



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

BOLETÍN JURISPRUDENCIAL N° 03 DE 2023
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MARZO DE 2023

Municipio de Cerrito, fundado en 1775 y ubicado en la provincia de García Rovira, destacado por su belleza natural y por contar con lugares emblemáticos como la capilla de Jesús Nazareno y las ruinas de un seminario español en el corregimiento de Servitá.



Concepción, municipio fundado en 1722 hace parte de la provincia García Rovira. Temporalmente fue designado capital provisoria de la Provincia de Pamplona pues el gobierno revolucionario de la cabecera provincial se vio precisado a trasladarse hasta allí en busca de seguridad por la época de la independencia.





HONORABLE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER



MAGISTRADOS TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Dr. Iván Fernando Prada Macías- Presidente -
Dra. Francy del Pilar Pinilla Pedraza - Vicepresidente -
Dra. Claudia Ximena Ardila Pérez
Dra. Solange Blanco Villamizar
Dr. Iván Mauricio Mendoza Saavedra
Dra. Claudia Patricia Peñuela Arce
Dr. Julio Edisson Ramos Salazar
Dr. Milciades Rodríguez Quintero

Relatora. Angela Maria Alaix Rugeles



PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER QUE FUERON OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO POR EL ÓRGANO DE CIERRE DE LA JURISDICCIÓN

PÉRDIDA DE INVESTIDURA / INDEBIDA DESTINACIÓN DE DINEROS PÚBLICOS - Pago de honorarios con ocasión a la ejecución de los contratos CPS-043 y CPS-044 de 2022, cuyo objeto era la prestación de servicios de apoyo normativo a la gestión (numeral 3° del artículo 55 de la Ley 136 y en el numeral 4° del artículo 48 de la Ley 617). Concejales del Municipio de Bucaramanga por el partido político Alianza Verde para el período 2020-2023. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 31 de marzo de 2023. Radicación 680012333000-2022-00521-01. C.P. Dr. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ.

Radicación 680012333000-2022-00521-01.

PI/ DR. IMMS. Confirma sentencia que niega la solicitud de pérdida de investidura.

Refiere la ponencia que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esa Corporación ha considerado que la pérdida de investidura es una acción pública que da origen a un proceso de carácter jurisdiccional y sancionatorio de propósito ético, con consecuencias políticas, que tiene por objeto el estudio de la conducta de los miembros de corporaciones públicas de elección popular y como consecuencia la pérdida de parte de los derechos políticos; y que tiene por fundamento la protección y la preservación del principio de representación y de la dignidad en el ejercicio del cargo que confiere el voto popular.

El fundamento de este proceso sancionatorio es preservar la dignidad del cargo público de elección popular a través del control que ejercen los ciudadanos sobre sus representantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, al interés general o a la dignidad que ostentan. Se trata entonces de conductas que comportan la defraudación del principio de representación.

La Sala Plena puso de presente que, atendiendo la especial naturaleza de la pérdida de investidura, esta acción tiene las siguientes características: i) constituye



un juicio de responsabilidad que conlleva la imposición de una sanción de carácter jurisdiccional que castiga la transgresión al código de conducta que los miembros de las corporaciones públicas de elección popular deben observar atendiendo la naturaleza representativa de la investidura que ostenta; ii) es una sanción de carácter jurisdiccional porque la competencia para decretarla es atribuida exclusivamente al Consejo de Estado; iii) la pérdida de investidura es la sanción más grave que puede imponerse a una persona que ha sido elegida en una corporación pública de elección popular porque implica la separación inmediata de las funciones que venía ejerciendo como integrante de esa corporación y, por expresa disposición de la propia Constitución Política, la inhabilidad permanente para serlo de nuevo en el futuro; iv) los procesos de pérdida de investidura limitan o reducen algunos derechos fundamentales previstos en la Constitución como el de ser elegido.

Asimismo, es importante resaltar que, por las particularidades del proceso de pérdida de investidura y, en especial, a su carácter sancionador, en él se debe dar plena aplicación de las garantías constitucionales del debido proceso, en particular, en cuanto se refiere a la observancia de, entre otros, los principios pro homine, in dubio pro reo, y de legalidad.

Ahora bien, puntualmente respecto de la causal invocada en la demanda, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ha concluido que la indebida destinación de dineros públicos es una norma abierta porque la normativa Constitucional y legal no establece el alcance de la causal, ni detalla un catálogo de conductas específicas que la configuren, lo cual atiende a la finalidad de la causal, cual es: censurar cualquier uso de los dineros públicos para fines no previstos, distintos, prohibidos o no autorizados por la Constitución Política, las leyes o el reglamento, porque con ello traiciona, cambia o distorsiona los fines y cometidos estatales preestablecidos en la normativa que regula el gasto. Así las cosas, si bien la indebida destinación de dineros públicos se puede configurar a través de la transgresión de tipos penales, “[...] dada la autonomía e independencia existente entre las acciones de pérdida de investidura y penal, las conductas que materializan la indebida destinación de dineros públicos configuran la causal de pérdida de investidura sin que necesariamente deban estar tipificadas como delitos [...]”

De otro lado, para efectos de la causal de pérdida de investidura, la expresión dinero



público” se debe entender como aquellos recursos públicos que administra el Estado; por lo que para la configuración de su elemento objetivo se necesita la prueba de tres supuestos, a saber: i) que se ostente la condición de miembro de corporación pública de elección popular; ii) que se esté frente a dineros públicos; y iii) que los dineros públicos sean indebidamente destinados.

De lo anterior se tiene que la indebida destinación de dineros públicos se configura en los siguientes casos:

- Cuando el miembro de la corporación pública de elección popular destina los dineros públicos a objetos, actividades o propósitos no autorizados.
- Cuando el miembro de la corporación pública de elección popular los destina a objetos, actividades o propósitos autorizados, pero diferentes a los cuales esos dineros se encuentran asignados.
- Cuando el miembro de la corporación pública de elección popular aplica los dineros a objetos, actividades o propósitos expresamente prohibidos por la Constitución, la ley o el reglamento.
- Cuando el miembro de la corporación pública de elección popular aplica los dineros públicos a materias innecesarias o injustificadas.
- Cuando la destinación tiene la finalidad de obtener un incremento patrimonial personal o de terceros.
- Cuando la destinación tiene la finalidad de derivar un beneficio no necesariamente económico en su favor o en el de terceros.

Finalmente, respecto de las Unidades de Apoyo Normativo, el artículo 78 de la Ley 617 establece que las asambleas y concejos podrán contar con Unidades de Apoyo Normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8, 10, 11, 54 y 55 de dicha normativa; por lo que verificado el artículo 9.º del Acuerdo núm. 31 de 9 de octubre de 2018, “[...] Por medio del cual se establece el reglamento interno del Concejo Municipal de Bucaramanga y se deroga el Acuerdo núm. 22 de 7 de diciembre de 2016 [...]”, sobre la estructura orgánica del Concejo, que prevé que los miembros de las Unidades de Apoyo Normativo son contratistas vinculados para prestar apoyo a la gestión o servicios profesionales, con obligaciones contractuales pero sin subordinación y existen jurídicamente, mientras el Concejal que tiene derecho a dicha unidad, esté ejerciendo el período constitucional para el cual fue elegido, conforme a lo previsto en el artículo 78 de la Ley 617 de 2000.



Así las cosas, verificado el plenario la Sala considera que se encuentra probado que el señor Duber Armando Alvarado Ávila, en su condición de miembro de la Unidad de Apoyo Normativo I de los concejales cumplió funciones de las previstas en el artículo 8.º de la Resolución núm. 9 de 2022 y en la cláusula 3 de los Contratos núms. CPS-043-2022 y CPS-044-2022 y contrario a lo manifestado por la apelante, no se encontró probada la destinación de dineros públicos a fines distintos a los previstos en la Constitución Política, la ley o el reglamento y, en consecuencia, que se hubiere probado el elemento objetivo de la causal de pérdida de investidura por indebida destinación de dineros públicos en relación con el mencionado contratista.

REPETICIÓN / CADUCIDAD – Acuerdo de conciliación expedido en un proceso con vigencia del CCA. COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA. La condena impuesta en un juicio diferente al de la repetición no implica automáticamente la conducta del ex agente estatal. El juez no puede suplir la carga de la parte actora de probar los elementos esenciales para la prosperidad de la demanda. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 31 de marzo de 2023. Radicación 680012333000-2016-00494-01. C.P. Dra. MARÍA ADRIANA MARÍN.

[Radicación 680012333000-2016-00494-01.](#)

RP/ DR. MRQ. Confirma sentencia que niega las pretensiones de la demanda.

Primeramente y para efectos de determinar si la demanda de repetición se presentó dentro de la oportunidad legal prevista, la Sala estima conveniente precisar que, aunque a este asunto le resultan aplicables las normas contenidas en la Ley 1437 de 2011, el acuerdo conciliatorio objeto de recaudo del sub lite se profirió dentro de un proceso de reparación directa que inició su trámite en vigencia del Decreto 01 de 1984, de ahí que Ecopetrol S.A. debía cumplirlo en los términos del artículo 177 de ese cuerpo normativo.

De este modo, la entidad tenía un plazo de 18 meses para efectuar el pago correspondiente, contados a partir del día siguiente de la ejecutoria del auto que aprobó la conciliación, pero, como no obra constancia de notificación, será la fecha de expedición de la providencia la que se tenga en cuenta para esos efectos, esto es, el 22 de julio de 2015.



Así las cosas, lo que resulta determinante para contar el término de caducidad es la fecha del pago o el vencimiento del plazo dispuesto para tal fin, lo que ocurra primero.

Igualmente refiere la ponencia que dado el carácter autónomo e independiente que el legislador le imprimió al medio de control de repetición, la condena a una entidad estatal a través de un juicio previo y totalmente diferente al de la referencia no implica automáticamente la responsabilidad del ex agente estatal que pudo dar lugar a la misma o que hubiere participado en los hechos correspondientes, puesto que la conducta que se le endilga a este debe quedar establecida de manera plena e individualizada en el respectivo proceso de repetición.

Descendiendo al caso concreto, la Sala anota que, como la sentencia expedida en el proceso de reparación directa no surtió efectos, porque luego hubo un acuerdo conciliatorio que sí tuvo alcance de cosa juzgada y motivó la presente demanda, no sería ajustado sostener que a partir de ese fallo se desprendía la conducta imputada al demandado. En otros términos, al producirse la conciliación no podían tenerse por probados todos los hechos de ese pronunciamiento, sino que era necesario que se allegaran otros medios de prueba, a fin de que se lograra generar la plena convicción de que el demandado obró con culpa grave.

Finalmente, para la Sala de decisión no resulta de recibo el argumento del apelante, porque, de conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Ley 1437 de 2011, la facultad oficiosa en materia probatoria resulta procedente por iniciativa del juez cuando existan puntos oscuros o dudosos de la contienda que impidan dictar sentencia, aspecto que no releva de la carga que le pertenece a la parte actora, que debía probar los supuestos indispensables para la prosperidad del medio de control incoado, dentro de los que se encuentra la conducta del extremo pasivo, cuya falta de acreditación no puede exigirse al juez que la supla, pues estaría asumiendo el rol de parte y, en esa medida, desconociendo la garantía de imparcialidad que debe orientar todas sus actuaciones y decisiones.

SIMPLE NULIDAD / Requisitos de procedencia de la medida cautelar en el medio de control de simple nulidad. Licencia ambiental. Sustracción área del DRMI del Humedal San Silvestre. Construcción y operación de un sitio de disposición final de residuos sólidos. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso



Administrativo, Sección Primera. Auto de 16 de marzo de 2023. Radicación 680012333000-2019-00498 -01. C.P. Dr. OSWALDO GIRALDO LÓPEZ.

Radicación 680012333000-2019-00498 -01.

SN/ DR. IFPM. Confirma auto que negó la medida cautelar de suspensión provisional del acto demandado, es decir de la Resolución núm. 0001121 del 27 de noviembre de 2014, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) otorgó licencia ambiental a REDIBA S.A. E.S.P., para la construcción y operación de un relleno sanitario en el Municipio de Barrancabermeja, en el predio conocido como “Hierbabuena”, sector “Patio Bonito” área del DRMI del Humedal San Silvestre.

La Sala recuerda a la parte actora que el principio de la “rogatio” caracteriza el funcionamiento de esta jurisdicción, por lo cual todas las actuaciones deben cumplir con la carga de orientar el ámbito de acción dentro del cual el juez, en este caso de segunda instancia, debe pronunciarse aludiendo a los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan su petición. Para esta situación, ese principio emana de lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 244 del CPACA.

Correlativamente, y en virtud de la remisión que autoriza el artículo 306 ibidem al Estatuto Procesal Civil, consideró la ponencia pertinente aludir al contenido del artículo 320 del Código General del Proceso, que dispone que “el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”; posición que se acompasa con lo expuesto reiteradamente por la Sección Primera del órgano de cierre en torno a explicar el alcance del deber de sustentación de los recursos; precisando que es necesario que el apelante indique los errores que presuntamente cometió el a quo con la decisión adoptada, y que a juicio del recurrente deben ser estudiados por el ad quem.

Así las cosas, la Sala estimó que, en este escenario, es exigible el requisito de carga argumentativa mínima, pues el recurso de apelación se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico para intentar rebatir los argumentos planteados por la autoridad judicial que inicialmente conoció del asunto y ello solo es posible si se formulan reparos concretos en contra de las providencias judiciales de primera



instancia, a partir de los cuales el superior pueda evaluarlas, pues ello además delimita la competencia del juez de segunda instancia; carga procesal que a la par constituye una garantía para la parte contraria, en este caso la demandada, del derecho a la contradicción.

Descendiendo al caso bajo examen, la Sala confirmará la decisión de este Tribunal Administrativo, como quiera que el recurso de apelación presentado no discute las consideraciones que fueron expuestas para negar la suspensión provisional del acto cuestionado.



PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO

SIMPLE NULIDAD / Medida cautelar. Suspensión provisional de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022, “[...] Por medio del cual se priorizan y aprueban proyectos de inversión financiados con cargo a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. Procedencia, contenido y alcance; requisitos para decretar las medidas cautelares. Requisitos específicos respecto de los Esquemas Asociativos Territoriales EAT. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Subsección A. Auto de 31 de marzo de 2023. Radicación: 810012339000-2022-00074-02. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

Radicación: 810012339000-2022-00074-02

La ponencia consideró que, atendiendo lo previsto en la Ley 1437, para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando esta se fundamente en la violación de las disposiciones superiores que se invoquen, bien sea en la demanda o en escrito separado, necesariamente se le impone al juez un deber de análisis de las normas, en confrontación directa con el acto demandado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, con el fin de verificar los requisitos establecidos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, esa misma Sala en providencia de 26 de junio de 2020 discurrió que el legislador dividió el artículo 231 de la Ley 1437 en tres partes: la primera, hace referencia a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de nulidad; la segunda, a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y la tercera, se refiere a los requisitos para decretar otros tipos de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los



efectos de un acto administrativo, como son las de carácter preventivo, conservativo y anticipativo.

En la providencia citada se indicó que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos de *periculum in mora* y *fumus boni iuris* porque en un Estado Social de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de la transgresión del ordenamiento jurídico por las autoridades públicas.

Respecto del caso concreto, la Sala de decisión observa que, en la providencia objeto del recurso de apelación, en síntesis se explicó que, como el artículo 249 de la Ley 1955 se le concedió a los Esquemas Asociativos Territoriales, un año para inscribirse en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales del Ministerio del Interior, plazo que solamente empezó a correr cuando el Gobierno Nacional lo habilitó, esto es el 1.º de septiembre de 2021 con la expedición del Decreto núm. 1033, motivo por el cual, como la Asociación Regional de Municipios del Caribe tenía hasta el 2 de septiembre de 2022 para registrarse, para el 24 de mayo de 2022, día en que se expidió el acto acusado y para el 22 de julio de 2022 fecha de emisión del oficio del Ministerio del Interior, no le era exigible dicho registro.

De tal suerte, la Sala advierte lo siguiente: i) el Gobierno Nacional debe habilitar un sistema para que allí se registren los Esquemas Asociativos Territoriales; ii) los Esquemas Asociativos Territoriales, creados antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955, siguen sujetándose a sus normas de conformación y funcionamiento hasta tanto el Gobierno Nacional habilite el sistema de registro; iii) los Esquemas Asociativos Territoriales existentes, deben registrarse en el plazo máximo de un (1) año, en el sistema habilitado por el Gobierno Nacional; y iv) los Esquemas Asociativos Territoriales que pretendan acceder a los recursos de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, deben encontrarse registrados en el sistema habilitado por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, conforme con lo anterior, la decisión considera que en el caso bajo examen, sí se reúnen los requisitos de ley para decretar la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022; pues en su entender los argumentos de la parte demandante están llamados a prosperar, por cuanto está acreditado, que para el 24 de mayo de 2022, fecha de expedición



del acto acusado, la Asociación Regional de Municipios del Caribe para ser designada como ejecutora de unos recursos pertenecientes al Sistema General de Regalías, debía encontrarse inscrita en el REAT a cargo del Ministerio del Interior y no lo estaba, cuando dicha cartera ministerial señaló que, incluso para el 22 de julio de 2022, fecha posterior en que expidió el oficio núm. S22-00068528-PQRSD-058384, la asociación citada no se encontraba inscrita en el aludido registro; luego de la confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas como violadas, surge su transgresión, circunstancia por la cual procede el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022.

REPARACIÓN DIRECTA / DAÑOS CAUSADOS POR LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. ERROR JURISDICCIONAL POR DESCONOCIMIENTO DE UN SUPUESTO FÁCTICO DE LA DEMANDA. Carga argumentativa del yerro. Reducción zona de licencia ambiental para explotación de yacimiento de carbón. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 31 de marzo de 2023. Radicación 250002336000-2015-01855-01. C.P. Dra. JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Radicación 250002336000-2015-01855-01

Recaba la decisión que, de cara al análisis del título de imputación invocado, regulado en la Ley 270 de 1996, su configuración está vinculada con el derecho de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en tanto que, para que proceda la declaratoria de responsabilidad bajo su amparo debe identificarse que tales derechos fueron efectivamente vulnerados a través del ejercicio abiertamente irregular, arbitrario o erróneo de la actividad jurisdiccional; de allí que se requiera verificar si la acción u omisión de la autoridad investida de facultad jurisdiccional terminó por menoscabar de manera cierta esos derechos.

En este ejercicio ha de identificarse que solo las decisiones que resulten contrarias a derecho por carecer de una justificación coherente, razonable o jurídicamente atendible pueden ser catalogadas válidamente como incursas en un error jurisdiccional, sin que para tal verificación se deba activar una instancia adicional del proceso. De modo que la labor del juez administrativo en función del error debe limitarse a su verificación, sin que para ello deba emitir pronunciamientos acerca de



si comparte o no las motivaciones realizadas por el funcionario judicial, menos aún para confirmar el acierto o no de la providencia judicial, pues ello implicaría transgredir el principio de la cosa juzgada.

De igual forma, esa Subsección ha señalado que, para que se analice la existencia del error bajo este supuesto de imputación, la parte interesada tiene que cumplir con la carga de exponer en la demanda una argumentación suficiente que le permita a la autoridad judicial establecer con claridad y precisión cuál o cuáles son los yerros (de hecho o de derecho) que contiene la providencia acusada y su necesario efecto sobre la decisión adoptada, pues solo de esa manera puede determinarse la existencia de un daño antijurídico.

En ese orden de ideas, si se acusa la decisión como contentiva de un error de derecho, el actor debe establecer, por lo menos, un señalamiento de las normas que considera transgredidas y una explicación sucinta de la manera cómo lo fueron, mientras que, si se trata de un error de hecho, deberá entenderse cuáles fueron las pruebas sobre las que recayó el yerro en la actividad probatoria y por qué con ello se transgredió la ley; precisando que no se trata, de todas maneras, de que la argumentación aludida fluya como una tercera instancia, pues, se insiste, el objeto preciso de este medio de control no es otro que el error judicial y no las razones de derecho que se debatieron en el proceso judicial generador de la providencia que se cuestiona.

De otro lado, es indispensable que la crítica de la providencia contentiva del supuesto error judicial se refiera directamente a las bases importantes y decisivas en la construcción jurídica sobre la cual se asienta la decisión. De ahí que si el blanco de ataque se hace bajo los supuestos que delinea a su mejor conveniencia el demandante y no a los que objetivamente constituyen el fundamento nuclear de la providencia, se configura una carencia demostrativa de la imputación jurídica, lo que confluiría en un fallo denegatorio de pretensiones.

Así las cosas, conviene recordar que esa Subsección ha considerado que para romper con la presunción de legalidad y, más que ésta, de legitimidad que ampara a las decisiones judiciales, es imperioso que el juez administrativo se cerciore que, de existir un yerro en la decisión, este sea trascendente, es decir, que tenga la vocación de modificar el sentido de esta; y suficiente, esto es, que destruya todos los fundamentos o la ratio decidendi del pronunciamiento, pues, de lo contrario, la



providencia todavía se mantendría incólume, configurándose una carencia demostrativa de la imputación jurídica de la demanda lo que conduciría a un fallo denegatorio.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / ADMINISTRADORA PÚBLICA COOPERATIVA. Naturaleza jurídica, definición y régimen contractual. CONVENIO Y CONTRATO INTERADMINISTRATIVO - distinción, régimen de contratación. Nulidad absoluta del contrato, causal 2° del artículo 44 de la ley 80 de 1993, efectos de la nulidad. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 31 de marzo de 2023. Radicación: 760012331000-2006-03284-01. C.P. Dr. JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.

Radicación: 760012331000-2006-03284-01.

Como primer tópico, refiere la ponencia que el origen de las asociaciones denominadas Administradoras Cooperativas se encuentra inspirado en el cooperativismo, fundamento que realza la premisa del trabajo por el bienestar y no por el lucro, donde despunta como elemento esencial la sumatoria de los esfuerzos de los individuos para conformar entes solidarios y alcanzar beneficios colectivos que producen desarrollo social y cultural. Entonces, la razón de ser de la economía solidaria se aleja de la concepción individual de producción y desarrollo, y promueve los valores de la cooperación, con proyección en la esfera de la sociedad y la economía a través de diversas actividades.

Es así como en desarrollo del sector cooperativo, fue expedido el Decreto 2536 de 1986, a través del cual se demarcó el sector de la economía solidaria como aquel conformado por múltiples organizaciones de tipo participativo abierto y otras formas asociativas instrumentalizadas para la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades, generando inversión, empleo, ahorro social, ampliación de servicios en el área de la salud, vivienda, mercadeo, transporte, educación, producción, recreación y progreso en general. Se creó el Consejo Nacional de Economía Solidaria como el órgano encargado de identificar, coordinar e impulsar los recursos a nivel interinstitucional e intersectorial, a través de la cooperación de instituciones y entidades, públicas y privadas, en apoyo a la promoción de empresas y asociaciones del sector de la economía solidaria.



De tal suerte, indica la ponencia que con el ánimo de actualizar la legislación, promover un mayor dinamismo y ámbito de actuación empresarial, tener la posibilidad de crear bancos e instituciones financieras de naturaleza cooperativa, configurar jurídicamente este sector y definir con mayor claridad sus relaciones con el Estado, se promulgó la Ley 79 de 1988, norma que revistió al Presidente de la República con facultades extraordinarias para expedir las normas reguladoras en estas materias; por lo que en el año 1989 fueron expedidos los Decretos Ley 1133 sobre las Precooperativas; 1480 referido a Asociaciones Mutualistas; 1481 para Fondos de Empleados; y, 1482 relativo a Administraciones Públicas Cooperativas. Respecto de las Administraciones Públicas Cooperativas, que son las que ahora ocupan la atención del despacho, se debe indicar que según el artículo 130 de la Ley 79 de 1988, éstas son establecidas por la Nación, los departamentos y los municipios o distritos, a través de leyes, ordenanzas o acuerdos, respectivamente, con un mínimo de cinco integrantes. En virtud de su naturaleza, se trata de asociaciones sin ánimo de lucro, pero compuestas por personas de derecho público conformadas para la satisfacción de las necesidades de sus miembros y de la comunidad; pero además de los requisitos para su constitución, la Ley 79 de 1988 estableció unas prohibiciones especiales aplicables a todo tipo de cooperativa, así:

“Artículo 6°. A ninguna cooperativa le será permitido:

(...)

4. Desarrollar actividades distintas a las enumeradas en sus estatutos,

(...).”

A su vez, el Decreto Ley 1482 de 1989 reiteró que son formas asociativas del sector cooperativo, cuyo número de asociados es ilimitado, pero en ningún caso inferior a cinco, precisando que debe existir compatibilidad entre los objetivos de sus integrantes y las finalidades de la cooperativa, sus excedentes deben destinarse a la prestación de servicios de carácter social, no habrá repartición de las reservas sociales, y su objeto es la prestación de servicios a sus asociados, aunque “en razón del interés social o del bienestar colectivo, cuando la naturaleza de los servicios lo permita, podrán establecer en sus estatutos la extensión de éstos a otras entidades o al público en general; y su creación se hace mediante documento privado, aun tratándose de personas jurídicas de derecho público, dando paso al surgimiento de una persona jurídica diferente de las entidades que la integran.

Así las cosas, es claro que la regulación específica no determina directamente ni el



objeto ni las funciones particulares a ejecutar por estas asociaciones, pues se trata de un parámetro normativo que debe llenarse de contenido a través de la expresión de voluntad de sus asociados y la confluencia de objetivos expresados específicamente en sus estatutos, siempre dentro de los límites que definen la naturaleza jurídica de estas formas de asociación y en línea con las finalidades legales que autorizan su nacimiento. De modo que, al constituir una administración pública cooperativa, la legislación del sector exige, de forma detallada, que: “Los estatutos de toda administración cooperativa deberán contener: (...) 2. Objeto y enumeración de sus actividades” (se subraya), como lo dispone el artículo 6 de la norma en cita; precisión que determina las únicas actividades que se irán a desarrollar a través de tal instrumento.

Ahora, al modificar el porcentaje de participación estatal que define el régimen contractual aplicable a las sociedades de economía mixta y demás personas jurídicas con participación pública mayoritaria, también se varió el de las administraciones públicas cooperativas, quedando obligadas a aplicar el EGCAP cuando la participación estatal fuera superior al 50%. Entonces, en su doble dimensión, las administraciones públicas cooperativas (i) podían celebrar convenios o contratos interadministrativos, pues por ley ostentaban la calidad de entidades públicas según el párrafo del literal a) del artículo 2° de la Ley 80 de 1993; y (ii) en relación con su régimen de contratación estaban sujetas al EGCAP - especialmente cuando en desarrollo de convenios interadministrativos celebraran contratos por cuenta de éstos- siempre que su participación pública fuera mayoritaria.

Conforme a lo expuesto el porcentaje de participación estatal en las administraciones públicas cooperativas ya no era definitorio de su régimen de contratación, pues el aplicable, de forma general, sería el derecho privado junto con los principios de la función administrativa; lo anterior, bajo el entendido de que tal disposición estaba referida a la normatividad que tales entes debían aplicar en calidad de contratantes, disposición que razonó en orden a que su régimen fuera compatible con el sector cooperativo que buscan desarrollar, y siempre que se guardara relación con el objeto para el cual fueron creadas. Por el contrario, en el caso de fungir como contratistas del Estado, quedaban sujetos al EGCAP de cara a la aplicación del régimen de la entidad contratante mediante el respectivo contrato interadministrativo.



Ahora bien, respecto de los convenios interadministrativos, tenemos que éstos se integran a la actividad contractual estatal, en la medida que expresan el consenso de voluntades entre entidades públicas bajo el común designio de cumplir de manera conjunta las funciones a su cargo o prestar los servicios que les han sido legalmente encomendados; esta modalidad de contratación tiene fundamento, entre otros, en los principios de colaboración y coordinación entre entidades, cuyo propósito se proyecta en la satisfacción del interés público como concepto que inspira el ejercicio de la función administrativa, incluyendo, como es apenas natural, a la actividad contractual.

Igualmente se precisa que la figura de los convenios es concebida como una forma de gestión cooperada de competencias administrativas, prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que asume el ropaje de un negocio jurídico en el cual se regulan intereses convergentes de, al menos, dos entidades estatales. Se trata de una manifestación de la llamada actividad comercial de la administración pública que se basa en el principio de colaboración administrativa y, por tanto, allí no existe una posición prevalente de una parte frente a la otra, ni está presente ánimo o interés remuneratorio entre ellas. Así que en los casos en que el acuerdo interadministrativo obligue patrimonialmente a las partes bajo tal interés, se dirá que “dichos convenios constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con los efectos respectivos.

Por lo anterior es posible señalar que la nota distintiva de los convenios interadministrativos “puros o genuinos” está dada por la ausencia de un interés meramente económico o ganancial, pues las partes se relacionan en un ámbito de igualdad o equivalencia; entre tanto, los contratos interadministrativos se caracterizan porque su objeto lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial y por lo mismo son onerosos, lo que implica el gravamen de cada parte en beneficio de la otra que se desarrolla en un ámbito de preeminencia de la entidad estatal contratante, en función de la necesidad que se pretende satisfacer.



**PROVIDENCIAS DE INTERÉS PROFERIDAS POR EL HONORABLE
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

CUMPLIMIENTO. Sentencia de 28 de marzo de 2023. **Radicado:** 680013333008-2022-00266-01. **ACCIONANTE:** LUIS FERLEY SIERRA JAIMES. **ACCIONADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER, TELEVISIÓN REGIONAL DEL ORIENTE “CANAL TRO”. M.P. DRA. CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE.

Radicado 680013333008-2022-00266-01.

DESCRIPTOR

PROHIBICIÓN PLACAS CONMEMORATIVAS. Y DE RECONOCIMIENTO

RESTRICTOR

Departamento de Santander, Canal Tro. Decreto 2759 de 1997. Prohibición de placas conmemorativas y de reconocimiento.

DECISIÓN

Confirma la sentencia que accede a las pretensiones de la demanda y ordena retirar las placas conmemorativas instaladas en la obra pública denominada antigua licorera de Santander en donde se encuentra actualmente en funcionamiento el Canal TRO, dando cumplimiento al inciso segundo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, por el cual se modifica el artículo 5o del Decreto 1678 de 1958.

TESIS

Del estudio del legajo concluye el colegiado que el artículo 1º del Decreto 2759 de 1997, contiene un mandato imperativo e inobjetable en cabeza del Departamento de Santander, específicamente, la prohibición de colocar placas o leyendas destinadas a recordar la participación de funcionarios públicos en la construcción de obras públicas. Lo anterior aunado a que no se trata de una norma cuyo cumplimiento genere gastos, pues por su carácter prohibitivo, no conlleva la erogación del presupuesto de la entidad.

Igualmente se acredita el cumplimiento de los presupuestos de legitimación, renuencia, y subsidiariedad para la procedencia del medio de control constitucional.



Así mismo, la responsabilidad en el incumplimiento del precitado Decreto 2759 de 1997 recae única y exclusivamente en el Departamento de Santander, pues si bien media contrato de arrendamiento suscrito con el Canal TRO, lo cierto es que, en el mencionado acuerdo de voluntades, se reconoce la propiedad sobre el inmueble del ente departamental; de suerte que, el mandato imperativo recae sobre esta última.

En consecuencia, sin que resulte necesario ahondar en mayores consideraciones, la Sala de decisión dispone conforme los argumentos expuestos, confirmar la sentencia de primera instancia en todas sus partes.

REPARACIÓN DIRECTA. Auto de 27 de marzo de 2023. **Radicado** 686793333003-2019-00181-02. **ACCIONANTE:** CARLOS MAURICIO BENDECK GÓMEZ y OTROS. **ACCIONADO:** NACIÓN, RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS. M.P.: DR, JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR.

[Radicado 686793333003-2019-00181-02](#)

DESCRIPTOR

LIQUIDACIÓN COSTAS, TASACIÓN. FIJACIÓN AGENCIAS EN DERECHO.

RESTRICTOR

Nación, Rama Judicial, Dirección de Administración de Justicia, Positiva Compañía de Seguros. Liquidación de costas procesales, artículo 366 del Código General del Proceso y artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Agencias en derecho, Acuerdo PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016.

DECISIÓN

Confirma el auto que aprueba la liquidación de costas.

TESIS

Reitera la decisión que la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de las mismas, refiriéndose que es “objetivo” porque en toda sentencia se dispondrá sobre costas, es decir, se decidirá bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las



reglas del C.G.P., y “valorativo” porque requiere que el Juez revise en el expediente si las mismas se causaron en la medida de su comprobación, esto es, pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectuada dentro del proceso.

En ese orden de ideas, de lo anterior colige el ponente que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del C.P.A.C.A. regula que, tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el Juez tiene la obligación de pronunciarse sobre este aspecto, salvo en los asuntos en los que se ventile un interés público.

Así las cosas, descendiendo al caso concreto verifica el ad quem que la cuantía estimada de las pretensiones de la demanda fue la suma de ochocientos noventa y cuatro millones trescientos setenta y tres mil seiscientos ochenta y dos (\$894.373.682), valor sobre el cual debe efectuarse la liquidación de las agencias en derecho, acorde a lo plasmado en el aludido acuerdo, y no por valor de una sola pretensión como lo pretende el actor, por lo que la misma se encuentra ajustada a la norma descrita; lo que indiscutiblemente conduce a confirmar la providencia recurrida.

REPARACION DIRECTA. Sentencia de 23 de marzo de 2023. **Radicado** 680013333008-2016-00199-02. **ACCIONANTE:** ALEJANDRO GALVIS RUEDA. **ACCIONADO:** ELECTRIFICADORA DE SANTANDER SA ESP-ESSA, MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES SA ESP (ANTES TELEBUCARAMANGA). M.P.: DRA. CLAUDIA XIMENA ARDILA PEREZ.

Radicado 680013333008-2016-00199-02

DESCRIPTOR

RED DE CONDUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA / ELECTROCUCIÓN.

RESTRICTOR

Electrificadora de Santander, Municipio de Bucaramanga, Colombia Telecomunicaciones. Lesiones a ciudadano por descarga eléctrica. Deber de mantenimiento de las redes.



DECISIÓN

Modifica la sentencia que accede a las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar extracontractual y administrativamente responsable únicamente a la Electrificadora de Santander S.A. E.S.P por los perjuicios ocasionados al actor, excluyendo de toda responsabilidad a Colombia Telecomunicaciones.

TESIS

Recuerda la decisión que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la conducción de energía eléctrica es catalogada como una actividad peligrosa, la cual es entendida como aquella que por su naturaleza ostenta una fuerza destructora suficiente y superior a la de cualquier ser humano y tiene la capacidad de ubicar a terceros en una situación de riesgo o peligro latente; no obstante, es permitida, en tanto es necesaria para el desarrollo social y económico. Debido a que estas actividades suponen la creación de un peligro a quien las ejecuta, le son exigibles las mayores cargas de cuidado y precaución, tendientes a evitar la concreción del riesgo y la afectación a terceros, y, en el evento de que esto se concrete y así se impute al ejecutor de la actividad, no puede desprenderse del deber de indemnizar a la víctima si no es acreditando la intervención de ella, de un tercero o de una fuerza mayor en la ocurrencia del suceso, pues de otro modo, al dueño de la actividad le asiste responsabilidad.

Ahora, como el artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún título de imputación, es deber del juez encuadrar el régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto, de acuerdo con lo que encuentre probado en el proceso. En ese orden de ideas, cuando el daño se cause con ocasión de una actividad riesgosa, como es la conducción de energía eléctrica, es posible aplicar cualquiera de los dos títulos de imputación de acuerdo con la naturaleza y circunstancias que enmarcaron la causación del daño antijurídico cuya reparación se pretende. De hecho, el régimen de falla del servicio puede aplicarse cuando se encuentra probado que la demandada, por ejemplo, no realizó un mantenimiento adecuado o incumplió con la reparación de las redes eléctricas; mientras que si la actuación defectuosa de la administración no fue la causa determinante del daño, se podría acudir a un régimen de responsabilidad objetiva, en el que la parte actora solo deberá demostrar que la actividad riesgosa desarrollada por la administración fue la que causó el daño que se reclama, sin que tenga la necesidad de demostrar que obró descuidadamente en el ejercicio de esa actividad. En este orden de ideas, es dable concluir que la actividad de generación, distribución, transmisión y comercialización de la energía



eléctrica, puede ser tanto subjetiva como objetiva, dependiendo de aquello que el Juez encuentre probado en el proceso.

Revisado el legajo encuentra la Sala acreditado que el poste en el que ocurrieron los hechos era de propiedad de la Electrificadora de Santander, estaba identificado con código de apoyo 1198882, el cual posee una red de media tensión, cables de fibra óptica y una cabina telefónica que pertenece a Colombiana de Telecomunicaciones SA según contrato de arriendo celebrado entre las dos empresas mencionadas con el objeto de usar las estructuras de propiedad de la ESSA para la instalación de sus redes y cabinas telefónicas.

Para la Sala, de acuerdo con los medios de convicción citados, Colombia Telecomunicaciones SA no incurrió en falla del servicio alguna ni en actuación que tuviera la virtualidad suficiente para endilgarle responsabilidad. Como se vio, las redes eléctricas usadas para el funcionamiento de la cabina telefónica son de baja tensión. No se comprobó la existencia de averías en el cableado para la época de los hechos que evidenciara alguna incidencia en el daño irrogado al demandante, ni daños en el servicio de telefonía luego de ocurrido el accidente. El uso de zunchos metálicos para sostener los tubos galvanizados y cabinas telefónicas es recurrente en todos los postes, y no existe un contenido normativo que imponga a la entidad la obligación de usar material aislante para estos mismos efectos en lugar de zunchos metálicos o de revestirlos como una medida de protección para evitar la conducción de energía. Lo que muestran los informes y declaraciones es que las conexiones eléctricas deben estar en buen estado, con los respectivos aisladores y las distancias mínimas requeridas entre los cableados como garantía de seguridad para evitar la conducción irregular de energía eléctrica por los postes.

Así mismo, se logró acreditar que el daño sufrido por el señor Alejandro Galvis Rueda se generó por una descarga eléctrica mientras se apoyaba en un poste de tensión media de propiedad de la ESSA, lo cual impone necesariamente el análisis de imputación bajo el título jurídico de responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, por la realización de una actividad peligrosa como la conducción, generación, distribución, transmisión y comercialización de la energía eléctrica. En este contexto, era suficiente que la parte actora demostrara que la actividad riesgosa desarrollada por la ESSA fue la que le causó el daño que se reclama, como en efecto ocurrió, sin que tenga la necesidad de demostrar que la demandada obró descuidadamente en el ejercicio de esa actividad o las precisas razones técnicas



sobre lo que produjo la descarga, pues si los expertos no pudieron determinarlo, con menor razón puede imponérsele esa carga al ciudadano. En ese orden de ideas, es la ESSA la única entidad llamada a responder por los perjuicios ocasionados por las lesiones físicas que sufrió el señor AGR al recibir una descarga eléctrica, lo cual impone a la Sala modificar la sentencia de primera instancia, en el sentido de no condenar solidariamente a la empresa Colombia Telecomunicaciones SA (antigua Telebucaramanga).

RECURSO DE INSISTENCIA. Sentencia de 22 de marzo de 2023. **Radicado** 680012333000-2023-00118-00. **ACCIONANTE:** SANDRO ALEXIS FLOREZ. **ACCIONADO:** COMANDANTE DE LA ESTACIÓN DE POLICIA NORTE, METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. M.P.: DRA. FRANCY DEL PILAR PINILLA PEDRAZA.

[Radicado 680012333000-2023-00118-00.](#)

DESCRIPTOR

INFORMACION RESERVADA

RESTRICTOR

Libros de Unidades policiales. Tipo de la información inscrita en los libros y Minutas en los cuales se registran los procedimientos policiales. Información pública clasificada, ámbito reservado de la información.

DECISIÓN

Accede a la insistencia presentada y ordena al COMANDANTE DE LA ESTACIÓN DE POLICIA NORTE –METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, proporcionar dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, la información requerida por la solicitante, mediante derecho de petición.

TESIS

Recuerda la decisión que sólo la Constitución Política o la Ley pueden definir qué documentos o informaciones son reservadas; luego no es admisible que sea la misma autoridad administrativa la que asigne reserva a determinado documento. Es decir, únicamente aquellos documentos o informaciones respecto de los que la



Constitución o una ley indiquen expresamente que son de carácter reservado, tendrán esa naturaleza y, por tanto, a ellos no tendrán acceso los particulares.

Igualmente advierte la Sala que la referencia a la “Ley” contenida en las disposiciones normativas citadas debe ser entendida en sentido material y formal, por lo que fuera de la Constitución sólo es el Congreso de la República el que puede imponer límites al derecho al acceso a la información.

Bajo este contexto, la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-491 de 2007 instituyó varios parámetros a evaluar a fin de determinar si una norma establece una reserva de ley al acceso a documentos públicos, que en síntesis de la Sala de Decisión son:

- i) la norma que limita el acceso a la libertad de información debe ser precisa, y lo es cuando define qué tipo de información es reservada,
- ii) los límites al acceso a la información son de interpretación restrictiva. En caso de duda y donde no exista reserva, se resuelve a favor de la libertad de información,
- iii) Cualquier decisión destinada a mantener en reserva determinada información debe ser adecuadamente motivada,
- iv) la reserva sólo opera sobre la información que compromete derechos fundamentales o bienes constitucionales, y nunca “sobre todo el proceso público dentro del cual dicha información se inserta”, y
- v) La reserva opera “respecto del contenido de un documento público, pero no en relación con su existencia”.

Así las cosas, la Sala concluye que los documentos solicitados por el señor SANDRO ALEXIS FLOREZ no contienen el carácter de reserva, por lo que se dispondrá acceder a la insistencia.

NOTA DE RELATORIA: El contenido de las notas citadas respecto de las decisiones referenciadas es de carácter eminentemente informativo de conformidad con la labor compiladora de la relatoría; por lo que se resalta el deber de consultar los textos completos de las providencias para verificar el contenido fiel de las decisiones ante posibles verros en la tarea de clasificar, titular, extractar y divulgar dichos documentos.