como lo ha reiterado la jurisprudencia, además del elemento objetivo de ilegalidad o violación a los principios generales del derecho, debe coexistir la intención del funcionario de apartarse del ejercicio correcto de la función pública para entender configurada la violación (elemento subjetivo).

30.4. Sobre el particular, la Corte Constitucional⁵⁵ ha sostenido que el principio de moralidad no corresponde al fuero interno de los servidores sino a su relación con el ordenamiento jurídico:

4.1 La moralidad administrativa a que hace referencia el constituyente es la de un adecuado comportamiento del servidor público respecto de las formalidades y finalidades que se derivan del principio del respeto al bloque de legalidad⁵⁶.

Al referirse al principio de la moralidad en la actividad administrativa, esta Corporación ha sostenido que la misma no corresponde al fuero interno de los servidores, sino a su relación con el ordenamiento jurídico a partir del cual se esperan por la sociedad una serie de comportamientos. En la sentencia C-046 de 1994⁵⁷, así lo explicó:

*‘(...) el **principio de la moralidad** que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (...)’*

En este orden de ideas, los supuestos sustanciales para que proceda la protección de los derechos e intereses colectivos⁵⁸ (antes denominada acción popular) por vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa son, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes: 1. La Acción u omisión debe corresponder al ejercicio de una función pública.⁵⁹ 2. La acción u omisión debe lesionar el principio de legalidad.⁶⁰ 3. La desviación en el cumplimiento de la función ha de producir un perjuicio del interés general favoreciendo con ello al servidor público o a un tercero ó 4. La desviación del interés general debe ser de tal magnitud, que transgreda principios o valores instituidos previamente como deberes superiores en el derecho positivo⁶¹.

30.5. Revisado lo anterior, en el presente asunto se tiene que los demandantes soportaron la vulneración a la moralidad administrativa, en el:

daño patrimonial que ha sufrido la Nación, como son los \$17.518 millones generados por las irregularidades presentadas en el contrato de adecuación,

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-643 de 23 de agosto de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵⁶ Cita del texto original: Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo - Tomo II. Universidad Externado de Colombia, 1998. 3ª Ed. Pág.102.

⁵⁷ Cita del texto original: M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁸ Cita del texto original: Ley 1437 de 2011. Título III. Medios de Control. (...).

⁵⁹ Cita del texto original: Consejo de Estado, Sección Tercera. Exp-AP-720 de 2005.

⁶⁰ Cita del texto original: Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp AP-166 de 2001.

⁶¹ Cita del texto original: Expediente 35501 de 21 de febrero de 2007 de la Sección Tercera del Consejo de Estado.



reforzamiento y remodelación arquitectónica y estructural del Estadio de Fútbol ‘Guillermo Plazas Alcid’ de Neiva declarado en el fallo fiscal proferido por la Contraloría General de la República, por parte de los imputados, producto de la malversación de los recursos públicos en desarrollo del estadio, de esta forma, vulnerando la moralidad de las actuaciones administrativas.

30.6. El tribunal, para declarar la vulneración de este derecho argumentó que “el siniestro fue prohijado por la comisión de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y por las deficiencias en el diseño, ejecución y seguimiento de la obra; que a la postre dilapidaron, cuantiosos recursos de la hacienda pública. El desconocimiento de las normas de sismo resistencia y el empleo de prácticas constructivas deficientes, denota un comportamiento desleal y contrario a la buena fe por parte del contratista”.

30.7. Resaltó que la declaratoria de incumplimiento del consorcio constructor y del interventor, evidencia la responsabilidad de la administración local, a quien correspondía ejercer una adecuada vigilancia en la obra. A partir de lo anterior, encontró satisfechos los elementos para la configuración de la vulneración a la moralidad administrativa, esto es, “los requisitos objetivos (afectación de los recursos públicos) y subjetivos (comportamiento desleal por parte el contratista y del interventor) para considerar que viene lesionando el referido derecho colectivo”.

30.8. El Ministerio del Deporte advirtió que no puede confundirse la celebración del convenio interadministrativo y las anomalías surgidas en ejecución de los contratos derivados del mismo, con las obligaciones constitucionales y legales de los entes territoriales sobre sus escenarios deportivos, que deben estar al servicio de la comunidad.

30.9. Por su parte, el Departamento del Huila alegó que no violó el derecho colectivo pues su participación en los contratos de obra e interventoría se limitó al aporte de recursos.

30.10. Revisados los reparos de las entidades apelantes de cara al material probatorio y a la sentencia impugnada, la Sala advierte, en primer lugar, que los argumentos expuestos por el tribunal no evidencian ninguna acción u omisión desplegada por parte de las entidades apelantes, con las que se haya quebrantado el ordenamiento jurídico o los principios generales del derecho y a partir de las cuales se pueda realizar un juicio subjetivo para evidenciar el ejercicio incorrecto de la función pública.

30.11. Ello es así, por cuanto la primera instancia encontró vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa a partir de los incumplimientos declarados en el marco de los contratos de obra e interventoría que suscribió el Municipio de Neiva para la “adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio



de fútbol Guillermo Plazas Alcid”, en los cuales ni el Ministerio del Deporte ni el Departamento del Huila tuvieron participación.

30.12. En efecto, revisado el contrato 1758 de 2014⁶² se observa que intervinieron como contratante el Municipio de Neiva, por intermedio del jefe de la Oficina de Contratación, y como contratista, el Consorcio Estadio 2014. De conformidad con la cláusula tercera del contrato, el Municipio, además de las obligaciones propias derivadas de los contratos de obra, tenía las siguientes:

1. Exigir la calidad de los servicios prestados y que estos se ajuste a los requisitos previstos en las normas técnicas obligatorias (...). 5. Exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto y con las exigencias establecidas en la invitación pública y en el contrato, con eficiencia, eficacia y calidad.

30.13. En relación con la supervisión del contrato, la cláusula décima sexta habilitó al Municipio para contratar de manera exclusiva con un tercero la interventoría al contrato, “sin perjuicio del control y vigilancia que puede ejercer el municipio a través de su supervisión”.

30.14. Con lo visto, para la Sala resulta forzoso concluir que no hay lugar a mantener la responsabilidad endilgada a las entidades apelantes por la supuesta vulneración a la moralidad administrativa, porque los argumentos expuestos por la primera instancia no involucran ningún juicio de responsabilidad en su contra, sino que, por el contrario, se atribuyó al despliegue de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y por las deficiencias en el diseño, ejecución y seguimiento de la obra, con lo que se dilapidaron los recursos de la hacienda pública, aunado al desconocimiento de las normas de sismo resistencia y el empleo de prácticas constructivas deficientes, que evidencian el comportamiento desleal y contrario a la buena fe por parte del contratista del contrato de obra núm. 1758 de 2014.

30.15. De manera que los elementos objetivos y subjetivos para la configuración de la vulneración a la moralidad administrativa no derivaron del actuar del Ministerio del Deporte y del Departamento del Huila, sino de quienes suscribieron los contratos de obra e interventoría para la adecuación y remodelación del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid del Municipio de Neiva.

30.16. Lo anterior impone relevar de responsabilidad a las apelantes por la supuesta vulneración a este derecho colectivo, por las razones expuestas en precedencia.

b. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, y la defensa del patrimonio público

31. El derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público invocado en la demanda y amparado en la providencia

⁶² Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 50 a 56.



impugnada, está contenido en el literal d) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y encuentra sustento constitucional en los artículos 82⁶³ y 88⁶⁴, los cuales reconocen la obligación del Estado de velar por el espacio público y por su destinación al uso común.

31.1. En punto a la regulación legal, este concepto se ha relacionado en diferentes cuerpos normativos, los cuales coinciden en su destinación a la satisfacción de necesidades colectivas. Así, por ejemplo, el artículo 674⁶⁵ del Código Civil dispone que los bienes públicos son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio. Por su parte, el artículo 5 de la Ley 9 de 1989⁶⁶ define el espacio público como el conjunto de inmuebles destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de las necesidades urbanas colectivas. Finalmente, el artículo 3 del Decreto Reglamentario 1504 de 1998⁶⁷ establece que el espacio público comprende los bienes de uso público, los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada y las áreas requeridas para su conformación.

⁶³ “Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común”.

⁶⁴ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, **el espacio**, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

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

⁶⁵ “Artículo 674. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

⁶⁶ “Artículo 5. Adicionado por el Artículo 138 de la Ley 388 de 1997. Entiéndese por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo (...).”

⁶⁷ “Artículo 3º.- (Compilado en el artículo 2.2.3.1.3 del Decreto 1077 de 2015). El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;
- b. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;
- c. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Decreto2.



31.2. Sobre el sentido y alcance de la protección constitucional al espacio público, la Corte Constitucional mediante sentencia C-265 del 16 de abril de 2002⁶⁸ advirtió que la decisión de la constituyente de otorgarle una protección de rango constitucional resulta coherente con el tipo de Estado en el que aspiran vivir los colombianos. “Sin duda, una de las manifestaciones del principio constitucional que identifica a Colombia como un Estado Social de Derecho guarda relación con la garantía de una serie de derechos sociales y colectivos como la recreación (artículo 52 C.P.), el aprovechamiento del tiempo libre (*Ibíd.*), y el goce de un medio ambiente sano (artículo 79 C.P.) que dependen de la existencia de un espacio físico a disposición de todos los habitantes.”

31.3. La jurisprudencia de la Sección Tercera ha identificado las conductas con las que se vulnera el derecho y la responsabilidad de las autoridades frente a dicha violación. En sentencia del 15 de abril de 2010⁶⁹, esta Corporación manifestó:

En cuanto respecta a la descripción de las conductas que pueden vulnerar el goce del espacio público, en la misma sentencia se indicó:

“... cuando la Constitución y la ley le imponen al Estado el deber de velar por la integridad del espacio público y su afectación a una finalidad pública, comoquiera que su uso y goce pertenecen a la comunidad, por motivos de interés general, no sólo limita su disposición en términos de enajenabilidad, sino que al mismo tiempo impide la presencia de discriminaciones negativas en el acceso al espacio público (exclusión en el acceso) o discriminaciones positivas a favor de determinados particulares (privilegios), en tanto lo que está en juego es el interés general (arts. 1 y 82 C.P.) anejo a su destinación al uso común general”⁷⁰ (*Subrayado fuera de texto*)

Ahora bien, en relación con la carga que tienen las autoridades para proteger el espacio público y de la responsabilidad que deben asumir frente a la vulneración del mismo, ha dicho el Consejo de Estado:

“... el deber de vigilancia y preservación del derecho al goce del espacio público no implica una obligación de resultado, ni puede considerarse que cada vez que un particular usa indebidamente el espacio público, esa irregularidad pueda imputarse a las autoridades encargadas de su protección. De hecho, exigir que la autoridad pública competente ejerza un control automático, permanente e inmediato de todos los casos en los que ha recuperado el goce común del espacio público, implica imponer una carga desproporcionada e imposible de adelantar si se tiene en cuenta la complejidad de las ciudades y poblaciones modernas. En efecto, el Estado no puede asegurar en forma permanente que la conducta de los particulares que ya ha reprochado no se repita ni puede imponérsele la obligación de trasladar funcionarios a todas las vías públicas de la ciudad para proteger los bienes de uso público.”⁷¹ (*Subrayado fuera de texto*).

31.4. En el presente asunto, el tribunal consideró vulnerado estos derechos a partir de la clausura de gran parte del escenario deportivo por las fallas que presenta y la falta de medidas concretas para su restauración y rehabilitación por parte de

⁶⁸ Corte Constitucional, sentencia C-265 del 16 de abril de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de abril de 2010, Radicación No. 68001231500020030147201, M.P., Mauricio Fajardo Gómez.

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 27 de marzo de 2003, Referencia: 25000-23-25-000-2002-9008-01(AP-083), Demandante: Roberto Ramírez Rojas, CP. Darío Quiñones Pinilla



las autoridades que forman parte del Sistema Nacional del Deporte, a quienes la ley impone obligaciones para garantizar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

31.5. El Ministerio del Deporte alega la falta de legitimación tras considerar que la obligación legal radica en cabeza del municipio. En similar sentido presentó reparos el Departamento del Huila, quien además advirtió que se ha mantenido en la búsqueda constante de soluciones, por lo que no puede imputársele la vulneración a la defensa del patrimonio público.

31.6. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 181 de 1995, el Sistema Nacional del Deporte⁷² tiene como objetivo “generar y brindar a la comunidad oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre”.

31.7. Al Ministerio del Deporte, como ente rector⁷³ del sistema le corresponde la formulación, adopción, dirección, coordinación, inspección, vigilancia, control y ejecución de la política pública y proyectos en materia del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

31.8 Son funciones del Ministerio del Deporte⁷⁴, entre otras:

(...). 12. Planificar y programar la construcción de instalaciones deportivas con los equipamientos necesarios para la práctica del deporte en sus modalidades de bajo y alto rendimiento. (...).

24. Brindar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física. (...).

25. Celebrar directamente convenios o contratos con entidades u organismos internacionales o nacionales, públicos o privados pertenecientes al Sistema Nacional del Deporte, para el desarrollo de su objeto, de acuerdo con las normas legales vigentes. (...).

27. Establecer los criterios generales de cofinanciación de los proyectos de origen regional. (...).

31.9. Desde el nivel territorial, las entidades públicas que tengan relación con actividades de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, así como los entes deportivos departamentales, municipales y distritales integran el Sistema Nacional del Deporte⁷⁵. A estos últimos la ley asignó, entre otras, la función de promover y

⁷² “Artículo 46. El Sistema Nacional del Deporte es el conjunto de organismos, articulados entre sí para permitir el acceso de la comunidad al deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física”.

⁷³ Artículo 1 de la Ley 1967 de 2019.

⁷⁴ Artículo 4 de la Ley 1967 de 2019.

⁷⁵ “Artículo 50. Hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, los entes departamentales, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, los organismos privados, las entidades mixtas, así como todas aquellas entidades públicas y



ejecutar los planes y proyectos que se establezcan para el fomento del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre⁷⁶.

31.10. En relación con los escenarios deportivos, el artículo 70 de la Ley 181 de 1995⁷⁷ radicó en cabeza de los municipios la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de éstos, competencia reiterada en el numeral 76.7.2. del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, en el que de manera particular prioriza, entre otras, el ejercicio de esa función con el uso de recursos propios:

ARTÍCULO 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...).

76.7. En deporte y recreación

76.7.1. Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.

76.7.2. Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.

76.7.3. Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

31.11. Revisada la normatividad que regula el Sistema Nacional del Deporte y las competencias de las autoridades que lo conforman, para la Sala no son de recibo los argumentos expuestos por el Ministerio del Deporte cuando alega una falta de legitimación para eximir su responsabilidad ante la vulneración que encontró acreditada el tribunal, pues si bien la ejecución de las obras de construcción, mantenimiento, adecuación y rehabilitación de los escenarios deportivos ubicados en los diferentes municipios corresponde por mandato legal al ente territorial, lo cierto es que la asistencia técnica y financiera para la cofinanciación

privadas de otros sectores sociales y económicos en los aspectos que se relacionen directamente con estas actividades”.

⁷⁶ “Artículo 66. Los entes deportivos departamentales deberán adoptar las políticas, planes y programas que, en deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, establezcan el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, y el Gobierno Nacional. Además, tendrán entre otras, las siguientes funciones:

1. Estimular la participación comunitaria y la integración funcional en los términos de la Constitución Política, la presente Ley y las demás normas que lo regulen.

2. Coordinar y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental,

3. Prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y a las demás entidades del Sistema Nacional del Deporte en el territorio de su jurisdicción.

4. Proponer y aprobar en lo de su competencia el plan departamental para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

5. Participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios.

6. Promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental.

7. Cooperar con los municipios y las entidades deportivas y recreativas en la promoción y difusión de la actividad física, el deporte y la recreación y atender a su financiamiento de acuerdo con los planes y programas que aquéllos presenten”. (Negrilla fuera del texto original).

⁷⁷ “Artículo 70. Los municipios, en cumplimiento de la Ley 12 de 1986, el Decreto 77 de 1986, y la Ley 60 de 1993, **tendrán a su cargo la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos.** El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, dará la asistencia técnica correspondiente”.



de los proyectos en las regiones, sí le corresponde a dicha cartera de acuerdo con las competencias que le asigna el Sistema Nacional del Deporte como ente rector.

31.12. De manera que la vulneración que encontró acreditada la primera instancia debe analizarse, no de manera genérica como lo hizo la providencia apelada, sino de manera individual, porque el principio de coordinación no releva ni desplaza las competencias taxativas atribuidas por el legislador a cada autoridad, sino que obliga a su armonización para cumplir con el objetivo y la finalidad del ejercicio correcto de la función pública.

31.13. En ese orden de ideas, para la Sala es claro que corresponde al juez constitucional, una vez acreditada la ocurrencia de la vulneración al derecho colectivo, entrar a determinar la responsabilidad por acción u omisión con la que los demandados contribuyeron a dicha violación.

31.14. Así las cosas, en el proceso está acreditado que, entre COLDEPORTES, el Municipio de Neiva y el Departamento del Huila se suscribió el Convenio Interadministrativo 758 de 2013, en el que se aunaron esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol del ente territorial municipal.

31.15. Para efectos de lo anterior, el Municipio de Neiva suscribió los contratos de obra 1758 de 2014 y de consultoría 1760 de 2014, los cuales se financiaron con recursos propios del Sistema General de Regalías y de la cofinanciación del Departamento del Huila y de COLDEPORTES, hoy Ministerio del Deporte. En la ejecución de las obras se presentaron fallas y accidentes que motivaron no solo la paralización de la construcción, sino la terminación del contrato por el incumplimiento grave del contratista, el cual fue declarado por el municipio y en consecuencia se hicieron efectivas las pólizas de responsabilidad.

31.16. También está demostrado, a partir de los testimonios rendidos por el líder de infraestructura y el asesor del despacho de la alcaldía municipal de Neiva, que la grama del estadio es usada por el Club Atlético Huila y por equipos menores y que se encuentra operando para los habitantes del municipio, únicamente con dos de sus tribunas (norte y oriental), en las cuales se autorizó el ingreso de un número limitado de hinchas que no supera las 1200 personas en condiciones de seguridad.

31.17. De la misma manera se acreditó, de una parte, que mediante los oficios radicados núms. 2020EE0004132, 2020EE0020818 de 2020 y 2021EE0006538, 2021EE0008734, 2021EE0009812, 2021EE0010489, 2021EE0011070, 2021EE0012482, 2021EE0013730 de 2021, el Ministerio del Deporte requirió al Municipio de Neiva la radicación del proyecto de remodelación del estadio Guillermo Plazas Alcid con miras a dar cumplimiento al compromiso de



cofinanciación adquirido con el ente territorial y, de otra, el apoyo técnico por parte de la cartera consistente en las mesas de trabajo realizadas y la revisión del proyecto que se presentó, el cual no obtuvo concepto favorable por no reunir los requisitos exigidos en la Resolución 601 de 8 de junio de 2020.

31.18. Analizado el material probatorio que obra dentro del expediente, para la Sala es claro que aun cuando en el presente asunto se demostró la violación al derecho a la utilización íntegra del bien público estadio Guillermo Plazas Alcid, el cual tiene restringido el acceso a varias de sus tribunas por fallas estructurales y arquitectónicas, lo cierto es que la actuación del Ministerio del Deporte no contribuyó a la vulneración de los derechos de los neivanos, comoquiera que ha actuado en el marco de sus competencias para prestar el apoyo técnico y financiero a los entes territoriales para lograr la aprobación y ejecución del proyecto, quienes a pesar de haber recibido las observaciones desde el mes de julio de 2022, no acreditaron para la época en que se profirió la sentencia apelada, ni en esta instancia, que se hubiera radicado un nuevo proyecto que acogiera los comentarios realizados en esa oportunidad.

31.19. Por lo expuesto, para la Sala es claro que no hubo vulneración a los derechos colectivos que amparó el tribunal por parte del Ministerio del Deporte, cartera que como se advirtió, demostró haber cumplido con las obligaciones que la ley le impone; sin embargo, no cabe duda para esta Corporación que la salvaguarda de los derechos colectivos que encontró vulnerados el tribunal en la sentencia apelada, requiere la dirección, coordinación, acompañamiento técnico, financiero y vigilancia por parte del ente rector del Sistema Nacional del Deporte, motivo por el que se le conminará, para que de manera permanente preste la asistencia técnica, jurídica y financiera requerida para refaccionar, readecuar o construir un nuevo escenario deportivo en el Municipio de Neiva, según corresponda, acorde con las órdenes impartidas por el juez de primera instancia.

31.20. Ahora bien, respecto de los **reparos que presentó el Departamento del Huila**, relacionados con la improcedencia del amparo por no ser responsable de garantizar el goce del espacio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público y del patrimonio público, la Sala advierte que dichos argumentos no son de recibo, toda vez que de conformidad con las competencias constitucionales y legales asignadas a los entes territoriales, corresponde a los departamentos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política ejercer sus competencias “conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”⁷⁸.

31.21. En virtud de lo anterior, el artículo 298 Constitucional reconoce la autonomía de los departamentos “para la administración de los asuntos

⁷⁸ “Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.



seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”, para lo cual cumplen, entre otras, funciones de complementariedad de la acción municipal y de prestación de los servicios que determine la ley⁷⁹.

31.22. En desarrollo de lo expuesto, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001, asigna competencias a los departamentos en diferentes sectores, entre las que se destacan las siguientes:

Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental. (...).

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. (...).

74.12. Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.

31.23. De la misma manera, en el artículo 3 de la Ley 2200 de 2022, se establecen los principios que rigen las actuaciones de los departamentos, dentro de los que se encuentran los de concurrencia y complementariedad, según los cuales:

Concurrencia. Exige a los departamentos que, en materias comunes sobre un mismo asunto o asuntos determinados por la Constitución o la ley, converjan y participen en conjunto con autoridades del nivel nacional o territorial, según corresponda.

Complementariedad. Es el mandato de mejorar el cumplimiento de las competencias exclusivas de las entidades territoriales de nivel inferior cuando estas carezcan de la capacidad suficiente para cumplirlas en términos administrativos, técnicos o presupuestales.

⁷⁹ “Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.



31.24. En concordancia con esos principios, el artículo 4 dispone que corresponde a los departamentos bajo esquemas de autonomía, descentralización territorial, coordinación, concurrencia y complementariedad, entre otras funciones:

(...). 1.19. Adoptar políticas que propendan por la práctica del deporte, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes y personas en situación de discapacidad, en sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas, así como generar programas que incentiven el deporte como forma de aprovechamiento del tiempo libre, la preservación de la salud y la construcción de potencialidades en deportistas de alto rendimiento.

(...). 2.5 En concertación con los municipios, determinarán en ejercicio del derecho al desarrollo sostenible, la ubicación de infraestructuras de alto impacto, sea bajo esquemas regionales o propios de planificación.

31.25. Con lo anterior es claro, que el legislador sí asignó una responsabilidad sobre los entes territoriales departamentales en virtud de los principios de colaboración, concurrencia y subsidiariedad, que supera el hecho exclusivo de la financiación alegada por el Departamento e impone una carga adicional de asistencia y apoyo técnico en la elaboración y ejecución de programas cofinanciados para la realización de obras que contribuyan el desarrollo económico y social de los municipios, en cumplimiento de principios como el de complementariedad de acción municipal.

31.26. Y fue justamente en cumplimiento de esas obligaciones que el Departamento del Huila hizo diversos aportes con miras a que se realizaran las gestiones necesarias para poner en funcionamiento el escenario deportivo.

31.27. En efecto, de acuerdo con lo expuesto en el recurso de apelación y los documentos aportados, el ente territorial departamental no solo realizó aportes con ocasión del convenio 758 de 2013, sino que también suscribió el convenio interadministrativo 16 de 2024, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos administrativos y financieros para la revisión y/o ajuste a los estudios y diseños técnicos existentes, realizar estudios geotécnicos, patología estructural y vulnerabilidad sísmica y los diseños a nivel de detalle (fase III) de la alternativa para la puesta en funcionamiento del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, recuperación de la pista atlética y el urbanismo de la villa olímpica”⁸⁰.

31.28. De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones de la Resolución 236 de 2024, por medio de la cual se justificó y aprobó la celebración del convenio 16 de 2024, el Departamento del Huila incluyó en el plan de desarrollo departamental 2024-2027, el pilar 1 denominado “Alianza para la Seguridad y el Buen Gobierno”, dentro del que estableció el programa “Fortalecimiento de la Gestión y Dirección de la Administración Pública Territorial-Departamento”, que consideró entre otras

⁸⁰ Samai, gestión en otros despachos, índice 87, páginas 19 a 27. Documento aportado por el Departamento del Huila con el recurso de apelación.



estrategias, la de "Apoyar la realización de estudios y diseños en proyectos estratégicos de relevancia en la Formación Bruta de Capital Fijo, cuya proporción de gasto de inversión incluye gasto en pre-inversión para infraestructura; construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura; dotación de infraestructura; adecuación de áreas de interés para acueductos y protección de cuencas; reforestación; energía con fuentes no convencionales que incrementen los activos fijos, desarrollar obras, proyectos productivos aumentando la Formación Bruta de Capital del Departamento⁸¹."

31.29. De la misma manera en el pilar 2 denominado "Alianza para el Progreso Social, sector: Deporte y Recreación, Componente: Derecho al Deporte, la Recreación y la Actividad Física para la Convivencia y la Paz, en la Estrategia Infraestructura para todos. Apoyar la Construcción, Mejoramiento, y Mantenimiento de la Infraestructura Recreo Deportiva en los Diferentes Municipios del Departamento, para Propiciar Espacios de Integración y Participación en los Grupos Poblacionales del Departamento del Huila; y en su Capítulo Neiva, acciones específicas del Programa de Gobierno para Neiva, en concurrencia con el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional, Habilitar funcionalmente el estadio de Fútbol Guillermo Plazas Alcid".

31.30. Para efectos de lo anterior, se estableció como indicador de producto: "Estadios Mejorados del Programa 4302 'FORMACION Y PREPARACION DE DEPORTISTAS' y a lo establecido en el Capítulo Neiva, acciones específicas del Programa de Gobierno para Neiva, en concurrencia con el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional, Habilitar funcionalmente el estadio de Fútbol Guillermo Plazas Alcid" (sic)⁸².

31.31. Así las cosas, la vulneración al derecho colectivo de goce del espacio público y utilización del bien público, se materializa en la imposibilidad de los habitantes del Municipio de disfrutar la totalidad del escenario deportivo conforme a los usos a los que habitualmente se destina, pues tiene inhabilitada la tribuna occidental en atención a las fallas arquitectónicas que han desencadenado sucesos fatales que impiden disfrutarlo en condiciones de seguridad.

31.32. En este punto resulta conveniente advertir, que aún cuando la obligación de la garantía del espacio público se encuentra, en principio, asignada a los municipios, las normas citadas en precedencia evidencian que corresponde a los departamentos bajo esquemas de autonomía, descentralización territorial, coordinación, concurrencia y complementariedad determinar "en ejercicio del derecho al desarrollo sostenible, la ubicación de infraestructuras de alto impacto, sea bajo esquemas regionales o propios de planificación". Es por ello que el departamento, de acuerdo con el convenio 16 de 2024 que aportó con el recurso

⁸¹ Samai, gestión en otros despachos, índice 87, página 40. Documento aportado por el Departamento del Huila con el recurso de apelación.

⁸² Samai, gestión en otros despachos, índice 87, página 41.



de apelación, priorizó la habilitación funcional del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, lo reafirma su responsabilidad en la garantía al derecho colectivo de goce del espacio público y utilización del bien público.

31.33. De la misma manera es evidente la vulneración a la defensa de los bienes de uso público, en la medida en que siendo el Departamento del Huila responsable de promover el desarrollo económico y social del territorio; de planificar y orientar las políticas de desarrollo y prestación de servicios; de prestar asistencia técnica, administrativa y financiera al municipio; de promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés departamental y de determinar, previa concertación con los municipios, la ubicación de la infraestructura de alto impacto, sea bajo esquemas regionales o propios de planificación, no acreditó dentro del expediente, que además de la asignación de recursos hubiese intervenido de manera activa para superar las situaciones administrativas que han afectado la estructura del escenario deportivo, el cual al tener la calidad de bien de uso público, requería la protección no solo del ente municipal sino del departamental, en virtud, entre otros, del principio de complementariedad de la acción municipal y, es justamente esa omisión la que impone que sea el juez popular quien determine las medidas que se deben adoptar para la salvaguarda de los derechos colectivos que se vulneraron con la omisión.

31.34. Así las cosas, la Sala encuentra acreditada la vulneración al derecho colectivo invocado, imputable al Departamento del Huila que deriva de la imposibilidad de gozar y utilizar íntegramente el escenario deportivo.

32. Ahora bien, en lo que hace referencia al derecho colectivo a la **defensa del patrimonio público**, contenido en el literal e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, la Sala reitera lo expuesto en la sentencia del 1 de febrero de 2022⁸³, en relación con la doble naturaleza de derecho y principio que éste ostenta:

135. La defensa del patrimonio público, conforme lo ha determinado el Consejo de Estado, tiene una doble naturaleza. La primera es la dimensión subjetiva, la cual le otorga el calificativo de derecho, y la segunda, una objetiva o de principio, que se convierte en la obligación de las entidades públicas de gestionarlo de acuerdo a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, de forma eficiente y transparente y observando la legalidad presupuestal vigente⁸⁴.

136. En consecuencia, para que se configure la vulneración a la garantía colectiva a la defensa del patrimonio público se requiere de la confluencia de los elementos: i) subjetivo, referido al análisis de la gestión de ese patrimonio a cargo del funcionario, de modo que si ésta se hace de forma irresponsable, deshonesta o negligente, se transgrede el interés colectivo protegido y, ii) objetivo, que se relaciona con el deber de las entidades estatales de gestionar el patrimonio público, de acuerdo con los postulados de eficiencia y transparencia contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política.

⁸³ Consejo de Estado, Sala Décima Especial de Decisión, sentencia del 1 de febrero de 2022, radicado 73001-33-31-006-2008-00027-01, CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸⁴ Cita del texto original: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de febrero de 2016, rad: 25000-23- 24-000-2012-00656-01(AP), CP Olga Mérida Valle de De la Hoz.



139. De lo expuesto, la Sala Especial deduce que la protección del Patrimonio Público propende porque «los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales»¹⁰⁶. Así las cosas, la regulación legal de la defensa del Patrimonio, tiene una finalidad garantista, «la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda la actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la Acción Popular»⁸⁵. Para el Consejo de Estado, «el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa [...]»⁸⁶.

32.1. Sobre la vulneración de este derecho atribuida al Ministerio del Deporte, por el hecho de formar parte del Sistema Nacional del Deporte, la Sala advierte que no se encuentra acción u omisión de la que pueda desprenderse transgresión al interés colectivo protegido, pues en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales esa cartera destinó y asignó unos recursos para la adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, los cuales se entregaron en el marco de un convenio interadministrativo, producto del cual quedó en cabeza de la entidad territorial su inversión por medio de la celebración de los contratos de obra a que hubiera lugar, de manera que no hubo una gestión deshonesto o negligente del ministerio en la gestión de dicho patrimonio.

32.2. Aunado a lo anterior, según se advierte de la Resolución 366 del 2018⁸⁷ a través de la cual se declaró el incumplimiento y la caducidad del contrato de obra 1758 de 2014, COLDEPORTES cofinanció un estudio diagnóstico para determinar las causas del accidente que motivó la paralización de la obra, lo cual evidencia una correcta gestión por parte de la cartera, no solo por contribuir en la defensa de los recursos públicos que entregó para el desarrollo de la construcción, a pesar de que no participó en el contrato referido, sino también por prestar la asistencia técnica y administrativa que le impone la ley.

32.3. También está acreditado que el Ministerio del Deporte liquidó unilateralmente el convenio interadministrativo, mediante Resolución núm. 001591 del 11 de septiembre de 2019, luego de declarar fallida la etapa de liquidación bilateral y ordenó el reintegro total de los recursos aportados, toda vez que no se aportaron actas de liquidación con recibo a satisfacción, ni otro documento que acreditara la ejecución de los recursos. De la misma manera declaró la existencia de un saldo a favor por valor de \$ 248.822.994, por concepto de actividades no ejecutadas.

⁸⁵ Cita del texto original: Consejo de Estado. Sentencia de 10 marzo de 2005, expediente AP 25000-23-25-000- 2.002. Acción Popular de María Eugenia Sarquez contra Departamento de Cundinamarca y Otro; y COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 2 de junio de 2005, expediente AP 25000-23-26-000-2.004-00183-01. Acción Popular de William Parias contra Banco del Estado. Apartes transcritos en CARRILLO BALLESTEROS, Jesús María. Del patrimonio público: una aproximación al concepto y a su contenido. Prolegómenos Derechos y Valores, Bogotá, vol. IX, n. 17, p. 23-34, ene./jun., 2006. p. 23. Disponible en: <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2581/2282> Acceso el: 24 de agosto de 2020

⁸⁶ Cita del texto original: Ibídem.

⁸⁷ Samai, gestión en otros despachos, índice 95, archivo 005AnexoDemanda.pdf, páginas 292 a 518.



32.4. Con lo anterior, para la Sala es claro que el Ministerio del Deporte actuó de manera diligente y responsable acorde con sus competencias y su participación en el convenio interadministrativo.

32.5. Respecto del Departamento del Huila, la Sala considera que su actuar no fue diligente, de conformidad con las competencias que le asigna la Constitución y la ley, por cuanto está acreditado que realizó aportes para la cofinanciación de la obra, pero omitió su obligación de participar en la elaboración y ejecución de proyectos de construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de los municipios de una manera activa, con miras a garantizar la preservación de los recursos públicos que fueron invertidos y actuar de manera diligente en el acompañamiento para la elaboración del proyecto que debía radicarse ante el Ministerio del Deporte a efectos de garantizar los derechos colectivos de los habitantes del Municipio de Neiva.

32.6. Por lo anterior, la Sala modificará la decisión de primera instancia en el sentido de no endilgar responsabilidad al Ministerio del Deporte por la vulneración al derecho a la defensa del patrimonio público, por las razones expuestas en precedencia.

c. 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

33. Este derecho colectivo invocado en la demanda y amparado en la sentencia de primera instancia, está contenido en el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y, supone la observancia y cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y demás normas sobre uso del suelo, alturas máximas de construcción e instalaciones de servicios públicos domiciliarios “para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenado, coherente, de tal manera que se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física contenidas en los mismos.”⁸⁸.

34. Sobre el particular, la Sección Tercera, mediante sentencia del 6 de marzo de 2008⁸⁹ precisó:

Así las cosas, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien

⁸⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20 de febrero de 2020, radicado 68001-23-33-000-2017-01433-01(AP). CP. Hernando Sánchez Sánchez.

⁸⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de marzo de 2008, radicado 25000-23-24-000-2005-00901-01, CP. Mauricio Fajardo Gómez.



sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

35. En el presente asunto, la imputación respecto de la vulneración de este derecho se realizó por las causas de siniestralidad de la obra realizada en ejecución del contrato 1758 de 2014, que consistieron en el desplome de una parte de la tribuna occidental y el debilitamiento de la estructura, dadas las deficiencias de planificación, pues al diseñar y construir la “cimbra o formaleta de construcción” no se observaron las normas de sismo resistencia (NSR-10).

36. Revisada la sentencia impugnada la Sala observa que no se indica de manera específica de qué manera el Ministerio del Deporte y el Departamento del Huila vulneraron el derecho, sino que se limitó a declarar su violación a partir de la prueba que da cuenta que las fallas se produjeron por la inobservancia de las normas que regulan las respectivas obras.

37. De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, específicamente la Resolución 366 de 2018, en la que se transcribe el resultado de los estudios presentados por la firma Ingeniería Sísmica y Estructural SAS, se tiene acreditado que existe una flagrante violación de las normas técnicas que rigen esta clase de procesos (en especial la NSR-10), así como un desconocimiento de los procedimientos y buenas prácticas por parte del contratista, comportamientos que ocasionaron el colapso que de otra forma hubiera sido prevenido. Dicho estudio evidenció el desconocimiento en la ejecución de la obra que contrató el ente territorial municipal a través del contrato 1758 de 2014, en el que como se ha mencionado en precedencia, no intervinieron ni el Ministerio del Deporte, ni el Departamento del Huila.

38. Teniendo en cuenta lo anterior, la realización de la obra contratada por el Municipio de Neiva para la adecuación y remodelación arquitectónica y estructural del Estadio de Fútbol Guillermo Plazas Alcid desconoció las normas técnicas de sismorresistencia, con lo que puso en peligro la vida e integridad de trabajadores y transeúntes, producto de una actuación negligente, pues según se afirmó en el informe:

2) El armado y configuración de las cimbras en la obra son deficientes y esta no era una situación fortuita o casual si no que era una práctica constructiva común y recurrente del contratista, como también hay descuido y no se verificaba adecuadamente los lugares o puntos donde se apoyaran las cimbras, lo cual permitió la construcción de una cimbra inestable y mal arriostrada que al fallar uno de sus puntos de apoyo fue incapaz de redistribuir la carga y permitió la caída de concreto fresco a las gradas inferiores, el impacto del concreto sobre las gradas inferiores generó el colapso de estas.

39. Así las cosas, para la Sala no es de recibo el argumento del tribunal con base en el cual de manera genérica condenó a las entidades demandadas por el hecho de integrar del Sistema Nacional del Deporte, sin estudiar la acción u omisión con la que se vulneraron los derechos, sino que dio por sentada la responsabilidad,



respecto de una situación que no estaban en capacidad de prever, ni de cuestionar pues no formaban parte de los contratos.

40. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala modificará la sentencia apelada, en el sentido de negar la vulneración por parte del Ministerio del Deporte y del Departamento del Huila, por las razones expuestas.

J. Costas

41. En vista de que los recursos de apelación se resolvieron favorablemente, no hay lugar a la condena en costas.⁹⁰

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. MODIFÍCASE la sentencia dictada el 8 de octubre de 2024 por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, la cual quedará así:

PRIMERO: *Declarar no probada la excepción falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio del Deporte, DNP y por el departamento del Huila.*

SEGUNDO: *Declarar probadas las excepciones inexistencia de vulneración de derechos colectivos e inexistencia de nexo causal y daño contingente propuestas por el Departamento Nacional de Planeación.*

TERCERO: *Declarar la falta de legitimación de la Clínica Jurídica de Interés Público, Grupo Investigativo de Investigación Social GIIS.*

CUARTO: *Amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa y 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 que han sido vulnerados por el municipio de Neiva, así como el derecho colectivo al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público vulnerado por el Municipio de Neiva y el Departamento del Huila, en los términos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia.*

QUINTO: *Ordenar al departamento del Huila y al municipio de Neiva que, en el marco de sus competencias, dentro del año siguiente a la ejecutoria de esta providencia; de manera mancomunada y solidaria, realicen un estudio, que permita*

⁹⁰ El artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa de la Ley 472 de 1998, dispone lo siguiente: “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.



definir, si urbanística y técnicamente es conveniente reparar y/o readecuar el estadio de fútbol Guillermo Plazas Alcid, o construir uno nuevo. Incluso, en otro sector, si fuera más conveniente.

En uno u otro caso, dichas entidades elaborarán los diseños en sus componentes de ingeniería de detalle, presupuesto y cronograma de actividades, con plena observancia de sus competencias.

Las obras que garanticen la restauración o construcción del escenario deportivo se deben ejecutar dentro de los cinco años siguientes, y a ella concurrirán dichas entidades con recursos técnicos, institucionales y financieros, de acuerdo con las obligaciones de ley y en el marco de sus competencias.

SEXTO: CONMINAR al Ministerio del Deporte para que, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional del Deporte, y de acuerdo con sus competencias, preste de manera priorizada, atendiendo los términos señalados en esta sentencia, el apoyo técnico, administrativo, jurídico y financiero requerido para el cumplimiento de las órdenes emitidas y, en particular, para la realización de los estudios técnicos que permitan determinar las obras necesarias para el amparo de los derechos colectivos vulnerados, así como para la programación y planificación de las mismas, de acuerdo con sus facultades legales.

SÉPTIMO: Exhortar al Departamento Nacional de Planeación, para que en ejercicio de sus competencias, brinde acompañamiento y asesoría al Ministerio del Deporte, al departamento del Huila y al municipio de Neiva en la estructuración del referido proyecto, a efectos de garantizar su priorización.

OCTAVO: Ordenar la conformación del comité de verificación, del cual harán parte los representantes del Ministerio del Deporte, Departamento Nacional de Planeación, departamento del Huila y municipio de Neiva y el suscrito ponente. Entidades que rendirán un informe semestral unificado sobre el avance de lo aquí ordenado.

NOVENO: En los términos consagrados en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remitir a la Defensoría del Pueblo copia de la demanda, del auto admisorio y de esta providencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas de segunda instancia.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

Con firma electrónica

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Presidente

Aclara voto

Con firma electrónica

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Magistrado

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

Aclara voto