

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal – Casanare, seis (6) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia:	85001-2333-000-2024-00084-00
Medio de control:	PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS
Parte Demandante:	JORGE LEONARDO INFANTE TOVAR
Parte Demandada:	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP MUNICIPIO DE YOPAL – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO – ASOSUPRO
Vinculados	LUIS EDUARDO CASTRO SONIA SIDNEY RUIZ GARCÍA YACETH DAVID SUÁREZ ACEVEDO ELKIN RAFAEL GUERRERO SUÁREZ JHON KENNEDY WILCHES CARREÑO GELMAN MAURICIO AGUIRRE HERNÁNDEZ ELIZABETH BONILLA RINCÓN
Coadyuvante	OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS
Asunto:	<i>Derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público y el Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna – Convenio interadministrativo – Vicios de legalidad del contrato – Prueba de conductas alejadas del interés común – Ejecución de Proyectos de inversión con cargo a recursos del Sistema General de Regalías – SGR – Cargas tributarias</i>

Magistrado Ponente: **LEONARDO GALEANO GUEVARA**

I. OBJETO

1.1. Procede el Tribunal a emitir sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia, una vez agotadas las etapas de procedimiento y sin que conste causal de nulidad que invalide la actuación.

II. LA DEMANDA Y SUS PRETENSIONES

2.1. El señor **Jorge Leonardo Infante Tovar**, actuando en nombre propio, presentó demanda, a través del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, en contra del **Departamento Nacional de Planeación – DNP**, del **municipio de Yopal – Secretaría de Planeación** y de la **Asociación de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO**, en procura de la protección de los derechos colectivos *“a la moralidad administrativa en conexidad con la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”*, dado que considera que el Convenio número 1001.84.1668-2022, suscrito entre el municipio de Yopal y la Asociación Supra Departamental de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO ha causado una deficiente ejecución, en detrimento de los derechos mencionados, de los proyectos del municipio financiados con los recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

2.2. Además, en virtud de recurso de reposición interpuesto por el señor Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos de Yopal, se adicionó el auto admisorio para vincular a los siguientes ex funcionarios de la administración municipal:

Luis Eduardo Castro: Ex alcalde de Yopal

Sonia Sidney Ruiz García: Ex Secretaria de Planeación municipal

Yaceth David Suárez Acevedo: Profesional Universitario

Elkin Rafael Guerrero Suárez: Profesional de apoyo

Jhon Kennedy Wilches Carreño: Profesional de apoyo

Gelman Mauricio Aguirre Hernández: Profesional de apoyo

Elizabeth Bonilla Rincón: Profesional de apoyo

2.3. A título de pretensiones, se presentaron las siguientes:

“1. Que mediante sentencia se declaren vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa en conexidad con la defensa del patrimonio público y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en razón a las evidentes inconsistencias en el marco del Convenio con No. 1001.84.1668-2022, suscrito entre el municipio de Yopal y ASOSUPRO, el cual ha permitido, además, que dicha asociación celebre una serie de contratos con claros problemas de ejecución y que no le están contribuyendo al municipio lo concerniente a las tasas y estampillas locales para financiar los programas de beneficio al adulto mayor, pro cultura y pro deporte y recreación.

2. En consecuencia, se ordene al Departamento Nacional de Planeación que, en el marco de sus competencias y de manera articulada con la Alcaldía de Yopal, adopten las medidas correctivas a que haya lugar con el fin de que se terminen y entren al servicio de la comunidad las obras y bienes financiados con recursos de proyectos de inversión provenientes del Sistema General de Regalías –SGR y asignados a Yopal, contratados por ASOSUPRO en el marco del Convenio de Cooperación 1001.84.1668-2022.

3. Caso contrario, que la asociación de municipios ASOSUPRO proceda a iniciar las acciones administrativas tendientes a dar por terminado de forma anticipada los contratos que presenten inconsistencia conforme la información entregada por el DNP, y hacer efectivas las pólizas de cumplimiento, como también exigir la restitución de los dineros públicos que no se hayan ejecutado y estén en poder los contratistas, previa revisión de los porcentajes reales de avance y los inventarios pertinentes.

4. Como medida previa: Ordenar al municipio de Yopal que, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, de forma inmediata le reclamen o exijan a ASOSUPRO y sus contratistas la liquidación y pago de las estampillas y demás impuestos locales, con cargo a los contratos que se vienen ejecutando en el municipio de Yopal con ocasión de los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, lo anterior con el fin de que no se sigan vulnerando los derechos de la población menos favorecida del municipio de Yopal, como son los adultos mayores, deportistas y los programas y proyectos de la cultura”.

III. DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS

3.1. A juicio del actor popular, la inactividad del extremo pasivo generó la vulneración de los siguientes derechos colectivos:

Moralidad Administrativa.

Defensa del Patrimonio Público.

Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

IV. HECHOS DE LA DEMANDA

4.1. En síntesis, los hechos relevantes de la demanda se resumen de la siguiente manera:

4.2. ASOSUPRO se constituyó el 29 de diciembre de 2020, como una entidad de derecho público con personería jurídica y patrimonio independiente. El municipio de Yopal nunca estuvo ni ha estado asociado a ASOSUPRO.

4.3. El 26 de agosto de 2022, el alcalde de Yopal firmó un convenio de cooperación con ASOSUPRO, cuyo objeto era “*aunar esfuerzos para la gestión y ejecución de proyectos de inversión*”. La justificación para la contratación directa se basó en la Resolución 1002202518 de 2022, la cual invocó la contratación directa, conforme al literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, pero ignoró la excepción que exige procesos de licitación pública o contratación abreviada para este tipo de convenios.

4.4. El convenio tenía un plazo de ejecución de un año y cuatro meses. Sin embargo, la Secretaría de Planeación se rehusó a proporcionar información sobre si el convenio ya se liquidó.

4.5. Las obligaciones de ASOSUPRO, según la cláusula 2 del convenio, incluían aportar sus conocimientos y experiencia, administrar los recursos que disponga el municipio a través de un esquema fiduciario, y ejercer la administración, coordinación, ejecución y gerencia técnica de los proyectos. A la fecha del reclamo, no había información sobre si ASOSUPRO gestionó, consiguió o aportó algún recurso.

4.6. A juicio del actor popular, el alcalde de Yopal utilizó la figura del convenio para tercerizar los recursos de proyectos de inversión financiados por el Sistema General de Regalías – SGR. En estos proyectos, ASOSUPRO fungía como ejecutora, contratando a privados. Como resultado, no se recaudaron las contribuciones de estampilla pro cultura, adulto mayor, sobretasa pro deporte y fondo de seguridad, lo que desfinanció programas para la población vulnerable.

4.7. Incluso a escasos días de finalizar su mandato, diciembre de 2023, el alcalde expidió actos administrativos con el propósito de aprobar y priorizar proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, en los cuales designó a la asociación ASOSUPRO como ejecutora, a sabiendas que ya no se alcanzaban a celebrar contratos.

4.8. Por su parte, el Director de Seguimiento, Evaluación y Control del SGR del DNP mediante oficio del 01 de agosto de 2024, entregó una relación detallada de 18 proyectos que se supone en la actualidad ejecuta ASOSUPRO en el departamento de Casanare, de los cuales 15 de estos proyectos por valor de \$ 50.104.006.986 le pertenecían a Yopal. Sin embargo, dicha información no era concordante con la entregada por el Secretario de Hacienda el pasado 04 de julio, pues el DNP advirtió que a la fecha estos proyectos presentaban un porcentaje muy bajo de ejecución con relación al plazo y avance financiero que superaba el 53,4% del valor total asignado.

4.9. Ni la interventoría de los contratos, ni el DNP, ni el municipio de Yopal, como supervisor, tomaron medidas para remediar los retrasos injustificados. El DNP solo realizó actuaciones de control en un único proyecto, el BPIN 2022850010019, a pesar de que otros también presentaban retrasos e inconsistencias.

4.10. La demanda cuestionó por qué se designó a ASOSUPRO como ejecutora de proyectos, como el de alumbrado público, cuando el municipio tenía una empresa propia (SAYOP SAS ESP) con más experiencia. La asociación se limitó a tercerizar los recursos sin realizar ningún aporte.

V. OPOSICIÓN DEL EXTREMO DEMANDADO

5.1. Departamento Nacional de Planeación – DNP

5.1.1. En cuanto a los hechos relacionados con el DNP, su apoderado expuso que el proyecto BPIN 2022850010017 no fue incluido en su respuesta

anterior porque se encontraba en estado "TERMINADO". Sobre el proyecto BPIN 2023850010032, el DNP señaló que el valor reportado por la Secretaría de Hacienda del municipio era distinto al que migraron a su aplicativo Gesproy SGR, el cual era de \$ 3.969.926.741.

5.1.2. El DNP refutó la afirmación de que había omitido su deber de control, detallando los instrumentos de seguimiento y control que utilizaba, incluyendo un sistema de alertas, visitas de verificación, y la apertura de PACs. Reafirmó que había realizado mesas de asistencia técnica y visitas de verificación al proyecto BPIN 2022850010019. También indicó que, con posterioridad a la respuesta inicial al demandante, se habían abierto cuatro PAC adicionales y se habían enviado reportes a los entes de control.

5.1.3. Propuso las siguientes excepciones:

5.1.4. Inexistencia de Vulneración de Derechos Colectivos: El DNP afirmó que su rol se limitaba a ser el administrador del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC) del Sistema General de Regalías (SGR). Por lo tanto, no tenía responsabilidad en la aprobación de proyectos, la designación de ejecutores, la selección de contratistas o la supervisión e interventoría de los contratos. Esas funciones, según el DNP, eran responsabilidad de las entidades territoriales y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). El DNP sostuvo que cumplió sus funciones al realizar mesas técnicas, visitas de verificación y la apertura de Procedimientos Administrativos de Control (PAC) cuando se identificaron incumplimientos.

5.1.5. Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva: El DNP argumentó que las pretensiones de la demanda no podían ser dirigidas contra ellos porque no participaban en las decisiones de aprobación, contratación o ejecución de los proyectos financiados con recursos del SGR. El DNP destacó que estas responsabilidades recaían en las entidades territoriales, amparadas por el artículo 287 de la Constitución Política, que les otorga autonomía.

5.1.6. Falta de Competencia en el Cobro de Tributos: Respecto a la acusación de que no se recaudaron estampillas e impuestos locales, el DNP afirmó que no tenía ninguna injerencia en la gestión de cobro y recaudo de impuestos municipales. Sostuvo que esta era una función exclusiva de los municipios, que tenían la autonomía para administrar sus recursos y ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro.

5.1.7. Acciones de Control del DNP: El DNP informó que, a corte del 9 de septiembre de 2024, inició varios Procedimientos Administrativos de Control (PAC) y reportó a la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Fiscalía General de la Nación (FGN) en relación con los proyectos ejecutados por ASOSUPRO en Yopal. Esto incluyó la apertura de cuatro PAC adicionales a los que se habían reportado previamente, que estaban en la etapa de "*Solicitud de explicaciones*" por no ejecutar los proyectos en los términos de su aprobación sin justificación técnica o jurídica. También se realizó un reporte sobre presuntas irregularidades al proyecto BPIN 2022850010019. El DNP aclaró que sus acciones de control eran de naturaleza selectiva y regidas por

una metodología establecida, y que no constituían una labor de interventoría o control fiscal, que le competía a otros órganos.

5.2. Asociación de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO

5.2.1. Las pretensiones no estaban llamadas a prosperar, toda vez que el compromiso asumido por esta Entidad se ejecutó conforme a la Ley 2056 de 2020.

5.2.2. El accionante, al presentar su acción popular no demostró la existencia de situaciones en desmedro de la población, el no pago de las contribuciones tributarias del orden territorial, respecto a los proyectos que ASOSUPRO ejecutaba en el Municipio de Yopal, atendiendo la naturaleza jurídica de la Entidad Pública.

5.2.3. Sin embargo, ASOSUPRO, como se lo manifestó al accionante no realizaba descuentos en materia tributaria de carácter municipal; no obstante, el EAT realizaba deducciones por impuestos en los contratos que ejecutaba, así:

- El Fondo de seguridad territorial, decreto 399 de 14 de febrero del 2011, establece la organización y funcionamiento del fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana y los fondos de seguridad de las entidades territoriales. ASOSUPRO, recauda este impuesto de acuerdo a la normatividad ya expuesta, y este será reintegrado al municipio.

- Contratos de consultoría de obras públicas, celebrados con personas jurídicas por la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Capital de Bogotá, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, cuya remuneración se efectúe con base en el método del factor multiplicador, se aplicará retención en la fuente sobre la totalidad de los pagos o abonos en cuenta efectuados al contratista, a la tarifa del dos por ciento (2%).

- Contratos de construcción en los que se utiliza la administración delegada, la tarifa de retención en la fuente en los contratos de construcción de obra material o urbanización, como los refiere la norma, es del 2%, según lo señala el artículo 1.2.4.9.1 del decreto 1625 de 2016, en su tercer inciso.

5.2.4. Propuso como excepciones la inexistencia de violación de los intereses colectivos, la falta de legitimación en la causa por pasiva y la genérica.

5.3. Municipio de Yopal

5.3.1. De acuerdo con la contestación de demanda, el apoderado manifestó que el municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le correspondía prestar los servicios públicos que determina la ley (reglamentado por la Ley 142 de 1994), construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio (Ley

152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo), promover la participación comunitaria (Ley 134 de 1994), el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes (Artículo 311 de la Constitución).

5.3.2. Lo anterior, enmarcado en los principios de complementariedad, coordinación y subsidiaridad, con la posibilidad de articularse a los otros niveles territoriales y organizacionales que pudieren apoyarle en el cumplimiento de algunas funciones que, en solitario, no podría cumplir.

5.3.3. Con todo, las asociaciones de municipios constituidas bajo el amparo del artículo 148 de la Ley 136 de 1994, y para las funciones allí previstas de manera taxativa, podían suscribir contratos interadministrativos con las entidades territoriales.

5.3.4. Establecido que las Asociaciones de Municipios eran entidades estatales, correspondía verificar si estas podían suscribir convenios interadministrativos. La ley 1150 de 2007 en su artículo 2, numeral 4, consagraba la contratación directa como modalidad de selección, procedente, entre otros casos, en los contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tuvieran relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos.

5.3.5. Por tratarse de una persona jurídica distinta de las entidades territoriales que la integraban, la característica más relevante de las asociaciones de municipios era que sus actos y contratos comprometían su responsabilidad exclusiva y no la de los integrantes individualmente considerados, conservando cada uno de los asociados su autonomía física, política y administrativa.

5.3.6. De hecho, el municipio de Yopal no hacía parte de ASOSUPRO, y ello no era óbice para designarla como entidad ejecutora.

5.3.7. No se demostró la configuración de un daño o amenaza a los bienes colectivos invocados por el actor, al punto que no se demostraron las causales para atacar las actuaciones de la administración municipal: i) el quebrantamiento de las normas en las que deberían fundarse el acto; ii) cuando fueron expedidos sin competencia; iii) con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; iv) mediante falsa motivación. Causales que el actor no estructuró ni desarrolló.

5.3.8. Al margen de lo anterior, se aportaron reportes de viabilidad suscritos por el Departamento Nacional de Planeación, mediante los cuales se determinó que los proyectos de inversión cumplieron las condiciones y criterios que los hicieron susceptibles de financiación o cofinanciación con recursos del SGR. Al mismo tiempo, los proyectos ofrecieron beneficios suficientes frente a los costos en los que se iba a incurrir, a través de análisis de la información técnica, social, ambiental, jurídica y financiera, bajo los estándares metodológicos que para el efecto expidió el DNP.

5.3.9. Propuso como excepciones la orfandad probatoria, la inepta demanda, la ausencia de nexo causal e imputación objetiva.

5.4. Luis Eduardo Castro

5.4.1. Luis Eduardo Castro, en calidad de vinculado en el proceso de acción popular, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y a los hechos presentados por el accionante. Afirmó que la demandante no probó la existencia de un daño o amenaza a los derechos colectivos y que el actor utilizó un medio de control judicial inadecuado para controvertir actos administrativos y contractuales.

5.4.2. Argumentó que era falso que el municipio de Yopal debía estar asociado a ASOSUPRO para suscribir convenios con ella. Explicó que las asociaciones de municipios, como entidades de derecho público, pueden suscribir contratos interadministrativos con entidades territoriales sin necesidad de afiliación previa. Esto se fundamentó en la Ley 136 de 1994, la Ley 489 de 1998 y la Ley 80 de 1993, que clasificaban a las asociaciones de municipios como entidades estatales. Por lo tanto, ASOSUPRO se regía por la misma normativa que otras entidades públicas.

5.4.3. Negó que el accionante hubiera demostrado la tergiversación del marco normativo o un uso indebido del convenio de cooperación. Manifestó que el accionante realizó una "transcripción cercenada y amañada" de la Ley 1150 de 2007. Afirmó que ASOSUPRO, en su rol de ejecutora de proyectos del SGR, no actuó como contratista de obra directa sino como una entidad estatal integrada al sistema, lo que desvirtuaba la noción de "tercerización" que planteó el accionante.

5.4.4. Aseveró que las cifras del avance de los proyectos eran manifestaciones subjetivas y que no le constaba la situación mencionada por el accionante. Explicó que los proyectos eran procesos individuales, cada uno con sus propias etapas, y no se podían medir con una cifra general. Manifestó que la respuesta del DNP al accionante, que no incluyó el proyecto BPIN 2022850010017, se debió a que el proyecto ya estaba terminado. Castro también destacó que el DNP, como órgano de control, hacía un seguimiento a la ejecución de los proyectos y que el avance o no de las obras nada tuvo que ver con la suscripción del convenio con ASOSUPRO.

5.4.5. Respecto a la falta de recaudo de impuestos locales, explicó que los recursos de los proyectos provenían del SGR, no del municipio, por lo que no podían ser gravados con tributos municipales. Señaló que la legislación es la responsable de la forma en que las cargas tributarias son manejadas, y no la administración municipal.

5.4.6. Planteó la excepción de falta de legitimación por pasiva, argumentando que su condición de particular le impedía revertir las decisiones tomadas como funcionario y que su vinculación no tenía propósito en una acción popular. También invocó la ineptitud de la demanda, debido a que el accionante no explicó el concepto de la violación ni cómo las normas fueron transgredidas, y acudió a un medio de control incorrecto para las pretensiones planteadas.

5.5. Yaceth David Suárez Acevedo

5.5.1. Argumentó que el demandante no probó la existencia de un daño o amenaza a los derechos colectivos y que usó un medio de control judicial incorrecto para controvertir actos administrativos y contractuales.

5.5.2. Sostuvo que ASOSUPRO era una entidad de derecho público que se regía por la normativa que regulaba a las entidades públicas. Afirmó que para suscribir convenios con este tipo de asociaciones no era necesario que el municipio estuviera afiliado. Indicó que ASOSUPRO, al ser una entidad estatal, no se encontraba dentro de las excepciones de contratación directa que el accionante citó, y que su rol como ejecutor de proyectos del SGR no era una "tercerización", como se alegó.

5.5.3. Calificó las afirmaciones sobre el bajo avance de los proyectos como subjetivas y sin sustento técnico. Explicó que el retraso en la ejecución de las obras por sí mismo no implicaba una vulneración automática de los derechos colectivos. Señaló que el DNP, como órgano de control, hacía un seguimiento a los proyectos y que su avance o no tuvo que ver con la suscripción del convenio con ASOSUPRO.

5.5.4. En cuanto al supuesto incumplimiento en el recaudo de tributos locales, Suárez Acevedo explicó que los recursos de los proyectos provenían del sistema general de regalías, no del municipio, por lo que los contratos suscritos por ASOSUPRO no podían ser gravados con tributos municipales. Sostuvo que la legislación fue la que estableció la forma en que los contratistas de esas asociaciones debían tributar, y que esto no era una vulneración de derechos colectivos.

5.5.5. Afirmó que el accionante no demostró un nexo causal entre las acciones de la administración y la presunta vulneración de los derechos colectivos, y que usó la acción popular para atacar actos administrativos y contractuales de manera inadecuada. Mencionó que el accionante no explicó cómo se vulneraron los principios de la contratación estatal, como el de transparencia o planeación, y que sus afirmaciones carecieron de una explicación técnica y jurídica.

5.5.6. Planteó la excepción de falta de legitimación por pasiva, argumentando que su condición de particular le impidió revertir las decisiones tomadas como funcionario y que su vinculación al proceso era infructuosa para la finalidad de una acción popular.

5.6. Sonia Sidney Ruiz García

5.6.1. Sonia Sidney Ruiz García, en su calidad de vinculada en el proceso de acción popular, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones del accionante.

5.6.2. Alegó que la demanda careció de sustento fáctico, jurídico y probatorio para demostrar la vulneración de los derechos colectivos. Defendió la legalidad de las actuaciones administrativas del municipio de Yopal y de la asociación ASOSUPRO, afirmando que el accionante incurrió

en errores al interpretar las normas y atacar decisiones administrativas a través de un medio de control judicial inadecuado.

5.6.3. Sostuvo que la demanda del accionante era superficial al describir a ASOSUPRO. Aclaró que ASOSUPRO era un Esquema Asociativo Territorial (EAT), una entidad administrativa de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente. Afirmó que la ley permitió a las entidades territoriales asociarse mediante convenios interadministrativos sin necesidad de estar afiliadas. Defendió la legalidad del convenio de cooperación suscrito con el municipio de Yopal, pues se hizo bajo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) y la Ley 2056 de 2020, que autorizaron a los EAT a presentar y ejecutar proyectos del Sistema General de Regalías (SGR).

5.6.4. La vinculada negó que el accionante demostrare el quebranto de las normas de contratación estatal. Sostuvo que, al ser ASOSUPRO una entidad estatal, el convenio era un contrato interadministrativo, una modalidad de contratación directa permitida por la ley. También argumentó que el rol de ASOSUPRO como ejecutor de proyectos del SGR no era una "tercerización", ya que la ley le otorgó esa facultad a los EAT.

5.6.5. Por demás, reiteró los argumentos de las contestaciones de los vinculados Castro y Suárez Acevedo.

5.7. Elkin Rafael Guerrero Cera y Gelman Mauricio Aguirre Hernández

5.7.1. Los vinculados contestaron la demanda de acción popular, oponiéndose a las pretensiones y a los hechos presentados por el accionante. Sostuvieron que la demanda careció de sustento fáctico, jurídico y probatorio para demostrar la vulneración de los derechos colectivos y que el accionante usó un medio de control judicial inadecuado. Su intervención se centró en aclarar que el convenio era un acuerdo marco sin erogación presupuestal, y que su rol se limitó a la etapa precontractual.

5.7.2. Argumentaron que el convenio suscrito con ASOSUPRO fue un convenio marco sin erogación presupuestal, cuyo objetivo fue "*aunar esfuerzos para la gestión y ejecución de proyectos de inversión*". Afirmaron que el convenio no constituyó una amenaza o vulneración a los derechos colectivos y que su intervención se limitó a su suscripción.

5.7.3. Explicaron que el convenio solo estableció pautas para la futura gestión y ejecución de proyectos. Aclararon que la asociación de municipios ASOSUPRO, al ser una entidad de derecho público, podía suscribir este tipo de convenios interadministrativos sin necesidad de que el municipio de Yopal fuera un miembro asociado.

5.7.4. Los vinculados defendieron que la contratación directa fue una modalidad permitida para este tipo de convenios. Mencionaron que ASOSUPRO era una entidad estatal según la Ley 80 de 1993 y, por lo tanto, podía celebrar contratos interadministrativos. Rechazaron la afirmación de que se aplicaba el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, ya que esa norma no se aplicaba a la naturaleza jurídica de ASOSUPRO.

5.8. Elizabeth Bonilla Rincón

5.8.1. Elizabeth Bonilla Rincón, en su calidad de vinculada en el proceso de acción popular, contestó la demanda presentada por Jorge Leonardo Infante, oponiéndose a las pretensiones y a los hechos del accionante. Su defensa se basó en la legalidad del convenio de cooperación suscrito con la asociación ASOSUPRO junto a la falta de fundamento fáctico y jurídico de la demanda.

5.8.2. Sostuvo que ASOSUPRO era una entidad de derecho público. Afirmó que, para suscribir un convenio con este tipo de asociaciones de municipios, no era necesario que la entidad territorial estuviera afiliada. Explicó que el convenio de cooperación celebrado fue uno de tipo marco que no generó ninguna erogación presupuestal, por lo que argumentó que el accionante, al sugerir que se necesitaba afiliación, demostró un desconocimiento de las modalidades de la contratación estatal.

5.8.3. Calificó las afirmaciones sobre el bajo avance de los proyectos como subjetivas y sin sustento técnico. Explicó que la diferencia entre el avance físico y el financiero se debía a la dinámica de la ejecución de las obras, que implicaba trámites administrativos y técnicos que tomaban tiempo. Afirmó que el DNP, como órgano de control, realizaba seguimiento a los proyectos.

5.8.4. Respecto a la falta de recaudo de tributos locales, la vinculada aclaró que los recursos de los proyectos provenían del sistema de regalías y no eran recursos propios del municipio. Por lo tanto, no se podían gravar con tributos municipales. Sostuvo que la legislación fue la que estableció la manera de tributar para los contratistas de las asociaciones de municipios.

5.8.5. Sostuvo que el accionante no cumplió la carga de la prueba¹⁸. Argumentó que el accionante intentó atacar la legalidad del convenio y otros actos administrativos a través de una acción popular, un medio de control que consideró inadecuado. Mencionó que la demanda carecía de un despliegue argumentativo y técnico complejo.

5.9. Jhon Kennedy Wilches Carreño

5.9.1. A través de apoderado judicial, el vinculado contestó la demanda de acción popular. El apoderado no se opuso a las pretensiones y hechos de la demanda en sí, pero se opuso a la vinculación de su poderdante en el proceso. Su defensa se basó en la falta de relación de su representado con los actos administrativos y contractuales objeto de la demanda.

5.9.2. Se opuso específicamente a la vinculación, que fue solicitada por el Ministerio Público, con el argumento de que su prohijado no tuvo ninguna relación con los actos administrativos y contractuales citados en la demanda.

5.9.3. En consecuencia, argumentó que no existía una conexión entre él y los hechos reclamados. El apoderado indicó que, en las fechas en que se suscribieron los actos administrativos, su representado no estaba vinculado con la administración municipal de Yopal y, por lo tanto, no podía ser considerado responsable. Afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado estableció que solo debían comparecer como parte demandada los

funcionarios que suscribieron los actos administrativos, lo que no aplicaba a su poderdante.

5.9.4. Propuso la excepción de improcedencia de la acción popular por inexistencia de vulneración, daño o amenaza actual contra los derechos colectivos, argumentando que el accionante incurrió en falencias fácticas que impedían la prosperidad de la demanda.

VI. TRÁMITE PROCESAL

6.1. A continuación se extraen las principales actuaciones en el presente trámite:

FECHA ACTUACIÓN	ACTUACIÓN	ÍNDICE SAMAI
13/08/2024	RADICACIÓN DEL PROCESO	00001
21/08/2024	AUTO INADMITIENDO LA DEMANDA	00006
23/08/2024	SUBSANACIÓN DEMANDA	00010
30/08/2024	AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA	00013
30/08/2024	AUTO QUE DECIDE SOBRE MEDIDAS CAUTELARES - NIEGA MEDIDA	00014
02/09/2024	AVISO A LA COMUNIDAD	00018
05/09/2024	RECURSO DE REPOSICIÓN DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO	00027
11/09/2024	TRASLADO DE RECURSO DE REPOSICIÓN	00029
16/09/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA ASOSUPRO	00030
16/09/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA DNP	00031
17/09/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA MUNICIPIO DE YOPAL	00032
24/09/2024	AUTO QUE REPONE Y VINCULA TERCEROS	00035
09/10/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA LUIS EDUARDO CASTRO	00043
14/11/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA YACETH DAVID SUÁREZ ACEVEDO	00053
14/11/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA SONIA SIDNEY RUIZ GARCÍA	00055
27/11/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA ELKIN RAFAEL GUERRERO CERA	00061
28/11/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA GELMAN MAURICIO AGUIRRE HERNÁNDEZ	00062
28/11/2024	CONTESTACIÓN DEMANDA ELIZABETH BONILLA RINCÓN	00063
03/12/2024	TRASLADO EXCEPCIONES	00064
14/01/2025	PRONUNCIAMIENTO EXCEPCIONES	00068
28/01/2025	AUTO FIJA FECHA AUDIENCIA PACTO DE CUMPLIMIENTO	00069
29/01/2025	SOLICITUD COADYUVANCIA OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS	00073
30/01/2025	AUTO QUE ADMITE LA COADYUVANCIA	00076

03/02/2025	AUTO REPROGRAMA AUDIENCIA PACTO DE CUMPLIMIENTO	00084
28/02/2025	AUDIENCIA. DECLARA FALLIDO PACTO DE CUMPLIMIENTO	00096
10/04/2025	AUTO DECRETANDO PRUEBAS	00099
07/07/2025	AUTO DE TRASLADO ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	00115
11/07/2025	DESCORRE TRASLADO PRUEBAS ELKIN RAFAEL GUERRERO CERA	00119
15/07/2025	DESCORRE TRASLADO PRUEBAS ELIZABETH BONILLA RINCÓN	00120
16/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DNP	00122
18/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN ACTOR POPULAR	00124
18/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN ELKIN RAFAEL GUERRERO CERA	00125
21/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN ELIZABETH BONILLA RINCÓN	00126
22/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN MUNICIPIO DE YOPAL	00127
22/07/2025	CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO	00128
22/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN JHON KENNEDY WILCHES CARREÑO	00129
27/07/2025	ALEGATOS DE CONCLUSIÓN SONIA SIDNEY RUIZ GARCÍA	00130

VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1. Departamento Nacional de Planeación – DNP

7.1.1. El apoderado enfatizó en que la controversia no se refería a la legalidad de actos administrativos expedidos por esta entidad, ni a decisiones de política pública adoptadas por el Departamento Nacional de Planeación, sino que giraba en torno a hechos asociados a la ejecución contractual de proyectos de inversión territorial.

7.1.2. Dado lo anterior, el actor popular no señaló con claridad qué conducta específica es atribuible al DNP, como generadora de un daño, amenaza o vulneración a los derechos colectivos invocados, ni identificó con precisión el nexo funcional o causal entre las actuaciones del DNP y las presuntas deficiencias contractuales o administrativas que se reprochaban en el expediente.

7.1.3. Afirmó que el asunto no se trataba de cuestionar la existencia de problemas en la ejecución de los proyectos del SGR, sino en la supuesta responsabilidad institucional del DNP en las instancias de seguimiento técnico del sistema.

7.1.4. Para sustentar sus conclusiones, el apoderado del DNP expuso los siguientes puntos:

7.1.5. *El DNP no ostenta competencias de ejecución, supervisión o control contractual sobre los proyectos del SGR.* La individualización de las

funciones del DNP se encontraba en los artículos 4 y 22 de la Ley 2056 de 2020. En particular, el literal a) del artículo 22 asignaba al DNP la función de “*formular e implementar lineamientos de política y metodologías para la programación, priorización, evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión*”, así como el diseño de herramientas e instrumentos de evaluación, sin que en ningún caso se le reconociera competencia para intervenir en el ciclo contractual de los proyectos.

7.1.6. Igualmente, el artículo 25 establecía que el ejecutor de los proyectos sería designado por la entidad territorial beneficiaria, lo que excluía toda posibilidad de participación del DNP en esa decisión.

7.1.7. *No existe nexo causal entre la conducta del DNP y la supuesta vulneración de derechos colectivos.* De conformidad con la jurisprudencia consolidada del Consejo de Estado en materia de acciones populares, la imputación por omisión a una entidad pública exige acreditar, de manera concurrente y suficiente, tres elementos estructurales: (i) la existencia de un deber jurídico específico de actuación, legal y objetivamente atribuible; (ii) la inactividad o conducta omisiva frente a ese deber; y (iii) una relación causal directa y eficaz entre la omisión y la afectación de los derechos colectivos alegados.

7.1.8. Así las cosas, no se había demostrado en el contexto de la demanda un deber concreto de acción, una omisión o un nexo causal en los hechos generadores de la presunta vulneración de derechos colectivos. Al contrario, el DNP había cumplido a cabalidad su función de seguimiento institucional a través del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC), mediante la generación de alertas, el reporte de avances, la emisión de conceptos técnicos y la formulación de recomendaciones generales orientadas a fortalecer la gestión territorial de los proyectos financiados con regalías.

7.1.9. *El DNP ha actuado de manera diligente y dentro del marco de sus Competencias.* Señaló que se demostró que el DNP gestionó debidamente sus labores institucionales, a través de la validación técnica de los proyectos a través de la plataforma GESPROY-SGR, la respuesta oportuna y completa a los requerimientos formulados por los órganos de control, la participación activa en las mesas técnicas interinstitucionales y el uso y fortalecimiento del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

7.1.10. *Inexistencia de obligación legal de intervenir en la contratación local.* El DNP no fue parte en el Convenio número 1001.84.1668-2022, celebrado entre el municipio de Yopal y ASOSUPRO, como tampoco participó en su estructuración, en la definición de condiciones contractuales, en el proceso de selección del operador, ni en la ejecución de los recursos comprometidos.

7.1.11. No existía disposición normativa, legal o reglamentaria que le impusiera el deber de verificar la idoneidad del contratista, la legalidad de las cláusulas pactadas o la eficiencia en la ejecución de las actividades contratadas, pues ello sería equivalente a co-administrar, situación no establecida en la Ley.

7.1.12. *Los hechos y decisiones cuestionadas son atribuibles a autoridades locales autónomas.* En el caso concreto, el proyecto objeto de controversia

fue formulado por la Alcaldía del municipio de Yopal, aprobado por el OCAD regional correspondiente, y ejecutado mediante el Convenio número 1001.84.1668-2022, celebrado entre dicho municipio y el operador ASOSUPRO. Todas las decisiones relacionadas con la estructuración del proyecto, la asignación de recursos, la selección del ejecutor y la gestión contractual fueron adoptadas de forma autónoma por las autoridades municipales y el esquema asociativo, sin intervención alguna del Departamento Nacional de Planeación.

7.1.13. *Principios rectores de la función administrativa y garantía de la autonomía territorial.* En este punto, expuso las características del DNP como formulador, orientador y coordinador de la planeación del desarrollo, en el marco del Sistema General de Regalías, por lo que su actividad no era vinculante en términos de la ejecución de los proyectos.

7.2. Jorge Leonardo Infante Tovar – Actor Popular

7.2.1. La vulneración a la moralidad administrativa fue evidente desde la justificación del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022. La justificación de la contratación directa se basó en una interpretación errónea del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, que exceptuaba esta modalidad para contratos de obra con asociaciones de entidades públicas que no participaban en procesos de licitación pública o contratación abreviada.

7.2.2. Se presumía un conflicto de interés, ya que una de las funcionarias que suscribió los actos administrativos para la contratación con ASOSUPRO, Sonia Sidney Ruiz García, era propietaria de la sociedad OBINARCO SAS. Esta sociedad fue subcontratada por ASOSUPRO para el desarrollo de obras públicas en al menos tres proyectos. Esto demostraba que la figura del convenio se utilizó para tercerizar los recursos del SGR asignados a Yopal.

7.2.3. El accionante citó a la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, que en su concepto C-422 de 2025 afirmó que, aunque los esquemas asociativos pueden celebrar convenios interadministrativos, deben observarse las prohibiciones de la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, que limitan la contratación directa en ciertas tipologías contractuales. Esto incluyó contratos de obra, suministro y otros servicios cuando las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas eran las ejecutoras.

7.2.4. Adicionalmente, el accionante criticó la subcontratación de obras por parte de ASOSUPRO. Mencionó que Colombia Compra Eficiente señaló que, aunque la subcontratación no está prohibida, sí tiene límites, como la prohibición de subcontratar con personas que participaron en la elaboración de estudios y diseños relacionados con el contrato principal.

7.2.5. Se señaló que ASOSUPRO no aplicó los Documentos Tipo emitidos por Colombia Compra Eficiente, a pesar de que la Ley 2195 de 2022 obligaba a las entidades estatales a utilizarlos en contratos interadministrativos que implicaran la adquisición de obras o servicios.

7.2.6. Se puso en duda la legalidad del Manual de Contratación y el Organigrama de ASOSUPRO, ya que el accionante afirmó que estos documentos carecían de fecha y firmas que los validaran. Además, señaló que la Resolución número 150 de 1 de agosto de 2024 le otorgó al director ejecutivo de ASOSUPRO plenas facultades para modificar la estructura y tomar decisiones trascendentales, lo que rompía con los principios de participación, transparencia y pluralidad de decisiones que deberían regir en estas asociaciones.

7.2.7. El accionante reiteró que los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público fueron vulnerados, ya que los proyectos de inversión se encontraron suspendidos o abandonados, a pesar de que los plazos acordados para ejecutarlos se vencieron. También señaló que no se liquidaron ni se exigió el pago de los impuestos y contribuciones locales, lo que desfinanció programas sociales.

7.3. Elkin Rafael Guerrero Cera

7.3.1. Afirmó comparecer al proceso como vinculado, por haber suscrito el estudio previo que antecedió la celebración del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022, suscrito con la Asociación Supra Departamental de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO.

7.3.2. Con las pruebas documentales arrojadas al expediente y las ordenadas por el Despacho quedaba plenamente demostrada la ausencia de vulneración de derechos colectivos, pues el accionante pretendía sustentar una supuesta afectación a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y el acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos, a partir de una interpretación restrictiva y descontextualizada del marco legal aplicable a la contratación con esquemas asociativos territoriales (EAT). No obstante, la actuación de la Administración Municipal, de sus funcionarios y contratistas estuvo plenamente ceñida a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia.

7.3.3. El estudio previo que el vinculado suscribió como funcionario público, y cuya legalidad no había sido desvirtuada, respondió al cumplimiento de apoyar la suscripción de este, en concordancia con los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal y la normativa contractual vigente. No podía pretenderse derivar una presunta ilicitud o irregularidad de un documento que tenía por objeto analizar y justificar la viabilidad de una contratación conforme a derecho, lo que demostraba la ausencia de vulneración de derechos colectivos con la suscripción del convenio.

7.3.4. Se pudo demostrar con las pruebas allegadas por el Departamento Administrativo de Planeación y el Municipio de Yopal que el uso de esquemas asociativos para la ejecución de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) era una práctica generalizada y respaldada por el Estado colombiano, en tanto permitía optimizar recursos, promover la cooperación entre entidades territoriales y garantizar la eficiencia y transparencia en la gestión pública.

7.4. Elizabeth Bonilla Rincón

7.4.1. Elizabeth Bonilla Rincón, en sus alegatos de conclusión, reiteró que no tuvo responsabilidad en los hechos que se debatieron en la acción popular. Afirmó que ASOSUPRO era una entidad de derecho público regida por la normativa de entidades públicas, por lo que podía integrar el SGR. Sostuvo que para que un municipio suscribiera convenios con este tipo de asociaciones, no era necesario estar afiliado a ellas. A lo largo de su escrito, argumentó que las aseveraciones del accionante demostraron un desconocimiento de la normativa, lo que calificó como mala fe y temeridad. Explicó que la Ley 80 de 1993 incluyó a las asociaciones de municipios como entidades estatales, y la Ley 1150 de 2007 permitió la contratación directa en contratos interadministrativos siempre que las obligaciones tuvieran relación con el objeto de la entidad ejecutora.

7.4.2. Señaló que el accionante tergiversó la norma y confundió el rol de ejecutor de ASOSUPRO con una tercerización indebida. También indicó que no se podía tomar una cifra general de avance de los proyectos para determinar una vulneración de derechos colectivos, ya que cada proyecto tenía un componente técnico individual y pasaba por diferentes etapas precontractuales, contractuales y post contractuales. Resaltó que los recursos se desembolsaban a la asociación directamente por el sistema de regalías mediante verificaciones técnicas del DNP, y no eran manejados por el municipio.

7.4.3. Finalmente, afirmó que su presencia en el proceso no tenía cabida, ya que en su posición de particular no podía contribuir a hacer cesar la supuesta vulneración de derechos. Alegó que la demanda no cumplió con la carga de la prueba al no demostrar el daño, ni el nexo causal entre la conducta de la administración y la presunta vulneración. Señaló que el accionante intentó atacar actos administrativos y contractuales a través de una acción popular, un medio de control judicial que era inadecuado para ese propósito. Como resultado, consideró que la demanda era inepta y no debía prosperar.

7.5. Municipio de Yopal

7.5.1. Concluyó que el actor no demostró la configuración de un daño o amenaza a los bienes colectivos invocados, al punto que no se probaron las causales para atacar las actuaciones de la administración municipal; i) quebrantamiento de las normas en las que deberían fundarse el acto; ii) Cuando sean expedidos sin competencia; iii) Con desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa; iv) Mediante falsa motivación. Causales que no estructuró ni desarrolló el actor, al margen de lo anterior, se aportaron reportes de viabilidad suscritos por el DNP, que demostraban que los proyectos de inversión cumplían las condiciones y criterios que los hacían susceptibles de financiación o cofinanciación con recursos del SGR, al tiempo que, los proyectos ofrecían beneficios suficientes frente a los costos en los cuales se iba a incurrir, a través de análisis de la información técnica, social, ambiental, jurídica, y financiera bajo los estándares metodológicos que para el efecto expedía el DNP.

7.5.2. El actor, teniendo la carga de la prueba, no demostró los elementos de responsabilidad en cabeza de la administración municipal; además, el sustento fáctico, jurídico y probatorio era abstracto e indeterminado frente a la entidad territorial.

7.6. Jhon Kennedy Wilches Carreño

7.6.1. El apoderado del vinculado presentó alegatos de conclusión para solicitar la desvinculación de su representado del proceso. Argumentó que su poderdante no tenía ninguna legitimación pasiva porque en las fechas en que se suscribieron los actos administrativos y convenios mencionados en la demanda, no tenía vinculación contractual con la alcaldía de Yopal.

7.6.2. Citó jurisprudencia del Consejo de Estado para respaldar que solo los funcionarios que firmaron o expedieron los actos administrativos debían ser parte en un litigio.

7.6.3. El apoderado también indicó que la demanda tenía errores fácticos, como el de citar una fecha incorrecta para la constitución de ASOSUPRO. Aclaró que, aunque su representado pudo haber participado en el estudio previo, este documento no generó ningún costo para la administración, por lo que no se le podía inculpar por los convenios posteriores que sí lo hicieron.

7.6.4. En resumen, sostuvo que los hechos y pruebas desvirtuaron cualquier responsabilidad de su poderdante, y que su desvinculación era imperativa.

7.7. Sonia Sidney Ruiz García

7.7.1. Reiteró su posición de que no tuvo ninguna responsabilidad en los hechos de la acción popular. Argumentó que los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), como ASOSUPRO, eran entidades de derecho público con el propósito de ejecutar proyectos de inversión, y su existencia y funciones estaban amparadas por diversas leyes, como la Ley 1454 de 2011 y la Ley 1955 de 2019. También citó el actual Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), que fortalecía esta figura como política pública para la ejecución de proyectos de alto impacto.

7.7.2. Enfatizó que la contratación con ASOSUPRO fue un proceso legal y que la ley permitía que los entes territoriales se asociaran y suscribieran convenios interadministrativos. Subrayó que los EAT son sujetos de vigilancia y control por parte de la Procuraduría, Contraloría y Fiscalía, y que deben responder civil, fiscal, penal y disciplinariamente en caso de incumplimiento.

7.7.3. Respecto a las acusaciones del accionante, la vinculada sostuvo que este cuestionaba la manera en que el legislador y el Gobierno Nacional habían direccionado sus estrategias para la ejecución de proyectos, y que, de tener alguna queja sobre los efectos normativos que regulan a los EAT, no era responsabilidad de los demandados. Además, señaló que no solo el municipio de Yopal contrataba con los EAT, sino también la Gobernación de Casanare y la actual administración municipal, lo que demostraba que no se podía estigmatizar a los pasados administradores por aspectos políticos.

7.7.4. Finalmente, concluyó que no existía incumplimiento ni omisión de su parte que pudiera causar una afectación o amenaza a los derechos colectivos. Por lo tanto, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

VIII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

8.1. A juicio del agente del Ministerio Público, el problema jurídico a resolver era del siguiente tenor:

“(...) determinar si por parte de las entidades, ex servidores públicos y ex contratistas del Estado que conforman la parte accionada o por alguno de ellos, hubo vulneración o amenaza de quebranto de los derechos e intereses colectivos invocados por el accionante como son el Patrimonio Público, la Moralidad Administrativa y el Acceso a los servicios públicos, con ocasión de la suscripción y ejecución del convenio de cooperación No. 1001.84.1668-2022 cuyo objeto fue el de ”AUNAR ESFUERZOS PARA LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN, QUE APUNTEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE” acordado entre la Administración Municipal de Yopal periodo 2020-2023 y la Asociación Supra Departamental de Municipios para el Progreso -ASOSUPRO-”.

8.2. Lo primero a advertirse era que, en atención a que no se estaba en marco de un medio de control de controversias contractuales, no se haría pronunciamiento o análisis sobre la legalidad o no de la suscripción del convenio de cooperación entre el municipio de Yopal y ASOSUPRO; de la naturaleza de dicho acuerdo de voluntades y en general a todo lo que tuviera que ver con su perfeccionamiento y ejecución.

8.3. La denominada "inusual denominación contractual" del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 se utilizó para eludir la licitación pública y otros procedimientos de contratación. Esto se tradujo en una vulneración de los principios de transparencia, responsabilidad y selección objetiva de la Ley 80 de 1993.

8.4. Señaló que, bajo el pretexto de agilizar trámites, se transfirieron ilegalmente las facultades de ordenación de gasto y administración de recursos públicos a ASOSUPRO, una entidad que no acreditó la capacidad para una ejecución directa. Esto se consideró un "*contrato de administración de recursos públicos*" disfrazado de convenio de cooperación, algo que no estaba permitido por la ley.

8.5. Existiendo organismos descentralizados en la entidad territorial, tales como la empresa de acueducto, alcantarillado y aseo, la empresa SAYOP, que efectuaba lo relacionado al alumbrado público, que legalmente eran las que podían y debían ejecutar los contratos sobre esas materias, inexplicablemente se dejó de firmar con éstas convenios interadministrativos transfiriéndoles los recursos para que los ejecutaran en la diversidad de obras que correspondían a la esencia de su naturaleza jurídica.

8.6. A esa transgresión del ordenamiento jurídico y de los procedimientos legales sobre la contratación estatal contribuyeron los asesores tanto de planta como los contratados por el ente municipal, quienes sin reato alguno extendieron las actas, estudios y demás documentos que justificaron la suscripción del convenio afectando tanto el patrimonio público, la moralidad administrativa y la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos que supuestamente se garantizaría con la intervención de ASOSUPRO, entidad que no contaba con la experiencia ni idoneidad para ejecutar directamente el objeto del convenio sino que sirvió como un intermediario para sustraer los dineros públicos y administrarlos a su arbitrio, procediendo entonces a subcontratar con personas naturales y jurídicas que eventualmente sí llegaran a reunir los requisitos para cada uno de los objetos contractuales de obra pública.

8.7. Advirtió que los funcionarios y asesores de la administración municipal de Yopal, así como ASOSUPRO, vulneraron el derecho colectivo al patrimonio público. Esto se debió a que se dejó de cobrar impuestos, tasas y contribuciones locales que correspondían a la ejecución de contratos financiados con recursos del SGR.

8.8. La prueba de ello fue una certificación del Secretario de Hacienda de Yopal (hecho 16 de la demanda), según la cual no hubo ningún pago de impuestos correspondientes a estampillas pro cultura, adulto mayor, sobretasa pro deporte y fondo de seguridad.

8.9. Ni en la justificación suscrita por la Secretaria de Planeación de Yopal, ni en el estudio previo, suscrito por los vinculados, ni en el clausulado del contrato de cooperación existía alguna exoneración tributaria a favor del cooperante o sus contratistas, por lo que, en efecto, los ex funcionarios del municipio de Yopal transgredieron el derecho colectivo al patrimonio público.

8.10. El Ministerio Público desmintió el argumento de la exsecretaria de planeación de Yopal en audiencia de pacto de cumplimiento, quien sugirió que la falta de recaudo se debía a la figura de "obras por impuestos". Esta figura solo era aplicable a los municipios clasificados como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) o PDET, de acuerdo con el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, y que el municipio de Yopal no estaba incluido en ninguna de estas categorías.

8.11. Adicionalmente, en las contestaciones a la demanda, por ejemplo, la del señor exalcalde Luis Eduardo Castro, se indicó como respuesta al hecho número 16 que los recursos que recibe ASOSUPRO por el convenio no eran del municipio de Yopal y, por tanto, no podía efectuar retenciones sobre tributos municipales, afirmación "irresponsable" y carente de fundamento constitucional, legal, reglamentario, de conveniencia y ética, ya que los recursos destinados por el nivel nacional y que le correspondían a cada uno de los municipios por concepto de regalías les eran asignados y tenían que ser incorporados al presupuesto de cada ente para poderlos ejecutar.

8.12. El Ministerio Público también concluyó que el DNP contribuyó a la transgresión de los derechos al no ejercer una vigilancia y control efectivos sobre el tipo de contratación que optó el municipio de Yopal. A pesar de que

el DNP insistió que no tenía competencia, el Ministerio Público argumentó que la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1893 de 2021 le asignaron la función de adoptar medidas correctivas para la protección de los recursos del SGR.

8.13. En atención a lo expuesto, el señor Procurador delegado ante el Tribunal solicitó se declarara la vulneración de los derechos colectivos establecidos en los literales b), e) y j) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y acceder a las pretensiones de la demanda; además, en uso de las facultades *ultra y extra petita*, ordenar la suspensión inmediata de la ejecución del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022; condenar a ASOSUPRO y a los vinculados a reintegrar al municipio los recursos dejados de percibir por concepto de tributos locales contemplados en el Código de Rentas de la entidad territorial; y compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación.

IX. CONSIDERACIONES

9.1. Saneamiento del proceso

9.1.1. En ejercicio del control de legalidad previsto en el artículo 132 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por remisión normativa de la Ley 472 de 1998, la Sala no avizora ninguna causal de nulidad que pueda viciar el proceso, por lo que se declara saneado hasta esta etapa.

9.2. Competencia

9.2.1. Este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control por la naturaleza del asunto y el factor territorial, acorde con las previsiones de los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011; no hay reparos respecto de los demás presupuestos procesales (capacidad para ser parte, capacidad para comparecer al proceso y demanda en forma).

9.3. Problema jurídico

9.3.1. De acuerdo con los hechos y pretensiones de la demanda, las excepciones propuestas y las pruebas debidamente incorporadas, la Sala encuentra que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad radica en establecer si el municipio de Yopal, la Asociación de Municipios para el Progreso – ASOSUPRO, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, y los vinculados Luis Eduardo Castro, Sonia Sidney Ruiz García, Yaceth David Suárez Acevedo, Elkin Rafael Guerrero Suárez, Jhon Kennedy Wilches Carreño, Gelman Mauricio Aguirre Hernández y Elizabeth Bonilla Rincón incurrieron en alguna vulneración a los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público y el Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en cuanto a la ejecución del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022, respecto de la forma de contratación, la utilización de los recursos del Sistema General de Regalías – SGR y de la tributación que eventualmente correspondía al municipio de Yopal.

9.3.2. A fin de resolver el problema propuesto, la Sala abordará las siguientes temáticas:

9.3.2.1. Reseña de los derechos colectivos cuya protección se busca obtener.

9.3.2.2. Generalidades de la gestión de recursos del Sistema General de Regalías y los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT.

9.3.2.3. Legitimación en la causa de los accionados y vinculados.

9.3.2.4. El Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022 en referencia de la protección de los derechos colectivos y el límite de la acción popular.

9.3.2.5. Los hallazgos detectados por el DNP y su impacto en la colectividad: análisis probatorio.

9.3.2.6. Los deberes tributarios derivados del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022.

9.3.2.7. Conclusiones.

9.4. Reseña de los derechos colectivos cuya protección se busca obtener

9.4.1. Como ya se ha advertido en precedencia, el señor Leonardo Infante Tovar busca, a través del presente medio de control, la protección de los derechos colectivos *a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público y el Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*, contenidos en los literales b), e) y j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, en materialización del artículo 88 de la Constitución Política.

9.4.2. **Moralidad Administrativa.** La moralidad administrativa es uno de los derechos e intereses colectivos que la Constitución Política de Colombia reconoce y que pueden ser protegidos a través de la acción popular. La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional ha definido su alcance a partir de su relación con principios como el de legalidad y fenómenos como la corrupción.

9.4.3. En este sentido, la moralidad administrativa abarca el comportamiento que la sociedad espera de quienes manejan recursos públicos, que no es otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. Este derecho puede ser vulnerado o amenazado cuando se evidencia un propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general hacia el favorecimiento de un servidor público o un tercero, una noción que se asemeja a la desviación de poder.

9.4.4. El derecho a la moralidad administrativa tiene una naturaleza dual en la Constitución. Por un lado, funciona como un principio que orienta la función administrativa, exigiendo a los servidores públicos que actúen dentro de los parámetros éticos y morales de la sociedad. Por otro lado, tiene una connotación subjetiva como derecho colectivo, lo que genera

expectativas en la comunidad que pueden ser protegidas a través de una acción popular. Sin embargo, la vulneración de este derecho a menudo se relaciona con el quebrantamiento del principio de legalidad, lo que implica que la ilegalidad es un presupuesto necesario para alegar la vulneración de la moralidad administrativa.

9.4.5. El Consejo de Estado, desde su temprana jurisprudencia, definió la moralidad administrativa en los siguientes términos:

“La Ley 472 de 1998 no contiene una definición directa de los derechos mencionados, de los que se reconoce su carácter de colectivos, por lo que la Jurisprudencia ha venido dando alcance a los mismos, dentro del desarrollo de las acciones populares.

De esta forma se ha vinculado la moralidad administrativa con el artículo 209 de la Constitución Política, que señala los principios en los cuales se debe desarrollar la función pública, destacándose la moralidad.

La moralidad administrativa es “el Derecho colectivo a que los servidores públicos se ajusten a la Constitución y a las leyes que rigen las actuaciones de los funcionarios públicos”.^{1[1]}

En la ponencia para primer debate del proyecto que se convirtió en la Ley 472 de 1998, se introdujo la siguiente definición de moralidad administrativa: “Se entenderá por moral administrativa el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios del buen funcionario”^{2[2]}”³

9.4.6. **Defensa del Patrimonio Público.** En cuanto al concepto y órbita de protección de este derecho, el Consejo de Estado ha expuesto:

*“Por patrimonio público se entiende la **totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva**⁴.*

En un sentido amplio de la noción se estima que dentro del patrimonio público también se encuentran los bienes inmateriales y los derechos e intereses no susceptibles de propiedad por parte del Estado como el territorio nacional, el mar territorial, plataforma continental, el espacio aéreo, etc. Igual criterio puede predicarse respecto del patrimonio histórico o cultural de la nación a cuyo goce tiene derecho la colectividad.

***La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean igualmente administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales.** La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista en pro de la protección normativa de los derechos e intereses colectivos. En consecuencia, **toda actividad pública está sometida a dicho control**, la cual, si afecta al patrimonio público o a otros derechos*

^{1[1]} CAMARGO, PEDRO PABLO. “Las acciones populares y de grupo”, Editorial Leyer. 1999, p. 115.

^{2[2]} Gaceta del Congreso N° 493, diciembre 28, 1995.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Providencia de 6 de julio de 2001. Radicado AP-154. C.P. Ligia López Díaz.

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de mayo de 2002. AP-25000-23-24-000-1999-01 (AP-300). M.P. Dra. Ligia López Díaz.

colectivos podrá ser objeto de análisis judicial por vía de acción popular”⁵ (resaltado fuera de texto).

9.4.7. El principal objetivo de este derecho, como lo prevé la jurisprudencia, es asegurar que los recursos públicos se administren de manera eficiente y responsable para el cumplimiento de los fines estatales. La protección de este derecho, a través de la acción popular, busca garantizar que los recursos del Estado sean utilizados correctamente, en consonancia con los principios de buena fe y transparencia que exige la moralidad administrativa.

9.4.8. El ámbito de protección de este derecho comprende la intangibilidad de los recursos públicos. Por ello, cualquier actividad pública está sujeta a su control, y si se evidencia una afectación al patrimonio público, puede ser analizada judicialmente mediante la acción popular.

9.4.9. Para proteger este derecho, se requiere un riguroso análisis probatorio en cada caso. La acción popular exige que se pruebe la existencia de un efectivo detrimento al patrimonio público o, al menos, una seria y razonable amenaza del mismo. Esto implica que la carga de la prueba recae en el actor popular, quien debe demostrar la acción u omisión de una entidad pública que causó el daño. Aunque la afectación al patrimonio público y a la moralidad administrativa están estrechamente relacionadas, es importante recordar que el menoscabo del patrimonio público a menudo ocurre a través de medios contrarios a la moralidad administrativa, aunque también pueden existir violaciones a la moralidad administrativa sin un detrimento directo del patrimonio público.

9.4.10. **Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.** De acuerdo con la jurisprudencia, este derecho se puede definir de la siguiente manera:

“33. Este derecho colectivo tiene su fundamento constitucional en los artículos 2.º, 365, 366 y 367 de la Constitución Política y es inherente a la finalidad social del Estado, en tanto contribuye al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población y, a su vez, materialmente implica el respeto y garantía de otros derechos constitucionales.

34. Ahora bien, el Estado tiene el deber de la regulación, control y vigilancia permanente de la prestación de los servicios públicos. En concordancia, el artículo 2.º de la Ley 142 establece que los fines de la intervención del Estado, entre otros, son garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios; atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; y prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.

*35. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata la Ley 142, especialmente las relativas a la **promoción y apoyo a personas que presten servicios públicos; la gestión y obtención de recursos para la prestación de***

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de 12 de noviembre de 2009 en acción popular con radicado 50001-23-31-000-2005-00213-01(AP). C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

servicios públicos; la regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región, la fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas y definición del régimen tarifario; el control y vigilancia de la observancia de las normas y planes y programas sobre la materia; organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica; protección de los recursos naturales; y otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos⁶⁷ (resaltado fuera de texto).

9.4.11. De acuerdo con lo expuesto, una vulneración a este derecho implica la demostración de hechos u omisiones de la administración tendientes a obstruir, retrasar o prestar inadecuadamente los servicios públicos a su cargo, pues ello implica un incumplimiento de los fines del Estado, como se desprende del artículo segundo constitucional.

9.5. Generalidades de la gestión de recursos del Sistema General de Regalías y los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT.

9.5.1. Los artículos 360 y 361 de la Constitución Política establecen el marco de las regalías, que no son otra cosa que la contraprestación por la explotación de recursos naturales no renovables. Los artículos constitucionales disponen:

ARTÍCULO 360. *La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.*

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 361. *Los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías se destinarán a la **financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las entidades territoriales.***

Los ingresos a los que se refieren el inciso anterior, se distribuirán de la siguiente manera:

20% para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables tendrán además una participación adicional del 5% que podrán ser anticipados en los términos que defina la ley que desarrolle el Sistema.

⁶ Artículo 3.º de la Ley 142, sobre instrumentos de la intervención estatal.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de 6 de febrero de 2020 en medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos con radicado 76001-23-33-003-2017-01023- 01(AP). C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

15% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a proyectos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible, que serán invertidos de acuerdo con una estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas por los municipios.

34% para los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, priorizando proyectos de alto impacto regional.

1 % para la conservación de las áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación.

10% para la inversión en ciencia, tecnología e innovación, a través de convocatorias públicas, abiertas, y competitivas, en los términos que define la Ley que desarrolle el Sistema, de los cuales, mínimo 2 puntos porcentuales se destinarán a investigación o inversión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación en asuntos relacionados o con incidencia sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.

2% para el funcionamiento, la operatividad y administración del sistema, para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, la evaluación y el monitoreo del licenciamiento ambiental a los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, para el incentivo a la exploración y a la producción.

1 % para la operatividad del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control que velará por el uso eficiente y eficaz de los recursos, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno; de este, la mitad se destinará a la Contraloría General de la República.

El remanente se destinará al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión.

El mayor recaudo generado, con respecto al presupuesto bienal de regalías, se destinará en un 20% para mejorar los ingresos de las entidades territoriales donde se exploren y exploten recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, un 10% para los municipios más pobres de país, con criterios de necesidades básicas insatisfechas y población, un 20% para la conservación de las áreas ambientales estratégicas, y la lucha nacional contra la deforestación, un 5% para proyectos de emprendimiento y generación de empleo que permita de manera progresiva la ocupación de la mano de obra local en actividades económicas diferentes a la explotación de recursos naturales no renovables, y el 45% restante se destinará para el ahorro de los departamentos, municipios y distritos.

*La ley a la que se refiere el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política reglamentará todo lo contenido en este artículo, de manera que **los proyectos de inversión guarden concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.** De igual manera, esta ley determinará las condiciones para la priorización de las Inversiones en agua potable y saneamiento básico, infraestructura educativa, generación de empleo formal y demás sectores de inversión, así como en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. **Así mismo, regulará los procesos e instancias de decisión que participarán en la definición de los proyectos de inversión, la cual deberá atender el principio de planeación con enfoque participativo, democrático y de concertación.** En dichas instancias*

podrá participar el Gobierno nacional, propendiendo por el acceso de las entidades territoriales a los recursos de Sistema General de Regalías.

El Sistema General. de Regalías tendrá un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se regirá por normas orgánicas en los términos del artículo 151 de la Constitución Política, el presupuesto será bienal y no hará parte del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO. *En ningún caso los porcentajes que actualmente reciben los departamentos, municipios y distritos por los fondos de Desarrollo Regional y Compensación Regional se disminuirán, como lo dispone el porcentaje de inversión regional establecido en este artículo.*

9.5.2. En desarrollo de la norma superior, el devenir legal ha llegado a la expedición de la Ley 2056 de 2020, *“por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías”*, cuyo artículo 22 mantiene los porcentajes de asignación de regalías del artículo 361 de la Constitución.

9.5.3. Además, los artículos 28 a 37 de la citada Ley establecen las normas generales para los proyectos de inversión. Se destaca el artículo 29, que habla de las características de estos proyectos:

*Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar **en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales**, así como **cumplir con el principio de Buen Gobierno** y con las siguientes características:*

1. Pertinencia, entendida como la conveniencia de desarrollar proyectos acordes con las condiciones particulares y necesidades socioculturales, económicas y ambientales.

2. Viabilidad, entendida como el cumplimiento de las condiciones y criterios jurídicos, técnicos, financieros, ambientales y sociales requeridos.

3. Sostenibilidad, entendida como la posibilidad de financiar la operación y funcionamiento del proyecto con ingresos de naturaleza permanentes.

4. Impacto, entendido como la contribución efectiva que realice el proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.

5. Articulación con planes y políticas nacionales, y planes de las entidades territoriales. Adicionalmente los proyectos de inversión presentados por los grupos étnicos se articularán con sus instrumentos propios de planeación.

6. Mejoramiento en indicadores del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y las condiciones de empleo.

9.5.4. También han de resaltarse los artículos 33 y 34 de la norma en comento, que regulan lo relativo a la formulación, presentación y viabilidad de los proyectos de inversión, siendo pertinente destacar que, para el caso, correspondería todo este proceso al ente territorial beneficiario de las regalías:

ARTÍCULO 33. Formulación y presentación de los proyectos de inversión. Los proyectos de inversión deben ser formulados y presentados de conformidad con la metodología del Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

Para tales efectos, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas podrán formular proyectos de inversión en los términos del inciso anterior.

Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional, y por las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE) previa autorización de las entidades territoriales que la conforman.

Los proyectos de inversión serán presentados con los respectivos estudios y soportes, previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere la presente Ley, así:

a) Para las Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y el 60% de la Asignación para la Inversión Regional que corresponde a los departamentos, los proyectos de inversión a ser financiados por estos recursos deben apuntar a las metas e indicadores del plan de desarrollo territorial y sus modificaciones o adiciones. Se presentarán ante las secretarías de planeación del respectivo departamento o municipio o quien haga sus veces, según corresponda.

b) Para los proyectos con cargo a los recursos del 40% de la Asignación para la Inversión Regional que corresponden a las regiones, se presentarán ante la secretaría técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional que corresponda, por parte de las entidades territoriales o del Gobierno nacional, este último previo acuerdo con las entidades territoriales.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los proyectos de inversión podrán ser formulados y estructurados por entidades públicas financieras del orden nacional o territorial. También podrán ser formulados y estructurados por personas jurídicas de derecho privado según la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. La estructuración de los proyectos de inversión se realizará previo visto bueno de la entidad territorial beneficiaria del proyecto de inversión.

Los costos que se generen por la estructuración harán parte de los proyectos de inversión y serán reconocidos al estructurador, una vez el proyecto sea aprobado y cumpla los requisitos para la ejecución por la entidad o instancia respectiva. En todo caso, el valor no podrá exceder el porcentaje del proyecto de inversión que defina la Comisión Rectora.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) que estén constituidos como personas jurídicas de derecho público podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional y ser designados como sus ejecutores, conforme con la normativa de la presente Ley y sus decretos reglamentarios.

(Ver numeral 3 del Art. 1.2.1.2.6. del Decreto 1821 de 2020)

ARTÍCULO 34. Viabilidad de los proyectos de inversión. La viabilidad de los proyectos de inversión se adelantará con sujeción a la metodología que defina el Departamento Nacional de Planeación y conforme con las siguientes reglas:

Para las Asignaciones Directas y la Asignación para la Inversión Local, **la viabilidad estará a cargo de las entidades territoriales beneficiarias.** Para la Asignación para la Inversión Regional, corresponderá a la entidad territorial que presente el proyecto de inversión.

Para el efecto, **las entidades territoriales podrán destinar un porcentaje de cada proyecto de inversión para la emisión de los conceptos de viabilidad. Los costos harán parte integral del presupuesto del proyecto de inversión y podrán ser reconocidos sólo cuando sea aprobado para ejecución por la entidad o instancia respectiva,** así mismo una entidad territorial podrá pedir el concepto de viabilidad del ministerio o departamento administrativo rector del ramo respectivo al que pertenezca el proyecto, o en una entidad adscrita o vinculada del orden nacional, o en el departamento al que pertenece el respectivo municipio o municipios que presenta el proyecto de inversión, de acuerdo con los lineamientos que para ello emita la Comisión Rectora.

Para los proyectos cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación, la viabilidad de los proyectos estará a cargo de los Ministerios o Departamentos Administrativos del sector en el que se clasifique el proyecto de inversión, o la entidad que aquel designe.

PARÁGRAFO PRIMERO. En caso que el proyecto de inversión sea estructurado por entidades públicas financieras del orden nacional o territorial o personas jurídicas de derecho privado, estas deberán emitir un concepto de viabilidad, conforme con la metodología que para ello determine el Departamento Nacional de Planeación. En consecuencia, no se requerirá viabilidad por parte de la entidad beneficiaria o aquella que presente el proyecto. **La estructuración de los proyectos de inversión se realizará previo visto bueno de la entidad territorial beneficiaria del proyecto de inversión.**

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades territoriales que viabilicen los proyectos de inversión financiados con los recursos del Sistema General de Regalías podrán apoyarse en conceptos técnicos de personas jurídicas públicas o privadas, o personas naturales con experiencia y reconocida trayectoria e idoneidad, en los asuntos pertinentes de los respectivos proyectos. El Gobierno nacional reglamentará esta operatividad.

PARÁGRAFO TERCERO. La Comisión Rectora definirá las instancias o entidades que emitirán la viabilidad de los proyectos de inversión cuando concurren diferentes fuentes de financiación.

9.5.5. En cuanto a la priorización y aprobación de proyectos de inversión para la asignaciones directas y asignación para la inversión local, las entidades territoriales serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos que le sean asignados por el Sistema General de Regalías, así como de verificar su disponibilidad, como dispone el artículo 36, así:

“ARTÍCULO 36. PRIORIZACIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA LAS ASIGNACIONES DIRECTAS Y ASIGNACIÓN PARA LA INVERSIÓN LOCAL. Las entidades territoriales receptoras de Asignaciones Directas y de la Asignación para la Inversión Local, serán las encargadas de priorizar y aprobar los proyectos de inversión que se financiarán con cargo a los recursos que le sean asignados por el Sistema General de Regalías, así como de verificar su disponibilidad, conforme con la metodología del Departamento Nacional de Planeación.

PARÁGRAFO. Las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local deberán priorizar la inversión de los recursos de esta asignación en sectores que contribuyan y produzcan mayores cambios positivos al cierre de brechas territoriales de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial.

Para tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación establecerá la metodología para la priorización de sectores de inversión para el cierre de brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial, entre otros, la cual podrá incluir una estrategia de implementación dirigida a las entidades territoriales.

Cuando las entidades territoriales hayan reducido las brechas de desarrollo económico, social, ambiental, agropecuario y para la infraestructura vial en el rango de porcentaje o nivel establecido por la metodología de la que trata el inciso anterior, podrán invertir los recursos en otros sectores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para el año 2021 no aplicará la metodología de cierre de brechas de que trata el parágrafo anterior dirigida a las entidades territoriales receptoras de la Asignación para la Inversión Local”.

9.5.6. Finalmente, el artículo 37 prevé la manera en que se ejecutan los recursos en los proyectos de inversión:

Los proyectos de inversión que se financien con cargo al Sistema General de Regalías serán ejecutados por quien designe las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36 de la presente Ley. Así mismo, la entidad ejecutora estará a cargo de la contratación de la interventoría, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.

Las entidades ejecutoras de recursos del Sistema son responsables de suministrar de forma veraz, oportuna e idónea, la información de la gestión de los proyectos que se requiera e implementar las acciones que sean pertinentes para encauzar el desempeño de los proyectos de inversión y decidir, de manera motivada, sobre la continuidad de los mismos, sin perjuicio de las acciones de control a las que haya lugar.

PARÁGRAFO PRIMERO. **La ejecución de proyectos de qué trata este artículo, se adelantará, con estricta sujeción al régimen presupuestal definido en esta Ley, al de contratación pública y las demás normas legales vigentes. El ejecutor garantizará la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, así como el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control.**

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades territoriales beneficiarias de Asignaciones Directas, la Asignación para la Inversión Local y del 60% de la Asignación para la Inversión Regional en cabeza de los departamentos podrán ejecutar directamente estos recursos o la entidad ejecutora que designe.

PARÁGRAFO TERCERO. La entidad designada ejecutora por las entidades u órganos de que tratan los artículos 35 y 36, **deberá expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados**, a más tardar dentro de los seis (6) meses contados a **partir de la publicación del acuerdo de aprobación del proyecto de inversión que emita la entidad o instancia**, según corresponda, y **será la responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos legales para el inicio de la ejecución del proyecto de inversión.**

En caso de no cumplirse lo anterior, las entidades u órganos liberarán automáticamente los recursos para la aprobación de nuevos proyectos de inversión y reportarán estos casos al Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control para que se tengan en cuenta en la medición del desempeño en la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías y a los órganos de control.

Se exceptúan los casos en los que por causas no atribuibles a la entidad designada como ejecutora no se logre expedir el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados en los seis (6) meses, caso en el cual las entidades u órganos podrán prorrogar hasta por doce (12) meses más lo estipulado en este parágrafo. La Comisión Rectora del Sistema General de Regalías reglamentará estos casos. (Resaltado fuera del texto original)

9.5.7. En cuanto a los Esquemas Asociativos Territoriales – EAT, la Ley 1454 de 2011 prevé, en cuanto a su naturaleza, en su artículo 10:

Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, **las asociaciones de departamentos**, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y **las asociaciones de municipios**. (Resaltado fuera del texto original)

9.5.8. A su vez, sobre esta figura, la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo para la época de suscripción del convenio 1001.84.1668 (2018-2022), dispone, en su artículo 249:

La conformación y registro de las asociaciones de departamentos, distritos, municipios; regiones de planificación y gestión de que trata la Ley 1454 de 2011, se adelantará conforme al siguiente procedimiento: i) **Expedición** de la ordenanza departamental, **acuerdo municipal** y/o distrital de cada una de las entidades territoriales interesadas, **autorizando al gobernador o alcalde para conformar el correspondiente Esquema Asociativo Territorial - EAT;** ii) **Suscripción del convenio interadministrativo con las entidades territoriales por medio del cual se conforma el respectivo EAT;** iii) **Documento de los estatutos que regularán la conformación y funcionamiento del EAT** de acuerdo con la ley 1551 de 2012, incluyendo la descripción del patrimonio y aportes de las

entidades que conforman el respectivo EAT; iv) Adopción de un plan estratégico de mediano plazo que contenga las objetivos, metas y líneas de acción para el cual se conforma el EAT.

Una vez conformado, el EAT deberá registrar el convenio de conformación y sus estatutos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional, quien podrá definir los requisitos, condiciones y procedimiento para el suministro de la información a que haya lugar.

Las entidades territoriales a través de los EAT conformados según el procedimiento descrito anteriormente y constituidos como persona jurídica de derecho público, podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD, y ser designados como sus ejecutores, conforme a la normativa vigente y aplicable. Para la presentación del proyecto, este deberá contar con concepto favorable de los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, de las entidades territoriales conformantes del EAT.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1454 de 2011 y la Ley 136 de 1994 y las normas que las modifiquen, complementen o reglamenten, **los EAT podrán prestar servicios públicos, desempeñar funciones administrativas propias o las que las entidades territoriales o el nivel nacional le deleguen, ejecutar obras de interés del ámbito regional, cumplir funciones de planificación o ejecutar proyectos de desarrollo integral. Para tal fin deberán cumplir con las condiciones de experiencia, idoneidad y los demás requisitos dispuestos en las normas vigentes y aplicables, incluyendo la Ley 142 de 1994 y las que la modifiquen o sustituyan.** Los EAT podrán, igualmente, asociarse con operadores autorizados por la autoridad competente para la prestación de los correspondientes servicios.

Los EAT conformados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de conformación y funcionamiento, hasta tanto el Gobierno nacional habilite el referido sistema de registro. Una vez habilitado, los EAT ya conformados tendrán un plazo máximo de un (1) año para registrarse. Sin perjuicio de lo anterior, los EAT que busquen acceder a los recursos de los OCAD y asumir las competencias definidas en el presente artículo deberán estar registrados en el sistema en mención.” (Resaltado fuera del texto original).

9.5.9. En este sentido, para que los EAT puedan presentar y participar en proyectos de inversión, deben cumplirse los requisitos especiales del artículo 1.2.1.2.6. del Decreto 1821 de 2020:

“Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) constituidos como personas jurídicas de derecho público que **presenten proyectos** de inversión de impacto regional a los órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional deberán cumplir con el procedimiento y requisitos establecidos para la presentación de estos proyectos en el presente Decreto, y además con los siguientes requisitos especiales:

1. En armonía con el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, al momento de presentación del proyecto, los esquemas asociativos territoriales deberán contar con concepto favorable de los alcaldes o gobernadores, según sea el caso, de las entidades territoriales conformantes del EAT, para lo cual

deberán adjuntar documento privado que señale explícitamente el visto bueno al proyecto de todos los alcaldes o gobernadores de las entidades territoriales que conforman el esquema. Dicho documento debe contar con las firmas y número de cedula de todos los alcaldes o gobernadores de las entidades territoriales que conforman el EAT.

2. En armonía con el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, al momento de presentación del proyecto, los EAT deberán adjuntar el correspondiente certificado de inscripción en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales REAT, otorgado por el Ministerio del Interior.

3. En desarrollo del parágrafo 2° del artículo 33 de la Ley 2056 de 2020 al momento de presentación del proyecto, los EAT deberán presentar copia escrita de los estatutos del esquema en la cual se evidencie expresamente que el mismo se encuentra constituido como una persona jurídica de derecho Público. Si copia de los estatutos reposa en otra entidad pública el EAT podrá indicar la entidad en la cual reposan para que sean requeridos de manera directa, sin perjuicio que el esquema asociativo territorial los pueda aportar”.

9.5.10. Así las cosas, dentro del SGR existe la figura de los EAT, que son entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente. Los EAT, que pueden incluir asociaciones de municipios, fueron concebidos por el legislador como un medio para que las entidades territoriales **trabajaran conjuntamente en la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de interés regional y el cumplimiento de funciones administrativas**. A través de los EAT, las entidades territoriales pueden presentar proyectos de inversión y ser designadas como sus ejecutoras.

9.5.11. La relación entre los municipios y los EAT se establece mediante convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas. **La ley permite que los EAT actúen como ejecutores de proyectos del SGR, pero su régimen de contratación sigue estando sujeto a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.** Esto significa que, si bien pueden celebrar contratos interadministrativos, existen restricciones que pueden limitar la contratación directa para ciertas obras o servicios, exigiendo en algunos casos procesos competitivos. Además, la responsabilidad por los actos y contratos de un EAT recae exclusivamente sobre la asociación y no sobre los entes que la conforman, pues estos conservan su autonomía.

9.6. Legitimación en la causa de los accionados y vinculados

9.6.1. Uno de los aspectos principales a considerarse es la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por los demandados y vinculados, exceptuando al municipio de Yopal.

9.6.2. Sobre la legitimación en la causa, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en la definición de su naturaleza, como la facultad, no solo de comparecer al proceso, sino también de responder por los derechos vulnerados, de acuerdo con la capacidad legal para ello:

“12.- La jurisprudencia constante de la Sección Tercera y de la Sub-sección viene considerando que la legitimación en la causa es la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en

el proceso”⁸, o con otras palabras, la legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos [por activa o por pasiva] de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular o formular determinadas pretensiones. Así pues, es evidente que cuando la legitimación en la causa falte en el demandante o en el demandado, la sentencia debe ser desestimatoria de las pretensiones”⁹.

9.6.3. En consecuencia, el análisis de la excepción no solo comprende que demandados y vinculados hubieran podido ser o no convocadas al litigio, sino que tengan el cargo legal o normativo sobre los servicios estatales pertinentes.

9.6.4. En razón de lo anterior, la Sala verificará, individualmente y de forma general, si asiste razón a los demandados y vinculados en cuanto a su presunta falta de legitimación para concurrir a este juicio constitucional.

9.6.5. Departamento Nacional de Planeación – DNP

9.6.5.1. Según el Decreto 1082 de 2015, en su artículo 1.1.1.1., el DNP tiene como objetivos fundamentales:

*“(…) la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles del gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público; así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional, proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país; **participar en la planeación y el adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión, en la administración del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del SGR** y el Banco de Proyectos de Inversión y apoyar al Presidente de la República en el ejercicio de su función de máximo orientador de la planeación nacional de corto, mediano y largo plazo” (resaltado fuera de texto).*

9.6.5.2. En cuanto al SGR, el artículo 9 de la Ley 2056 de 2020 asigna al DNP las siguientes funciones:

- 1. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora a que se refiere la presente Ley.*
- 2. Definir las metodologías para la formulación, la viabilidad de los proyectos de inversión.*
- 3. **Prestar la asistencia técnica** que se requiera para la formulación, la viabilidad de los proyectos de inversión, la realización de los ejercicios de planeación y el **adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión**.*
- 4. **Administrar el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías**.*

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-965 de 2003.

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Providencia de 5 de julio de 2018 en proceso con radicado 52001-23-31-000-1998-00091-02 (34162). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

5. Calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre las asignaciones y los diferentes beneficiarios, así como **la correspondiente instrucción de abono a cuenta**.

6. Definir mediante resolución la metodología y realizar la distribución de las asignaciones y de los rubros presupuestales que no estén desagregados por entidad beneficiaria, que no sea competencia de otra entidad y de conformidad con la normativa que regule la materia.

7. Administrar el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, así como los sistemas de información que permitan disponer y dar a conocer los datos acerca del funcionamiento y operación del Sistema General de Regalías.

8. Ejercer la Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regionales y Paz, establecidos por esta Ley.

9. Ejercer como articulador entre los ministerios delegados ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.

10. Definir la metodología para la formulación de los proyectos de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual deberá tener en cuenta las dinámicas propias de los procesos investigativos de CTel, de tal forma que se adecue a las realidades del desarrollo de la investigación.

11. Las demás que le señale la ley (resaltado fuera de texto).

9.6.5.3. La demanda endilga responsabilidad al DNP en cuanto al seguimiento y control de los recursos de regalías que se encuentran en administración de ASOSUPRO por parte del municipio de Yopal. Por su parte, el DNP, en su contestación de demanda, expuso:

*“La labor del DNP, a través del SSEC, **es de naturaleza administrativa, orientada a garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR** mediante la verificación periódica de los proyectos, la generación de alertas preventivas y la adopción de medidas administrativas cuando se detectan posibles irregularidades. Sin embargo, **dichas funciones no implican responsabilidad sobre la ejecución material de los proyectos ni sobre las decisiones contractuales de las entidades ejecutoras**. El DNP cumple con su labor de seguimiento y control dentro del marco legal establecido, pero no es competente para realizar interventorías o fiscalizar los contratos celebrados por las entidades territoriales.*

*El accionante también señala que el DNP ha omitido tomar medidas definitivas para corregir las presuntas irregularidades en los proyectos ejecutados por ASOSUPRO. No obstante, es necesario aclarar que el DNP ha cumplido cabalmente con sus funciones, como lo demuestra la **implementación de mesas técnicas, visitas de verificación y la apertura de Procedimientos Administrativos de Control (PAC)** cuando se han identificado incumplimientos en la ejecución de proyectos. Dichas medidas correctivas no vulneran, sino que protegen los derechos colectivos al asegurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos del SGR. Es importante subrayar que las acciones del DNP no están dirigidas a reemplazar la responsabilidad de las entidades ejecutoras, sino a garantizar el seguimiento*

de los proyectos de inversión una vez aprobados y en ejecución”.(Resaltado fuera del texto original)

9.6.5.4. No se endilga una intervención directa, como ente fiscalizador o sancionador, sino como rector y asesor técnico del SGR, pues los recursos comprometidos y que presuntamente no serían debidamente ejecutados, corresponden a la órbita de *seguimiento, evaluación y control*, en concordancia con la función de verificación del *adecuado desempeño en la ejecución de los proyectos de inversión*.

9.6.5.5. Por tanto, el DNP está legitimado en la causa para evaluarse su responsabilidad dentro de esta acción constitucional, como parte del SGR.

9.6.6. *Asociación Supra Departamental de municipios para el Progreso – ASOSUPRO*

9.6.6.1. Por Resolución número 013 de 13 de junio de 2022, La directora de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior, de acuerdo con las competencias otorgadas por el Decreto 1033 de 2021, concedió a ASOSUPRO el Registro de EAT, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO PRIMERO: **CONCÉDASE** el registro en el Sistema de registro de Esquemas Asociativos Territoriales al esquema asociativo territorial ASOCIACIÓN SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO, identificado con NIT No. 901445387, representada por el Dr. Jorge Andrés Baquero Vanegas, cédula de ciudadanía No. 86.082.356, conformada por los municipios de Nunchía en el Departamento de Casanare; Calamar en el Departamento de Guaviare; Taraira y Carurú en el Departamento de Vaupés; Baraya y Santa María en el Departamento del Huila; Medina y Ubaque en el Departamento de Cundinamarca; Lejanías y Fuentedeoro en el Departamento del Meta; Pajarito y Motavita en el Departamento de Boyacá”.*(Resaltado fuera del texto original)

9.6.6.2. También se cuenta en el expediente con el Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022, suscrito entre el municipio de Yopal y ASOSUPRO como cooperante¹⁰ y el acta de inicio, suscrita el día 2 de septiembre de 2022.

9.6.6.3. A juicio del actor popular, la vinculación de ASOSUPRO como contratista del municipio de Yopal era ilegal y, además, las obras administradas no se habían ejecutado o se realizaron parcialmente, lo cual vulnera los derechos colectivos sobre los que se pedía la protección judicial.

9.6.6.4. De este modo, está probada la legitimación en la causa de ASOSUPRO, en tanto su participación en la administración de ciertos negocios jurídicos en representación del municipio de Yopal puede ser evaluada por el juez popular en el marco del presente medio de control.

¹⁰ Archivo “054_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-85001233300020240008”, cuaderno principal SAMAI.

9.6.7. Legitimación de los sujetos vinculados al extremo pasivo

9.6.7.1. Por solicitud del señor agente del Ministerio Público se vinculó a los ex funcionarios y contratistas del municipio de Yopal que participaron en los estudios y acreditación de ASOSUPRO para contratar con el ente territorial.

9.6.7.2. Esta vinculación se dio respecto de Luis Eduardo Castro, Sonia Sidney Ruiz García, Yaceth David Suárez Acevedo, Elkin Rafael Guerrero Suárez, Jhon Kennedy Wilches Carreño, Gelman Mauricio Aguirre Hernández y Elizabeth Bonilla Rincón. El primero de ellos como ex alcalde del municipio de Yopal, es decir, representante legal del municipio y ordenador del gasto en la fecha de suscripción del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022; la segunda, como ex secretaria de planeación municipal; los demás, como firmantes del estudio previo que permitió la contratación directa de ASOSUPRO.

9.6.7.3. Al respecto, el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, prevé:

“La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos”.

9.6.7.4. En este sentido, la norma permite establecer responsabilidad en los particulares, independientemente de que cumplan o no con funciones públicas y también de manera independiente respecto de la autoridad para la que se hubieren desempeñado.

9.6.7.5. Además, está demostrado que los vinculados participaron en los estudios previos de la contratación de ASOSUPRO, por lo que puede evaluarse su actuación, claramente no desde el plano disciplinario, sino desde el plano de los intereses colectivos.

9.7. El Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022 en referencia de la protección de los derechos colectivos y el límite de la acción popular

9.7.1. El Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022, cuyo objeto era **“AUNAR ESFUERZOS PARA LA GESTIÓN Y EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSIÓN, QUE APUNTEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE”**, no será evaluado desde el punto de vista de su legalidad *in extenso*, debido a que esto es objeto eventualmente del juez ordinario en el medio de control de controversias contractuales, cumpliendo la ritualidad prevista en la Ley para ello.

9.7.2. Esto no significa que no pueda hacerse apreciación alguna sobre los reparos del actor popular frente al impacto de la gestión de las partes contratantes en relación con la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, lo que implicaría adoptar decisiones, distintas a la órbita del juez contractual, que permitan evitar o reducir el riesgo de estos

derechos. En la Sentencia de Unificación de 4 de octubre de 2021¹¹, el Consejo de Estado expresó:

*“[A]tendiendo aspectos tales como el carácter principal y fines diferentes de la acción popular respecto de las acciones ordinarias, el alcance y aplicación especial del principio de congruencia en esta clase de procesos y razones de seguridad jurídica y de orden procesal, la Sala considera que en el caso en que se acredite la violación de la ley que configurara la nulidad del contrato y ello implique la vulneración de la moral administrativa u otra garantía colectiva, en vigencia del C.C.A el juez popular no tenía la facultad de declarar su nulidad. En cambio, poseía la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro. La Sala reconoce y destaca el importante avance de la jurisprudencia de la Corporación sobre la protección de la garantías populares; **no obstante, considera que la interpretación de las normas analizadas en precedencia es la que mejor se ajusta al objeto y fin de la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998, para prevenir que en sede popular el operador judicial exceda el límite de su competencia funcional, en cuanto el propósito principal de la acción popular es la protección de los derechos colectivos no el determinar la legalidad de los contratos**”* (resaltado fuera de texto).

9.7.3. El juez popular tiene la facultad de dictar órdenes de *hacer o no hacer*, pero no anular contratos, como lo consideró la providencia referida:

“Como se estableció en consideraciones precedentes, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que la actividad de las entidades estatales en materia de contratación es susceptible de control a través de la acción popular cuando a través de ellos se amenace o vulnere un derecho colectivo y que la sentencia que acoja las pretensiones del demandante podrá contener una orden de hacer o de no hacer y exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo cuando ello fuera físicamente posible”.

9.7.4. Esto resulta congruente con la jurisprudencia de la Sección Tercera del Alto Tribunal, cuando expuso:

“[L]a moralidad administrativa ostenta una triple dimensión, pues, tratándose de un derecho de origen constitucional, la titularidad les corresponde a todas las personas a través de la acción popular (art. 88), lo que despeja cualquier duda sobre la capacidad de obrar y la capacidad procesal para el ejercicio de la acción. (...) Tratándose de un principio de origen constitucional no se echa de menos que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al tiempo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado –artículo 209 C.P.- (...) Si bien, a través de la acción popular se pretende corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos, no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Décima Especial de Decisión. Providencia de 4 de octubre de 2021 en sede de revisión de sentencia popular con radicación 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP)REV. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias. (...)”¹².

9.7.5. En aplicación del principio de congruencia¹³, se analizan los puntos relativos a la presunta incapacidad del municipio de Yopal para contratar con ASOSUPRO en la modalidad de contratación directa, para poder verificar si, aparte del juicio de legalidad del contrato, hubo una irregularidad de tal magnitud en este aspecto que llevó a poner en riesgo la moralidad administrativa o el patrimonio público.

9.7.6. A juicio del actor, la contratación directa no era la vía contractual adecuada, pues el literal c) del numeral 4.º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, establece como excepción los contratos o convenios interadministrativos cuando se trate, entre otros, de contratos de obra o suministros, con *“personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada”*.

9.7.7. En los apartes necesarios, el artículo 2.º de la Ley 1150 de 2007 dispone:

La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

*c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.***

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 5 de marzo de 2021 en acción popular con radicado 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Providencia de 27 de abril de 2020 en acción popular con radicado 81001-23-39-000-2015-00023-01(AP). C.P. Guillermo Sánchez Luque.

sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal.

Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;

(...)

PARÁGRAFO 1o. La entidad deberá justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección que se propone adelantar” (resaltado fuera de texto).

9.7.8. En cuanto a la forma de contratación, la Sala no encuentra irregularidad, como lo apreció el demandante, pues la contratación directa no está directamente prohibida por la Ley 1150 de 2007, por no tratarse de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, sino de un **convenio administrativo de cooperación institucional**. Al respecto destacase el objeto y las actividades a ejecutar:

“Por lo anterior, las partes celebran el presente convenio de cooperación, el cual se regirá por las siguientes cláusulas:

CLÁUSULA 1 - OBJETO DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN. - El objeto del Convenio es AUNAR ESFUERZOS PARA LA **GESTIÓN Y EJECUCION DE PROYECTOS DE INVERSIÓN**, QUE APUNTEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE. El objeto a desarrollar tiene como especificaciones técnicas las contenidas en el estudio previo. Los Documentos del Proceso forman parte del presente convenio y definen igualmente las actividades, alcance y obligaciones del convenio.

CLÁUSULA 2 - ACTIVIDADES A EJECUTAR POR PARTE DEL COOPERANTE: El **Cooperante se obliga** a cumplir con lo previsto en los estudios previos, así como con los siguientes:

1) Aportar al propósito del convenio sus conocimientos y experiencia en la planeación, estructuración y desarrollo de los proyectos: 2) **Apertura y administrar a través de su esquema fiduciario los recursos que disponga EL MUNICIPIO para la financiación, implementación y**

desarrollo de los proyectos. 3) Ejercer la **administración, coordinación, ejecución y gerencia técnica de los proyectos** (Resaltado fuera del texto original).

9.7.9. Lo anterior, aclarando que en este contexto no se analiza propiamente el objeto contractual, la naturaleza de la EAT y el cumplimiento de los requisitos para contratar; además, la norma en mención refiere en cuanto a la excepción, de las *federaciones de entidades territoriales*, figuras distintas de las EAT, conforme a la Ley 1454 de 2011.

9.7.10. Ahora, en cuanto al objeto del contrato, la Sala encuentra que su objeto presenta una dificultad en cuanto a su alcance, porque, si bien formalmente se cumple con la forma de contratación en la modalidad indicada, no se advierte un criterio de necesidad, eficiencia o celeridad concordante con los procesos de proyectos relacionados con los recursos de regalías.

9.7.11. Lo primero que parece indicar la forma de contratación es que la búsqueda de “AUNAR ESFUERZOS PARA LA GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN, QUE APUNTEN AL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS Y OBJETIVOS DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE” es una repetición más bien retórica del objetivo de la Ley 2056 de 2020, sin que pueda apreciarse la forma de materialización de este objeto contractual.

9.7.12. Uno de los objetivos descritos en el artículo 2 de la Ley 2056 de 2020 consiste en “*fomentar y promover la formulación de proyectos de inversión por parte de los esquemas asociativos de las entidades territoriales en el marco del Sistema General de Regalías*”, lo que implica que lo que pretendía el legislador era que estos EAT, como ASOSUPRO, participaran con la **formulación** de proyectos para que llegaran a ser ejecutados en el territorio, pero para ello no se requiere un contrato para *aunar esfuerzos*, de cooperación, como se ha denominado al pluricitado contrato 1001.84.1668-2022.

9.7.13. Esto se encuentra en el artículo 1.2.1.2.3. del Decreto 1821 de 2020:

*Los recursos de las asignaciones y conceptos de gasto para inversión del Sistema General de Regalías **serán destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública**, conforme a la definición prevista en el artículo 2.2.6.2.1. del Decreto 1082 de 2015, o aquel que lo modifique o sustituya.*

Los proyectos de inversión se formularán con observancia de las metodologías definidas por el Departamento Nacional de Planeación, el cumplimiento de los lineamientos para las etapas de formulación y presentación; viabilidad y registro; priorización y aprobación; y ejecución, las disposiciones del presente Decreto y los lineamientos adoptados por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías. Para el seguimiento, control y evaluación de los proyectos de inversión se observarán los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación en su calidad de administrador del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías.

*Para la financiación de los proyectos de inversión con recursos del Sistema General de Regalías se debe tener en cuenta el horizonte de realización de los mismos, el cual incluirá las siguientes etapas, según aplique: **i.) la pre-inversión cuando se requiere financiar estudios y diseños que soporten la formulación y estructuración del proyecto de inversión en las fases de perfil o prefactibilidad para posteriormente presentarlo en la fase de factibilidad y ii.) la etapa de inversión o de ejecución del proyecto en la cual se materializaran los productos (bienes y servicios) a ser entregados a la población beneficiaria.***

Los proyectos de inversión podrán ser presentados en fase de perfil, prefactibilidad o factibilidad. Para las fases de perfil o prefactibilidad se podrán financiar estudios y diseños como parte del costo del proyecto, estos además deberán contener la estimación de los costos del proyecto en cada una de sus fases subsiguientes. El proyecto de inversión se financiará con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías a partir de la fase en que sea presentado.

También se podrán financiar las obras complementarias que permitan la puesta en marcha de un proyecto de inversión, siempre y cuando se encuentren incluidas en la estructura de costos del proyecto y correspondan al mismo programa de inversión, conforme al Manual de Clasificación de la Inversión Pública elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (resaltado fuera de texto).

9.7.14. Por lo anterior, el hecho de que el municipio de Yopal hubiera celebrado con ASOSUPRO un *convenio de cooperación* para obtener colaboración para que, en su ejecución, se formularan, aprobaran y ejecutaran proyectos de inversión con cargo al SGR no parece coherente con el objeto del sistema, pues lo que buscó el municipio fue establecer una co administración con su contratista, en lugar de recibir proyectos de inversión estructurados, ya fuere en fase de perfil, pre factibilidad o factibilidad. En realidad, al expediente no obra que ASOSUPRO formulara y estructurara proyectos de inversión con el acopio de fondos apalancados con recursos propios de la asociación o de terceros inversores, distintos a los recursos de regalías, los cual cuales se convierten en ingresos especiales del municipio con un régimen presupuestal propio. ASOSUPRO es un ejecutor de las regalías asignadas al municipio de Yopal, quien con estos fondos termina financiando la contratación realizada por la asociación, quedando a cargo de esta última la administración, coordinación ejecución y gerencia técnica de los proyectos.

9.7.15. Por ello, el principal aporte de ASOSUPRO es de talento humano para la ejecución del convenio marco, que se complementa mediante convenios específicos en que se definirán las actividades a desarrollar, sus características, *“las condiciones de participación de las partes, actividades, manejo de la propiedad intelectual, términos y cronogramas, aspectos financieros coordinación y responsables, obligaciones de cada una de las partes y demás aspectos pertinentes (...)”*, como se lee en la cláusula cuarta del convenio marco.

9.7.16. En este punto, cobra relevancia el hecho de que el municipio de Yopal no hace parte de ASOSUPRO. En efecto, esta Asociación se encuentra conformada por los municipios de NUNCHÍA, CALAMAR, MEDINA, TARAIRA, UBAQUE, MOTAVITA, SANTA MARÍA, BARAYA, CARURÚ, LEJANÍAS,

FUENTE DE ORO y PAJARITO, pertenecientes a los departamentos de CASANARE, BOLÍVAR, CUNDINAMARCA, VAUPÉS, BOYACÁ, HUILA, VAUPÉS y META.

9.7.17. De acuerdo con sus estatutos, ASOSUPRO está en capacidad de “*administrar, gestionar y celebrar contratos y/o convenios interadministrativos, de cooperación y de asociación, teniendo como guía y soporte los siguientes ejes temáticos:*

- 1) *Programas educativos y de formación técnica y empresarial y de investigación, escuelas de formación en liderazgo democrático y participativo.*
- 2) *Programas y proyectos de inversión social.*
- 3) **Ejecución de proyectos de infraestructura y de obras públicas.**
- 4) *Promoción e integración regional y autonomía de los Gobiernos Locales, Fortalecimiento del principio constitucional de la descentralización administrativa y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales. Todo ello, con la gestión y consecución de recursos públicos y privados del orden local, subregional, departamental, regional, nacional e internacional”.*

9.7.18. De lo expuesto, se reitera que la celebración de convenios interadministrativos está permitida para los EAT y los entes territoriales. Sobre esta figura asociativa, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 prevé.

“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuáles proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal” (Resaltado fuera de texto).

9.7.19. Respecto del convenio interadministrativo en su modalidad de cooperación, el Consejo de Estado ha analizado lo siguiente:

“En pasada oportunidad esta Subsección ¹⁴ se pronunció frente a la naturaleza de este tipo de convenios y, al efecto, se refirió al tratamiento disímil que la jurisprudencia ha impartido sobre el tema.

*Sobre el particular señaló la Sala en esa ocasión que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que en la práctica de las relaciones establecidas en desarrollo de las actividades de la Administración se acude a la figura de los “**convenios interadministrativos**”, previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, cuando **dos (2) o más entidades públicas cooperan para gestionar ¹⁵ el cumplimiento conjunto de sus funciones***

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 14 de junio de 2019, Exp. AP: 2010-02552.

¹⁵ CE. S3. Fallos de 7 de octubre de 2009 [Rad. 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476)] y [sC] 24 de enero de 2011 [Rad. 52001-23-31-000-1996-08183-01 (15940)]. MP. Enrique Gil Botero. En esas providencias se indicó que “(...) los convenios interadministrativos son formas de gestión conjunta de

administrativas, finalidad que acarrea, si aquellas se obligan patrimonialmente, que dichos convenios constituyan contratos¹⁶ en toda la extensión del concepto y con los efectos respectivos¹⁷.

Dentro de ese mismo contexto, la jurisprudencia ha reconocido la utilización de la figura de los “convenios interadministrativos” para calificar otro tipo de acuerdos que no corresponden a la naturaleza y efectos de los contratos, en los que, si bien se presenta un concurso de voluntades entre las partes, no se generan obligaciones susceptibles de ser exigidas jurídicamente¹⁸.

La Sala de Consulta y Servicio Civil¹⁹ de esta Corporación se ha referido a los “convenios interadministrativos” a los cuales alude el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, calificándolos de “puros” y entendiendo que estos, además de perseguir la finalidad de cooperación antes indicada, no implican intereses contrapuestos, ni tampoco se circunscriben a un “intercambio patrimonial”. Sin perjuicio de lo anterior, en otra oportunidad, la misma Sala²⁰ había indicado que, si bien en dichos convenios no se daba un “verdadero intercambio de bienes o servicios (contrato conmutativo)”, ello no impedía que se conviniera una remuneración a cargo de alguna entidad.

Lo expuesto evidencia que, en general, las interpretaciones en torno a los “convenios interadministrativos” previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en el propósito de encasillarlos dentro de una categoría normativa delimitada en su estructura, elementos y régimen jurídico, han sido dubitativas al vincular o no las obligaciones propias de dichos convenios con las de los contratos estatales sometidos al Estatuto de Contratación Estatal, las cuales tienen por objeto prestaciones patrimoniales²¹.

competencias administrativas que asumen el ropaje del negocio jurídico y, al hacerlo, regulan intereses que aunque coincidentes son perfectamente delimitables”.

¹⁶ CE. S3. Fallo de 23 de junio de 2010 [Rad. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860)]. MP. Mauricio Fajardo Gómez (E). Es importante señalar que en esta sentencia el convenio interadministrativo, además de su finalidad asociativa, sí involucraba prestaciones patrimoniales, dado que tenía por objeto la cofinanciación de un proyecto entre el departamento de Risaralda y el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social.

CE. S3/sA. Fallo de 26 de noviembre de 2014 [Rad. 25000-23-26-000-1999-02856-01(29906)]. MP. Hernán Andrade Rincón. En esta providencia que refrendó la anterior en relación con las obligaciones patrimoniales, se trató el caso de un convenio interadministrativo, sin ninguna finalidad asociativa, suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y Codeter Ltda., cuyo objeto era la construcción de una obra pública.

¹⁷ De acuerdo con la Corte Constitucional en la sentencia C-671/15 [MP. Alberto Rojas Ríos], si bien la Ley 1150/07 al prever los casos en los que procede la contratación directa se refiere a los “contratos interadministrativos”, “esto no implica que la excepción a la licitación pública sólo se aplique a éstos y no a los convenios interadministrativos, puesto que ello conduciría a una interpretación irrazonable según la cual esta modalidad contractual, cuyo objeto y finalidad sólo interesa a la administración, deba ser celebrado siguiendo el procedimiento de selección objetiva y en la cual únicamente será proponente aquélla. En tal sentido, la causal de contratación directa es aplicable a los convenios y a los contratos interadministrativos”.

¹⁸ CE. S3. Fallo de 23 de junio de 2010 [Rad. 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860)]. MP. Mauricio Fajardo Gómez (E).

¹⁹ CE. SCSC. Concepto de 1 de noviembre de 2016 [Rad. 11001-03-06-000-2016-00125-00(2305)]. MP. Germán Alberto Bula Escobar.

²⁰ CE. SCSC. Concepto de 30 de abril de 2008 [Rad. 11001-03-06-000-2008-00013-00(1881)]. MP. Enrique José Arboleda Perdomo. En esta oportunidad, la Sala indicó que el contenido “obligacional” de los convenios se estructura definiendo el resultado querido por las partes y los medios que cada entidad despliega para la obtención del respectivo objeto.

²¹ La normativa vigente del EGCAP [literal c) del numeral 4. del artículo 2 de la Ley 1150/07] se refiere a “contratos interadministrativos” en los que sí existe dicha contraposición de intereses, lo cual obedece a que las relaciones obligatorias que estos plantean, a diferencia de los regulados por el artículo 95 de la Ley 489/98, carecen de la finalidad asociativa, en la medida en que persiguen preponderantemente la satisfacción de necesidades contractuales de las entidades estatales, sin perjuicio de los fines que motivan la contratación en los términos del artículo 3 de la Ley 80/93. (Resaltado fuera del texto original)

Que una obligación²² tenga por objeto prestaciones patrimoniales significa que estas, objetivamente consideradas, tienen un valor económico, característica que por naturaleza se predica respecto de las prestaciones “de dar”, aunque no es exclusiva de ellas, así por ejemplo, dicho valor puede deducirse en las que son “de hacer”, no solo en los casos en los que respecto de estas se acuerda una remuneración a cambio sino también cuando en el contrato existe una mutua “compensación” implícita²³.

En este punto es importante advertir que, más allá de las dificultades²⁴ en torno a la categorización de los “convenios interadministrativos” previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, materialmente la cooperación que ellos patrocinan puede ser económica, técnica o administrativa, modalidades que no se contraponen a la finalidad²⁵ asociativa de las entidades que suscriben dichos convenios para el cumplimiento conjunto de sus funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a su cargo.

Si bien la finalidad de asociación de los convenios en cuestión excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto

²² De acuerdo con la doctrina “Una relación jurídica es patrimonial cuando versa sobre bienes o intereses que poseen naturaleza económica. Los bienes y los intereses poseen naturaleza económica cuando pueden ser objeto de valoración. Esta valoración debe medirse de una manera objetiva, es decir, con independencia de cuál sea la postura o actitud del sujeto con respecto a los bienes en cuestión. Así, por ejemplo, aun cuando el interés del sujeto respecto de un bien sea puramente sentimental o de afección, la relación jurídica será patrimonial siempre que el bien sobre el que recaiga, objetivamente considerado, posea un valor económico”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. Introducción Teoría del contrato. 6ª ed. Civitas/Thomson Reuters. 2007. p. 73. Vol. I.

²³ De acuerdo con la doctrina “(...) puede llegarse a la conclusión de que los bienes objeto de una prestación de dar, cualquiera que esta sea, objetivamente considerados, poseen siempre un valor económico. Igualmente, los servicios y las omisiones, en cuanto determinan un sacrificio económico, poseen también objetivamente considerados un valor económico. Esto es, además, perfectamente claro en todos aquellos casos en que el servicio o la omisión tiene su contraprestación. Por ejemplo, el mantenimiento de una línea ideológica es remunerado junto con el trabajo de dirección. Puede ocurrir incluso que dos tipos de servicios se compensen entre sí mutuamente, caso en el cual es esa mutua compensación la que está midiendo también su valor y su alcance económico. Por ejemplo, en el caso citado por Giorgianni, los servicios de acompañamiento se compensan o retribuyen con los alimentos y la educación. Llevando la cuestión hasta su límite, el problema habría que plantearlo en el caso en que una prestación sin ningún alcance económico constituyera el contenido único de una obligación. Aparte de que el supuesto es muy difícil de concebir, creo que en tal caso nos encontraríamos en presencia de una figura distinta, pero no de una verdadera y propia obligación. Por ejemplo, servicios prestados por amistad o buenos oficios. La obligación es, ante todo, un cauce de cooperación de las personas dentro de la vida económica. A través de ella se trata de hacer dinámica la vida económica mediante el intercambio de bienes y la cooperación en la prestación de servicios. En la medida en que los bienes poseen carácter económico y los servicios determinan un sacrificio de idéntica naturaleza, puede decirse que la obligación posee siempre un carácter objetivamente patrimonial”. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. Las relaciones obligatorias. 6ª ed. Civitas/Thomson Reuters. 2008. pp. 110 a 111. Vol. II.

²⁴ La doctrina alemana de antaño reconocía no solo que el “convenio” permitía diferenciar del contrato aquellos actos que no se limitan a la reglamentación de las relaciones jurídicas de los que intervienen en el acto o de los favorecidos por ellas, sino, además, que para la concreción jurídica de la especialidad de dichos actos nada se gana con un concepto abstracto como el de “convenio”, y que por el contrario, lo que importaba era precisamente valorar la especialidad de cada uno de tales actos, con independencia de que fueran contratos. FLUME, Werner. *El negocio jurídico*. 4ª edición. Fundación cultural del notariado. España. 1998. p. 707.

²⁵ Algunos sectores de la doctrina contemporánea señalan que “La causa y no el objeto, debería ser el elemento determinante de la naturaleza convencional o contractual de un negocio jurídico. De acuerdo con esta interpretación, un negocio jurídico tendría naturaleza convencional cuando, aun coincidiendo su objeto con el de alguno de los contratos regulados en la LCSP, las Administraciones públicas intervinientes los celebren con la finalidad de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actuaciones que pretenden desarrollar, es decir, cuando persigan un objetivo común (...) mientras que un negocio jurídico tendrá naturaleza contractual cuando con él se persiga una finalidad prevalentemente patrimonial”. SANTIAGO IGLESIAS, Diana. *Cooperación horizontal: los convenios interadministrativos*. En: *Tratados de Contratos del Sector Público*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2018. p. 625. T. I.

de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica. Inclusive, aún en presencia de una cooperación estrictamente administrativa, ello no impediría que haya casos en los que pueda deducirse una “compensación” implícita de las prestaciones a las que se obliga cada entidad.

(...)

Los “convenios interadministrativos” a los que se refiere el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no pueden ser encasillados exactamente bajo las reglas de uno u otro tipo de relación obligatoria. En efecto, de una parte, si bien estos convenios exigen la presencia de al menos²⁶ dos entidades públicas, ello no significa que se desprendan relaciones obligatorias bilaterales strictu sensu, dada la finalidad asociativa que los gobierna y, de otro lado, aun cuando en principio esta misma finalidad se asemejaría al fin común propio de las relaciones obligatorias plurilaterales, dichos convenios podrían ser suscritos por dos partes únicamente²⁷ (negrillas fuera de texto).

9.7.20. La doctrina y la jurisprudencia han aceptado que las entidades públicas pueden celebrar convenios asociativos con la finalidad de cooperar con el desarrollo de sus funciones o prestar servicios que les correspondan, sin que de ello se derive una contraprestación económica, como en este caso, es decir, que no se asimilan al *contrato interadministrativo*.

9.7.21. En casos como el que ocupa la atención de la Sala, la cooperación surge de distintas maneras, como, por ejemplo, cuando una entidad tiene una función técnica específica que requiere expansión en el territorio y la otra cuenta con la disponibilidad espacial para llevarlo a cabo, como se estudió en el proceso 52001-23-33-000-2017-00598-01 (65978)²⁸:

“[S]e advierte que no se pactaron prestaciones recíprocas de contenido patrimonial. Lo que se observa es que el Ministerio del Interior contrajo la obligación de realizar un aporte económico para los estudios y diseños, obra e interventorías, mientras que el ente territorial se obligó a aportar un lote de su propiedad para que en aquel se construyera el Centro de Integración Ciudadana, además de adelantar los procesos de selección y la contratación de los estudios y diseños, obra e interventorías requeridos para la ejecución del convenio con los aportes suministrados por el Ministerio, cuestión que descarta una relación conmutativa y recíproca de prestaciones y contraprestaciones, pues lo que se evidencia es una verdadera asociación de esfuerzos entre las entidades para conseguir el fin común de promover la gobernabilidad y la seguridad ciudadana”.

9.7.22. Una de las principales características del modelo del convenio interadministrativo es la actuación de sus partes en criterio de *igualdad*,

²⁶ CE. S3. Fallos de 7 de octubre de 2009 [Rad. 25000-23-24-000-2000-00754-01(35476)]. MP. Enrique Gil Botero.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 20 de noviembre de 2019 en medio de control de controversias contractuales con radicado 66001-23-33-000-2015-00131-01(61429)A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 22 de octubre de 2021 en medio de control de controversias contractuales. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

alejado del concepto de *contratante* y *contratista* del modelo tradicional del contrato, pues las partes buscan una finalidad en común, pero desde el entorno de sus propias competencias y finalidades:

“52.2. El ordenamiento jurídico colombiano no define ni distingue expresamente entre convenios interadministrativos y contratos interadministrativos; sin embargo, se ha admitido que, aunque hacen parte de la actividad negocial del Estado, se trata de nociones jurídicas disímiles, pues, si bien encuentran puntos convergentes, en la medida en que ambas suponen el surgimiento de obligaciones a partir del acuerdo de voluntades en el que confluyen exclusivamente entidades públicas, lo cierto es que las razones y propósitos que motivan la conjunción de voluntades en uno y otro caso revelan características que permiten diferenciar una figura de la otra.

52.3. Al respecto, es oportuno mencionar que, con base en lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación ha indicado que en los **convenios interadministrativos** propiamente dichos la conjunción de la voluntad de las entidades públicas obedece a la **gestión conjunta de competencias administrativas en procura de la realización de fines comunes a todas las que intervienen en el convenio y, por tanto, cada una de ellas se obliga en relación con las funciones que le son propias, pero que, aunadas, contribuyen a la realización de un fin común o compartido**, que es, en definitiva, lo que motiva que todas converjan en un mismo acuerdo de voluntades para su consecución.

(...)

52.4. Con base en este razonamiento, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha destacado como elementos característicos de esta clase de convenios, entre otros, los siguientes: **i) no contienen un ánimo patrimonial o intereses puramente económicos y, por tanto, las obligaciones que en su virtud se ejecutan no son objeto de remuneración; ii) comportan un paralelismo de intereses; por ello, iii) las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia y, por eso mismo, iv) no surgen las posiciones de contratantes y contratistas, ni se generan prerrogativas en favor de una parte y a costa de la otra.**

52.5. De manera coherente con lo anterior, la Sección Tercera de esta Corporación ha sostenido que, en los términos del artículo 864 del Código de Comercio, cuando a través de un “convenio interadministrativo” lo que pretenden las entidades vinculadas a él sea “constituir, regular o extinguir entre ellas una relación patrimonial”, se está ante un verdadero contrato y, por tanto, la relación negocial que sobre esas bases se funda está llamada a producir todos los efectos que se predicán de esa clase de negocios jurídicos.

(...)

52.7. Así, en **el caso de los contratos interadministrativos**, a diferencia de lo que ocurre en el contexto de los, propiamente dichos, “convenios interadministrativos”, **las relaciones negociales no están determinadas por la consecución de un objetivo común, pues, en éstos, mientras la contratante busca el cumplimiento de un fin estatal que se radica en cabeza suya, la contratista, aunque colabora con la realización de ese fin, lo hace a cambio de una retribución patrimonial por el cumplimiento de la satisfacción de la prestación a la que se obliga, lo**

que se traduce, básicamente, en el surgimiento de obligaciones recíprocas de contenido económico, extrañas, como acaba de verse, a las relaciones que se estructuran en el marco de los convenios celebrados entre entidades públicas”²⁹ (resaltado fuera de texto).

9.7.23. Así, bajo este contexto, el Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 no genera erogación para el municipio de Yopal, como se expuso en la Resolución 1002202518 de 11 de agosto de 2022, por la que se justificó la modalidad de contratación; además, en el estudio previo, se estipuló:

“El presente convenio carece de cuantía, teniendo en cuenta que para el desarrollo del objeto del presente convenio marco, en las diferentes etapas y fases que se definan, las partes suscribirán convenios específicos, que entre otros definirán claramente el objetivo específico, las actividades que se desarrollarán, sus características, las condiciones de participación de las partes, actividades, manejo de la propiedad intelectual, términos y cronogramas, aspectos financieros, coordinación y responsables, obligaciones de cada una de las partes y demás aspectos pertinentes” (resaltado fuera de texto).

9.7.24. Esto representa otro reto conceptual, en tanto, como se analizó, el municipio de Yopal no hace parte de ASOSUPRO, razón por la que el desarrollo de la función administrativa no es objeto de asociación en el marco de un EAT, pues ello estaría destinado para los entes territoriales asociados, lo que implica que **el municipio de Yopal contrató con ASOSUPRO la prestación de un servicio.**

9.7.25. Lo anterior, por cuanto, si bien el objeto contractual es el de *aunar esfuerzos*, lo que implica un bien común y, además, el objeto social de ASOSUPRO se acompasa con el desarrollo de funciones públicas, por tratarse de una asociación de municipios, lo cierto es que, pese a la falta de cuantía, la realidad contractual implica que entre los *cooperantes* existe en realidad una **administración delegada**, pues, revisada la minuta del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 se tiene:

“CLÁUSULA 2 – ACTIVIDADES A EJECUTAR POR PARTE DEL COOPERANTE:

El Cooperante se obliga a cumplir con lo previsto en los estudios previos, así como con los siguientes:

- 1) Aportar al propósito del convenio sus conocimientos y experiencia en la planeación, estructuración y desarrollo de los proyectos. 2) Apertura y administrar a través de su esquema fiduciario los recursos que disponga **EL MUNICIPIO** para la financiación, implementación y desarrollo de los proyectos. 3) **Ejercer la administración, coordinación, ejecución y gerencia técnica de los proyectos.***

(...)

CLÁUSULA 7 – OBLIGACIONES GENERALES DEL COOPERANTE:

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 21 de mayo de 2021 en medio de control de controversias contractuales con radicado 25000-23-36-000-2015-01315-01(57822). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

- 7.1. *Desarrollar el objeto del Convenio, en las condiciones de calidad, oportunidad, y obligaciones definidas en el presente documento, incluyendo sus estudios previos y su invitación.*
- 7.2. Colaborar con el Municipio de Yopal en cualquier requerimiento que él haga.
- 7.3. *Garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados, de acuerdo con los estudios previos, invitación y la Oferta presentada al Municipio de Yopal.*
- 7.4. *Dar a conocer al Municipio cualquier reclamación que indirecta o directamente pueda tener algún efecto sobre el objeto del convenio o sobre sus obligaciones.*
- 7.5 Comunicarle al Municipio de Yopal, cualquier circunstancia política, jurídica, social, económica, técnica, ambiental o de cualquier tipo, que pueda afectar la ejecución del Convenio.
- 7.6 Elaborar, suscribir y presentar al Municipio de Yopal las respectivas Actas parciales de ejecución. Estas Actas parciales de ejecución deben estar aprobadas por el interventor y/o supervisor del Convenio, según corresponda.
- 7.7 *[Incluir cualquier otra obligación que considere la Entidad Estatal].*

CLÁUSULA 8 –OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:

- 8.1 **Aportar los recursos oportunamente** para desarrollar el objeto del presente convenio.
- 8.2. Ejercer una actividad de vigilancia y control sobre el presente Convenio, de manera directa o indirecta.
- 8.3. *Suministrar oportunamente la documentación e información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente convenio” (subrayado fuera de texto).*
- 9.7.26. Como puede apreciarse, el Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 da a ASOSUPRO la labor de administrar, coordinar, ejecutar y ejercer la gerencia técnica de proyectos, mientras que el municipio aporta los recursos que se le asignan del SGR.
- 9.7.27. De otro lado, el marco obligacional del convenio no establece una condición de igualdad, sino que, puede decirse, impone a ASOSUPRO el rendir cuenta de la gestión ante el municipio y, finalmente, queda de cargo del ente territorial ejercer vigilancia y control sobre este.
- 9.7.28. En ejercicio de la actividad contractual, ASOSUPRO ha adelantado la gestión de dieciséis (16) proyectos con recursos del SGR, como se acreditó en el expediente:

ITEM	NUM_BPIN	OBJETO
1.	BPIN_2023850010017	CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE RECOLECCIÓN Y EVACUACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DOMESTICAS DEL BARRIO EL MIRADOR EN EL CORREGIMIENTO EL

		MORRO DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE
2.	BPIN_2023850010024	MEJORAMIENTO VIAL A NIVEL DE RASANTE PARA 2.17 KMS DE VÍAS URBANAS DE 1 CALZADA Y 2 CALZADAS EN EL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE
3.	BPIN_2023850010021	IMPLEMENTACION DE ACCIONES PRODUCTIVAS DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO PARA MUJERES EMPODERADAS VULNERABLES DEL MUNICIPIO DE YOPAL, CASANARE.
4.	BPIN_2023850010018	CONSTRUCCIÓN ESTRUCTURA METÁLICA CUBIERTA CANCHA BARRIO CASIMENA 2 DEL MUNICIPIO DE YOPAL - DEPARTAMENTO DE CASANARE
5.	BPIN_2023850010031	CONSTRUCCION Y AMPLIACION DE LAS REDES DE ACUEDUCTO PARA EL SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO DE LA VEREDA LA VEGA DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE
6.	BPIN_2023850010014	CONSTRUCCIÓN DE REDES DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO SANITARIO, PLUVIAL Y OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA CRA 14 Y 36 DEL MUNICIPIO DE YOPAL
7.	BPIN_2023850010019	CONSTRUCCIÓN DE LOS SALONES COMUNALES UBICADOS EN LOS BARRIOS LOS ANDES, LOS PINOS, EL NOGAL, VILLA DAVID ETAPA V Y LA ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL SALÓN COMUNAL DEL BARRIO SANTA HELENA; LOCALIZADOS EN EL MUNICIPIO DE YOPAL, CASANARE
8.	BPIN_2023850010012	ADECUACIÓN DE ÁREAS PUBLICAS DE LOS PARQUES UBICADOS EN LOS BARRIOS: VILLA MARÍA, REMANSO, HÉROES, VILLA DEL PRADO, SAN JORGE Y NUEVO HÁBITAT 1 DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE
9.	BPIN_2023850010007	CONSTRUCCIÓN CENTRO ADMINISTRATIVO DE TILODIRAN DEL MUNICIPIO DE YOPAL - DEPARTAMENTO DE CASANARE
10.	BPIN_2023850010010	AMPLIACIÓN DE LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL SECTOR COMPRENDIDO ENTRE LA CALLE 80 Y LA CALLE 98 ENTRE CARRERAS PRIMERA Y OCTAVA OESTE DEL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE
11.	BPIN_2023850010015	CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL PARA EL PROYECTO DE EXPANSIÓN PLAN PARCIAL ALAMEDA MARTHA MOJICA, EN EL MUNICIPIO DE YOPAL
12.	BPIN_2023850010022	MANTENIMIENTO AULAS MÚLTIPLE Y CERRAMIENTO COLEGIO BRAULIO GONZÁLEZ SEDE CENTRAL MUNICIPIO DE YOPAL, DEPARTAMENTO DE CASANARE
13.	BPIN_2023850010030	CONSTRUCCIÓN DE CUATRO (4) AULAS Y DOTACION DE MOBILIARIO ESCOLAR EN LA INSTITUCION EDUCATIVA TECNICA EMPRESARIAL LLANO LINDO – ITELL SEDE B, EN EL MUNICIPIO DE YOPAL, CASANARE
14.	BPIN_2022850010017	MEJORAMIENTO DE LA VÍA DE ACCESO A LAS VEREDAS SIRIVANA Y MANANTIALES, DESDE LA VÍA MATEPANTANO (SUBASTA GANADERA) A MANANTIALES, MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE
15.	BPIN_2022850010019	CONSTRUCCIÓN PARQUE LINEAL ETAPA 1 SECTOR CAÑO CAMPIÑA ENTRE LA CALLE 30 Y CALLE 40 DEL MUNICIPIO DE YOPAL, CASANARE

16.	BPIN_2023850010032	MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PUBLICOS Y RECREATIVOS DE LIBRE CIRCULACION, MEDIANTE LA IMPLEMENTACION Y MODERNIZACION DE LA ILUMINACION DE ALGUNOS SECTORES DEL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE
-----	--------------------	--

9.7.29. Como puede apreciarse, los objetos contractuales son principalmente de obra en la infraestructura del municipio. Para tener un ejemplo, se revisarán algunos elementos del **BPIN_2023850010032 “MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PUBLICOS Y RECREATIVOS DE LIBRE CIRCULACION, MEDIANTE LA IMPLEMENTACION Y MODERNIZACION DE LA ILUMINACION DE ALGUNOS SECTORES DEL AREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE”**.

9.7.30. Llama la atención que, de acuerdo con el LISTADO DE VERIFICACIÓN DE REQUISITOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN³⁰, este proyecto fue presentado por SAYOP S.A. E.S.P., entidad pública a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio de Yopal, a la Secretaría de Infraestructura.

9.7.31. Ello genera duda en las condiciones y calidades del cooperante, pues, de acuerdo con la naturaleza de la entidad, ella debía tener capacidad para adelantar este proyecto y no se requeriría la intervención de un tercero para el efecto.

9.7.32. El concepto de viabilidad³¹ fue emitido por el Secretario de Infraestructura, mientras que el reporte de viabilidad fue suscrito por la Secretaria de Planeación municipal.

9.7.33. El proyecto se presentó en fase de factibilidad (III)³², de manera que superada dicha fase como en efecto lo fue, el proyecto quedaba listo para ser ejecutado.

9.7.34. Por Resolución 1098 de 26 de diciembre de 2023³³ el alcalde del municipio de Yopal, Luis Eduardo Castro, priorizó y aprobó el proyecto de

³⁰ Folios 57-64, archivo “2023850010032_CONCEPTO_VIABILIDAD_ELECTRICO”, carpeta “AP 2024-00084 ASOSUPRO”, expediente digital SAMAI.

³¹ Folios 8-33, archivo “2023850010032_CONCEPTO_VIABILIDAD_ELECTRICO”, carpeta “AP 2024-00084 ASOSUPRO”, expediente digital SAMAI.

³² <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Teoria%20de%20Proyectos.pdf> .1 Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos. “iii. Fase de factibilidad En la fase de factibilidad se profundiza en el nivel de detalle de los estudios requeridos para precisar diferentes aspectos de la alternativa seleccionada. De esta forma, haciendo uso de técnicas de evaluación ex ante como Documento guía del módulo de capacitación en teoría de proyectos Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) Subdirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública el análisis beneficio costo o el análisis costo eficiencia, se logra establecer la conveniencia de invertir o no en el proyecto. Es entonces en esta fase en la que se profundizan los estudios adelantados previamente, en especial aquellos de carácter técnico relacionados con estudios a nivel de ingeniería de detalle, así como otros que abordan aspectos legales e institucionales relacionados con la coordinación de acciones, la asignación de responsabilidades, la administración de riesgos, los aspectos financieros y la determinación de las fuentes de financiación. **La evaluación de esta fase establece la conclusión de la etapa de preinversión, ya sea porque demuestra resultados positivos que recomiendan avanzar a la siguiente etapa y programar su ejecución, o porque arroja resultados negativos que indican la conveniencia de rechazar o postergar la decisión de desarrollar el proyecto.**”(Resaltado fuera del texto original)

³³ Archivo “resolucion 1098 electrico”, carpeta “RESOLUCION APROBACION Y DESIGNACION”, carpeta “ASOSUPRO”, expediente digital SAMAI.

inversión BPIN_2023850010032, designando a ASOSUPRO como ejecutora y como instancia responsable de la contratación de la interventoría para llevar a cabo la obra. Recuérdesse que los futuros contratos, financiados con recursos de regalías que son públicos, con manejo presupuestal separado y especial, proyectos cuya priorización y viabilidad es del municipio, en otros términos, la necesidad y objeto a satisfacer del contrato eran determinados por el municipio y la EAT mero ejecutor, con fondos estatales.

9.7.35. Expuestos estos antecedentes, se tiene que, el proyecto de inversión fue presentado por una E.S.P. del municipio de Yopal, por lo que ASOSUPRO no participó en su estudio previo ni en su presentación al municipio, sino que surgió del Banco de Proyectos. Entonces, la labor de ASOSUPRO es la de ejecutora de los recursos del SGR, más que de *cooperante*, porque tiene a su cargo la contratación, seguimiento y verificación de las obras en favor del municipio de Yopal, cuando es claro que bien podía el municipio designar a SAYOP S.A. E.S.P. para este proyecto y, en los demás casos, delegar la función en las secretarías municipales.

9.7.36. Por esto, el rol de ASOSUPRO, antes que cooperante del municipio de Yopal, ejerce como *administradora delegada*, cuya forma contractual ha sido definida así:

“El contrato de obra por administración delegada, es entendido como aquel negocio jurídico en el que el contratista, por cuenta y riesgo del contratante, se encarga de la ejecución del objeto del convenio, a cambio de unos honorarios que pueden pactarse en forma de porcentaje sobre el valor de la obra o como precio fijo. El administrador delegado, tiene como obligación esencial, la de tomar bajo su responsabilidad la dirección técnica de la obra, de conformidad con las cláusulas del respectivo contrato, la cual es de propiedad de la entidad estatal. En el evento de que el administrador delegado celebre subcontratos para efectos de la ejecución del objeto convenido, él será el único responsable de los mismos”³⁴.

9.7.37. Ahora bien, no se pactó una remuneración en el convenio marco, pero ello no está vedado contractualmente, pues, para ello la habilitación quedó en la cláusula cuarta del convenio marco, en los siguientes términos:

*“CLÁUSULA 4-APORTES. Las partes manifiestan su intención de trabajar conjuntamente para el logro de objetivos comunes. EL MUNICIPIO aportará financiación con sujeción a la disponibilidad de fondos y las aprobaciones correspondientes. ASOSUPRO aportará el talento humano a través de los funcionarios que se designarán para la ejecución del convenio, para la ejecución de las siguientes actividades DESARROLLO DEL CONVENIO. Para el desarrollo del objeto del presente convenio marco, en las MINUTA CONVENIO DE COOPERACIÓN O ASOCIACIÓN YOPAL MUNICIPIO DE YOPAL diferentes etapas y fases que se definan, **las partes suscribirán CONVENIOS ESPECÍFICOS**, que entre otros definirán claramente el objetivo específico, las actividades que se desarrollaran, sus características, las condiciones de participación de las partes, actividades, manejo de la propiedad intelectual, términos y cronogramas, **aspectos financieros, coordinación y responsables, obligaciones de cada una de las partes y demás aspectos pertinentes**. PARÁGRAFO PRIMERO. **Dado lo definido en la cláusula***

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 12 de agosto de 2019 en acción contractual con radicado 25000-23-26-000-2002-01599-01(38603). C.P. María Adriana Marín.

anterior, las consecuencias o costos económicos que en desarrollo de los convenios específicos se puedan derivar, serán previamente definidos y acordados por cada una de las partes y estas dentro de sus competencias, adelantaran las gestiones administrativas y financieras pertinentes. PARÁGRAFO SEGUNDO. Los Convenios Específicos que lleguen a celebrar las partes con ocasión a este convenio marco, deberán ajustarse a sus objetos y condiciones generales, de conformidad con las normas y competencias internas a las que estén sujetas las partes” (resaltado fuera de texto).

9.7.38. Adicionalmente, el costo es el valor de los recursos materiales, humanos y financieros, consumidos o empleados en la elaboración de un producto o en la prestación de un servicio, que constituye un medidor de eficiencia económica productiva, por lo que su comportamiento facilita evaluar los resultados³⁵. Por tanto, a pesar de que el convenio marco careciere de remuneración, su pacto se trasladaría a los convenios

³⁵ <https://www.gerencie.com/generalidades-de-la-contabilidad-y-sistemas-de-costos.html>
Clasificaciones de los costos.

La clasificación de los costos puede hacerse de diferentes formas en función del criterio de clasificación elegido, entre las principales se encuentran:

Elementos del costo de un producto.

- Materiales
- Mano de obra.
- Otros costos de manufactura.

Materiales.

Son los materiales los principales bienes que se usan en la producción y que se transforman en artículos terminados. Estos materiales se pueden dividir en materiales directos e indirectos.

Los materiales directos son todos aquellos elementos físicos que son imprescindibles consumir durante el proceso de elaboración de un producto o servicio, y representan el principal costo de la materia prima en el proceso de manufactura.

Charles Horngren, en su cuarta edición, define los materiales directos como: “...toda aquella materia prima que físicamente puede ser observada como formando parte íntegramente del producto terminado y que su cantidad en el producto puede ser determinada mediante una forma que sea factible económicamente”.

Los materiales indirectos son todos los que no están asociados directamente con el producto o servicio terminado.

Charles Horngren, en su cuarta edición, define los materiales indirectos como: “...los costos de determinar la cantidad exacta que de estos materiales tiene el producto terminado, para así calcular más exactamente el costo del producto, no se justifican en términos de los beneficios a obtenerse”.

Mano de Obra.

La mano de obra se define como el esfuerzo físico o mental gastado en la fabricación de un producto o servicio. Su costo se puede dividir en mano de obra directa y mano de obra indirecta.

Charles Horngren, en su cuarta edición plantea: “la mano de obra directa se define como la mano de obra que está directamente involucrada en la producción de un artículo terminado, la cual puede ser fácilmente rastreada en el producto y representa un costo de mano de obra importante en su producción”.

La mano de obra indirecta es la que no se vincula directamente en el proceso productivo.

Charles Horngren, en su cuarta edición, plantea: “...no es fácilmente rastreada en el producto y se considera que no se justifica determinar el costo de la mano de obra en relación con el producto.

Otros Costos de Manufactura.

Los otros costos de manufactura son todos los costos de producción, excepto los materiales y la mano de obra. Son aquellos en que incurre un centro para el logro de sus fines, salvo casos de excepción, son de asignación indirecta, y por lo tanto precisa de bases de distribución. Aquí aparece el término Costo Indirecto de Fabricación.

Estos costos indirectos forman parte del término Costo Indirecto de Fabricación, que son los costos que se usan para acumular los materiales indirectos, la mano de obra indirecta y todos los otros costos indirectos de manufactura que no se pueden identificar directamente con los productos específicos, ejemplo de **costos indirectos de fabricación además de los materiales indirectos y la mano de obra indirecta se encuentran: arrendamiento de almacenes, oficinas, autos, energía, depreciación de los equipos de fábrica, y otros.**

Por tanto, se puede definir el costo de un producto y/o servicio como la suma de los materiales directos, la mano de obra directa y los costos indirectos de fabricación. (Resaltado fuera del texto original)

específicos que tuvieran por objeto desarrollar la inversión pública, apalancada con las regalías del municipio que, por constitución, tienen el carácter de recursos públicos en su origen, asignación, y ejecución, con independencia de que su manejo fuera de un tercero, que sí es si un ejecutor contractual designado por el municipio de Yopal.

9.7.39. Del convenio marco llaman la atención las cláusulas 16,³⁶ 18³⁷ y 22³⁸; la primera refiere a la independencia del cooperante respecto del municipio, sin que este obre como su representante, agente o mandatario; la segunda es un mandato de indemnidad por los daños o perjuicios que llegue a generar a terceros con ocasión de la ejecución del convenio por parte del cooperante en favor del municipio; y la tercera, la supervisión que ejerce el municipio en la ejecución y cumplimiento del contrato, a cargo de la secretaria de Planeación Municipal.

9.7.40. Si bien, la partes buscan deslindarse y que ASOSUPRO aparezca ante terceros como una entidad de derecho público autónoma y que profiere certificados de disponibilidad presupuestal propios, en realidad el fondeo de los contratos lo fue por entero con recursos de regalías, asignados al municipio de Yopal, que si bien contractualmente se quisiese difuminar en los contratos de obra su presencia, mediante licitaciones de obra pública convocadas por ASOSUPRO, la realidad de la operación es más que eso, al ser compuesta y compleja mediante la intervención de entidades del orden Nacional, como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección nacional de Planeación (DNP), el municipio de Yopal y ASOSUPRO, que aparece como ejecutor de recursos públicos, que obedecen a los planes y programas y proyectos seleccionados y validados por el municipio y no por este.

9.7.41. Llama poderosamente la inoperatividad de la cláusula de indemnidad, vista desde las reglas de la aritmética elemental, pues el límite contractual pactado hasta el valor del momento del convenio era cero, con lo cual, el cooperante no respondía por nada, porque la equivalencia de cero exonera de responsabilidad, por mero principio de identidad ($x = x$).

9.7.42. En este sentido, se insiste, si bien no se pactó remuneración, la actividad que desarrolla ASOSUPRO es de administración, lo que equivale a un contrato de obra, como lo ha establecido la jurisprudencia:

³⁶ Convenio-Marco. CLÁUSULA 16-INDEPENDENCIA DEL COOPERANTE. El COOPERANTE es una entidad independiente del Municipio y en consecuencia, el COOPERANTE no es su representante, agente o mandatario. El COOPERANTE no tiene la facultad de hacer declaraciones, representaciones o compromisos en nombre del municipio, ni de tomar decisiones o iniciar acciones que generen obligaciones a su cargo.

³⁷ Convenio-Marco. CLÁUSULA 18 - INDEMNIDAD: El COOPERANTE se obliga a indemnizar al Municipio con ocasión de la violación o el incumplimiento de las obligaciones previstas en el presente **Convenio. El COOPERANTE se obliga a mantener indemne a la Contratante de cualquier daño o perjuicio originado en reclamaciones de terceros que tengan como causa sus actuaciones hasta por el monto del daño o perjuicio causado y hasta por el valor del presente Convenio.** El COOPERANTE mantendrá indemne a la Contratante por cualquier obligación de carácter laboral o relacionado que se originen en el incumplimiento de las obligaciones laborales que el COOPERANTE asume frente al personal, subordinados o terceros que se vinculen a la ejecución de las obligaciones derivadas del presente Convenio. (Resaltado fuera del texto)

³⁸ Convenio-Marco. CLÁUSULA 22-SUPERVISIÓN. La Supervisión de la ejecución y cumplimiento del presente contrato está a cargo (sic) la secretaria de Planeación Municipal.

*“A la luz de la Ley 80 de 1993, se consideran contratos de obra los celebrados por las entidades estatales para construir, mantener, instalar y en términos generales realizar cualquier trabajo material sobre bienes inmuebles, **cualquier que sea la modalidad de ejecución o forma de pago.**”*

Si bien la Ley 80 de 1993 no recogió las **modalidades de pago** del contrato de obra, tras la derogatoria del artículo 82 del Decreto Ley 222 de 1983³⁹, las mismas siguen siendo reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia y, estas son: precio global; llave en mano; precios unitarios: **administración delegada**; reembolso de gastos y mediante el otorgamiento de concesiones.

Es así como la administración delegada no constituye un tipo de contratación diferente del contrato de obra, corresponde solo a una modalidad de pago del citado contrato, la cual encuentra su definición en el artículo 5° del Decreto 1518 de 1965:

“Artículo 5°. Se entiende por contrato por administración delegada aquel que se ejecuta por cuenta y riesgo de la entidad que contrata la obra y en el cual el contratista es un delegado o representante de aquélla. En este tipo de contratos el contratista recibirá un honorario pactado de antemano, sea una suma fija, o en proporción al presupuesto o al valor real de la obra. (...)”

Sobre la administración delegada, esta Corporación, se pronunció en sentencia 16605 del 16 de septiembre de 2010 (CP. Carmen Teresa Ortiz), precisando que la misma involucra la realización o ejecución de la obra encomendada junto con la administración de los fondos, así:

*“Como tal, el contrato abarca **dos grupos de obligaciones principales**, las propias del **contrato de "arrendamiento para la confección de una obra material"**, regulado por los artículos 2053 a 2062 del Código Civil, cuyo objeto principal es la **ejecución de la obra contratada** dentro de las especificaciones y los plazos convenidos; y las que atañen a las relaciones establecidas entre el propietario y el constructor en lo que concierne a la administración de los fondos que deben invertirse para la ejecución de dicha obra, regidos por las normas del Código Civil que regulan el contrato de mandato (arts. 2142 a 2199), en cuanto no pugnen con las estipulaciones hechas por los contratantes y con las características especiales del contrato. Frente a cada una de ellas el constructor asume responsabilidades correlativas” (resaltado y subrayado propio del texto).*

En ese sentido, el administrador delegado ejerce las funciones propias de un intermediario al realizar su gestión por cuenta y riesgo del mandante, propietario de la obra, pero, a su vez, despliega las obligaciones propias del contrato de confección de obra material, cuyo objeto es la ejecución de la obra contratada dentro de las especificaciones y plazos convenidos⁴⁰.

³⁹ “Artículo 82. De las formas de pago en los contratos de obra. Según la forma de pago, los contratos de obra se celebran: 1. Por un precio global; 2. Por precios unitarios, determinando en monto de la inversión; 3. Por el sistema de administración delegada; 4. Por el sistema de reembolso de gastos y pago de honorarios, y Mediante el otorgamiento de concesiones.”

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia de 15 de octubre de 2021 en medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 05001-23-33-000-2017-03015-01 (24376). C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

9.7.43. Lo anterior, por cuanto ASOSUPRO no puede ser delegada del municipio, en términos del artículo 92 de la Ley 1551 de 2012, pues ésta solo es posible en cabeza de *“los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos”* y, si en dado caso el municipio accionado fuese parte de ASOSUPRO, habría posibilidad de que, si su objeto fuera común, colaborara en la ejecución bajo una figura diferente.

9.7.44. Tampoco pasa por alto la Sala que ASOSUPRO ejerce la contratación de contratistas e interventores para los proyectos de inversión aprobados por el municipio de Yopal, pero no se demostró la suerte de los rendimientos financieros que se generan de los anticipos constituidos en la fiducia mercantil constituida para el efecto, que, en principio, ingresarían a favor de la entidad ejecutora.

9.7.45. De esta manera, no se advierte claridad en cuanto al objetivo del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022, pues ASOSUPRO no ha aportado en conocimiento, proyección, detección de necesidades o algún asunto relacionado con la presentación de proyectos como se desprende del acervo probatorio, sino que se ha limitado únicamente a ejecutar aquellos que ya existían, lo que constituye a las claras una administración delegada.

9.7.46. Dada esta situación, el convenio de cooperación es, en realidad, un encargo del municipio hacia una entidad pública para el desarrollo de la actividad contractual, por lo que la modalidad de contratación no ha debido ser la de la contratación directa, sino que, en tratándose de un *contrato de obra*, como ya se explicó, ha debido ser una licitación pública, en términos del numeral primero del artículo 2.º de la Ley 1150 de 2007, de tal forma que se garantizara un concurso abierto, en caso de que el municipio requiriese a un ejecutor para adelantar los mencionados proyectos de inversión con cargo al SGR.

9.7.47. En consecuencia, el municipio de Yopal y ASOSUPRO han celebrado un contrato que adolece de una nulidad, siendo que la realidad de la participación de ASOSUPRO se basa en elementos diversos a la simple cooperación y, so pretexto de una mejor administración de recursos, el municipio accionado desatendió sus deberes de ordenamiento del gasto, cuando él mismo podía ser ejecutor de sus proyectos, sin que el tercero hubiera demostrado un valor adicional o ventaja para la consecución de los resultados esperados.

9.7.48. La mencionada nulidad se deriva del numeral 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, al celebrarse el Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 *“contra expresa prohibición constitucional o legal”*.

9.7.49. No obstante, esta vulneración a la legalidad *per se* no constituye infracción efectiva a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, en tanto, siendo esta un elemento objetivo, ha de hallarse también uno subjetivo, derivado de una conducta ajena a la rectitud de los funcionarios encargados de la administración o un actuar desviado hacia el favorecimiento de intereses particulares, como lo ha enseñado el Consejo de Estado:

“28. En nuestro ordenamiento jurídico, en los términos de los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público revisten una doble naturaleza, en tanto son principios⁴¹ infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables⁴² que, integrados a la solidaridad, como valor fundante del Estado social de Derecho –art. 2º- y participación –art. 40-, hacen de la acción popular un mecanismo de verdadero y efectivo control constitucional para su protección –art. 88-.”⁴³

29. Escrutado su fundamento, la moralidad administrativa ostenta una triple dimensión, pues, tratándose de un derecho de origen constitucional, la titularidad les corresponde a todas las personas a través de la acción popular (art. 88), lo que despeja cualquier duda sobre la capacidad de obrar y la capacidad procesal para el ejercicio de la acción.

30. Tratándose de un principio de origen constitucional no se echa de menos que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, al tiempo que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado –artículo 209 C.P.-.

31. Y en cuanto a la moralidad, como un valor Constitucional, en la citada sentencia de 2 de septiembre de 2013, se dijo que este no se agota en el principio de legalidad, en tanto “trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, para el efecto la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos. Es decir se propugna por una estricta corrección que al legislador no le queda posible particularizar, pero que, en todo caso, se encuentra inmersa en el manejo de lo público y que impone a la acción popular, en cuanto mecanismo de control ciudadano por excelencia para lograrlo, mayor alcance que el que se predica de las acciones de nulidad.”⁴⁴

32. Si bien, a través de la acción popular se pretende corregir las irregularidades que lesionan principios rectores de la actividad administrativa, conjurando oportunamente hechos u omisiones capaces de generar daños colectivos a la moralidad y al patrimonio público con el fin de superarlos, no se trata de que el juez popular realice un juicio de legalidad formal, como quedó dicho, pues ello le corresponde al juez de nulidad, sino que propenda

⁴¹ “ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

⁴² “ARTICULO 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”.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente AP 20050213001, EMCALI, sentencia de 2 de diciembre de 2013. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁴⁴ *Ibidem*.

por la protección de la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público sin los límites de las acciones ordinarias.⁴⁵

En ese orden, en los términos de la jurisprudencia unificada⁴⁶, para que se configure su trasgresión “desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública”.

Empero, ello exige un análisis de cara a cada caso concreto, para establecer si se configura **i) el elemento objetivo, que se verifica teniendo en cuenta si, con la actuación cuestionada, la autoridad administrativa incurrió en la inobservancia o transgresión de la ley y/o, ii) el elemento subjetivo, consistente en la materialización de conductas amañadas, corruptas y alejadas de la correcta función pública, con la precisión que hace la sala en esta oportunidad acerca de que el juicio de moralidad no se agota en el mero juicio de legalidad pues en principio, tal juicio no subsume el juicio subjetivo que exige el estándar constitucional para la verificación de una violación al derecho a la moralidad pública**

33. El análisis antes indicado, no limita, de todas maneras, que el punto de partida sea necesariamente el objetivo, o que ambos análisis se deban efectuar de manera separada, pues en la medida que la demanda o la probanza revele el torcido fin para el cual se ha desplegado la función administrativa, el fallador deberá encauzar su indagación y análisis a su verificación, en el contexto propio de la actuación administrativa que es objeto de cuestionamiento.

34. En ese orden, habrá casos, como el que ocupa a la Sala, en los que la violación de la norma superior no comporta necesariamente la violación de un derecho colectivo, sin perjuicio de las atribuciones del juez natural, que podrá decidir sobre la legalidad del acto o contrato, pues los deberes de corrección que se reclama en el manejo de lo público y que tienen que ver con la conducta asumida por los servidores públicos en representación de los intereses de las entidades demandadas, no dan cuenta de conductas amañadas, corruptas o deshonestas, dado que para llegar a establecer este grado de responsabilidad le correspondía a la parte actora cumplir con una carga probatoria robusta (...)”⁴⁷ (Resaltado fuera de texto).

9.7.50. Lo anterior, conlleva a que la Sala analice si esta eventual transgresión del orden legal fue causada a partir de una conducta amañada de los funcionarios encargados de la aprobación del citado contrato.

9.7.51. Por solicitud del Ministerio Público, como ya se ha dicho con anterioridad, se dispuso la vinculación por la pasiva de Luis Eduardo Castro, Sonia Sidney Ruiz García, Yaceth David Suárez Acevedo, Elkin Rafael Guerrero Suárez, Jhon Kennedy Wilches Carreño, Gelman Mauricio Aguirre Hernández y Elizabeth Bonilla Rincón, como ex funcionarios que

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2018, radicación nro. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), C.P. William Hernández Gómez.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de 5 de marzo de 2021 en acción popular con radicado 73001-23-31-000-2010-00441-01(AP). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

participaron en la celebración del contrato, su estudio previo y su concepto de viabilidad.

9.7.52. No obstante, la Sala no halla en el expediente prueba alguna de alguna conducta probada de corrupción o intereses ilegítimos de los vinculados, razón por la que no se demuestra este elemento subjetivo necesario para que se entienda vulnerada la moralidad administrativa, porque la disertación hasta ahora efectuada lleva a concluir que los funcionarios de la administración municipal pudieron incurrir en un error de interpretación en cuanto a la modalidad de contratación, pero ello no deviene en un interés impropio, por las siguientes razones:

9.7.53. No se demostró relación entre los funcionarios del municipio y ASOSUPRO, sugestiva de un conflicto de interés o una causal de inhabilidad o incompatibilidad.

9.7.54. El Convenio número 1001.84.1668-2022 se pactó sin erogación a cargo del municipio de Yopal, como se expuso suficientemente. Si bien un punto que ha destacado la Sala es la falta de claridad en cuanto al interés de ASOSUPRO para adelantar la ejecución de los proyectos del SGR en beneficio del ente territorial, no se probó una desviación de recursos para favorecer al contratista, ni mucho menos, a los vinculados o a otros funcionarios o particulares.

9.7.55. Como se verá en el acápite a continuación, ASOSUPRO sí ha gestionado los proyectos a su cargo como ejecutor, aunque con defectos e irregularidades que, en todo caso, competen a cada contrato en particular, pero sin que se tenga evidencia de una desviación de recursos a otros fines distintos.

9.7.56. Según lo manifestado por el Ministerio del Interior, en respuesta a requerimiento probatorio⁴⁸, los *“EAT son entidades administrativas de carácter público creadas por acuerdo entre diferentes entidades territoriales o asociaciones de estas, con el propósito de fortalecer la colaboración y cooperación entre municipios, departamentos y otras instancias gubernamentales. En línea con los principios establecidos en la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial), estos esquemas han demostrado ser fundamentales para el desarrollo regional, permitiendo la articulación de esfuerzos, la optimización de recursos y la ejecución de proyectos conjuntos en sectores estratégicos como infraestructura, educación, salud y desarrollo económico”*.

9.7.57. De otro lado, según los datos del DNP⁴⁹, *“con corte a 15 de marzo de 2025, respecto de los proyectos de inversión aprobados con recursos del Sistema General de Regalías durante los años 2020 a 2023 en los cuales el ejecutor designado es un Esquema Asociativos Territorial (EAT), se evidencian **804 proyectos de inversión** por valor total de **\$ 2,8 billones de pesos**, de los cuales **\$ 2,7 billones de pesos** corresponden a recursos del Sistema General de Regalías (SGR)”*.

⁴⁸ Índice 00113, expediente digital SAMAI.

⁴⁹ Índice 00109, expediente digital SAMAI.

9.7.58. Además, en el departamento de Casanare, se reportaron 34 proyectos ejecutados por EAT, por valor de doscientos un mil ciento treinta y cuatro millones ciento nueve mil novecientos setenta y seis pesos (\$ 201.134.109.976,00).

9.7.59. Lo anterior es demostrativo de que los EAT son comúnmente participantes activos en los proyectos de inversión con cargo al SGR, lo que implica que su vinculación no es ilegal, sino que lo cuestionable en esta acción constitucional, es la forma de su delegación y su manera de apoyar la gestión municipal.

9.7.60. Como puede apreciarse, i) no hay demostración de conductas contrarias a la legalidad, encaminadas a la obtención de provechos indebidos; y ii) no se demuestra desviación en los recursos del SGR a actividades distintas a la ejecución de los proyectos de inversión aprobados, lo que no implica una vulneración a los derechos colectivos ya mencionados.

9.7.61. La Sala insiste en que la eventual causal de nulidad del Convenio de Cooperación número 1001.84.1668-2022 es de orden legal, pero, como lo ha sentado el Consejo de Estado, esta situación por sí misma no constituye una afectación a la moralidad administrativa ni a la defensa del patrimonio público.

9.7.62. Por ello, destaca la Sala que la nulidad puede ser declarada a través del medio de control de *controversias contractuales*, en particular en atención a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 141 del CPACA:

“El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

9.8. Los hallazgos detectados por el DNP y su impacto en la colectividad

9.8.1. De acuerdo con el artículo 165 de la Ley 2056 de 2020, el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Sistema General de Regalías – SSEC, es del Departamento Nacional de Planeación – DNP, fase que consiste en (artículo 164):

“(…) la recolección, consolidación, análisis y verificación de la información correspondiente a la aprobación y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, así como en la verificación periódica y selectiva en forma directa del avance y resultados de las inversiones financiadas con estos recursos, para estos efectos se podrán practicar visitas de inspección.

Incluye también, el reporte a órganos de control de las situaciones irregulares identificadas en el manejo de estos recursos y la adopción de medidas administrativas tendientes a la protección de los recursos del Sistema General de Regalías y a la ejecución de los proyectos de inversión financiados con estos, en términos de eficacia, eficiencia, calidad, operación, sostenibilidad y pertinencia de las inversiones y su aporte al desarrollo local, para lo cual se adelantarán las actuaciones administrativas previstas en el procedimiento que para el efecto se establece en la presente Ley”.

9.8.2. El artículo 169 de la mencionada Ley, dispone que:

“Las entidades de naturaleza pública o privada cuando haya lugar, que se designen como ejecutoras de proyectos de inversión deben acreditar su adecuado desempeño en la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías, conforme con la metodología que para el efecto establezca el Departamento Nacional de Planeación. Se exceptúan de esta disposición las entidades que no hayan sido objeto de esta medición.

*Las entidades beneficiarias de recursos de Asignaciones Directas, de la Asignación para la Inversión Local y el 60% de Inversión Regional en cabeza de los departamentos que tengan un adecuado desempeño en la gestión de los recursos del Sistema General de Regalías, definirán y ejecutarán directamente sus proyectos de inversión. **A Aquellas entidades que no obtengan un adecuado desempeño, el Departamento Nacional de Planeación les brindará asistencia técnica integral, previa concertación con la entidad territorial con un periodo de tiempo definido o hasta que se logre una mejora sustancial en el índice de desempeño. En desarrollo de esta asistencia, la entidad territorial presentará un plan de trabajo ante este Departamento, en el cual se registrarán las acciones a seguir para obtener un adecuado desempeño.***

Si por dos mediciones de desempeño anuales consecutivas, estas entidades no obtienen un adecuado desempeño, se iniciará procedimiento administrativo de control que podrá dar lugar a las medidas de protección inmediata de no aprobación directa de proyectos y no designación como ejecutor, caso en el cual, estos serán aprobados y su ejecutor designado por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Regional” (resaltado fuera de texto).

9.8.3. Respecto del Procedimiento Administrativo de Control – PAC, el artículo 173 dispone que constituye su objeto “*velar por el desempeño efectivo de los proyectos de inversión del Sistema General de Regalías, así como por la gestión adecuada de los recursos*”.

9.8.4. Los artículos 174 y 175 de la citada Ley 2056, prevén las causales y el procedimiento aplicable.

9.8.5. El apoderado del DNP allegó, junto con la contestación de demanda⁵⁰, acta de reunión del enlace territorial con personal de ASOSUPRO, adelantada el 2 de abril de 2024, en se constató el estado de los proyectos⁵¹; de otro lado, también se aportó acta de reunión de fecha 14 de agosto de 2024⁵², en la que se revisaron específicamente los proyectos adelantados por ASOSUPRO en el municipio de Yopal, con el siguiente resultado:

BPIN	NOMBRE DEL PROYECTO	ESTADO DETALLE	OBSERVACION
2022850010017	MEJORAMIENTO DE LA VÍA DE ACCESO A LAS VEREDAS SIRIVANA Y MANANTIALES DESDE LA VÍA MATEPANTANO (SUBASTA	TERMINADO	Proyecto terminado en proceso de liquidación contratos.

⁵⁰ Índice 00031, expediente digital SAMAI.

⁵¹ “ANEXO No. 2 02-04-2024 AT PROYECTOS ASOSUPRO”, Índice 00031, SAMAI.

⁵² “ANEXO No. 3 14-08-2024 MT PROYECTOS SGR ASOSUPRO” Índice 00031, SAMAI.

Tribunal Administrativo de Casanare
Expediente 85001-2333-000-2024-00084-00
Jorge Leonardo Infante Tovar vs. Nación – Departamento Nacional de Planeación y Otros
Protección de Derechos e Intereses Colectivos
Sentencia

	GANADERA) A MANANTIALES MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE		
2022850010019	CONSTRUCCIÓN PARQUE LINEAL ETAPA I SECTOR CAÑO CAMPIÑA ENTRE LA CALLE 30 Y CALLE 40 DEL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	<p>En el aplicativo Gesproy el proyecto se encuentra contratado en ejecución con fecha de inicio de actividades el 14 de marzo de 2023 con un horizonte de ejecución de 22 periodos con finalización en diciembre de 2024. Al corte de julio de 2024 se reporta una ejecución de \$4.217.568.925,99 correspondiente a un avance físico del 21.09%, indicando un retraso de cuatro (4) meses (proyecto reprogramado en Gesproy) y un avance financiero del 30.03%, de acuerdo con la programación las actividades que presentan retrasos corresponden a componente eléctrico, implementación de PMA, implementación del PMT, pasos peatonales, permisos ambientales, siembra de árboles y riego y urbanismo. Para la ejecución del proyecto fueron suscritos los contratos de obra No 02 del 14 de abril de 2023, interventoría No 004 del 8 de marzo de 2023 y apoyo a la supervisión del 27 de marzo de 2023, el contrato de obra e interventoría presenta un plazo inicial de 14 meses, durante la ejecución se suscribió prórroga de seis (6) meses con finalización el 30 de diciembre de 2024, respectivamente. Las pólizas de garantías se encuentran vigentes, sin embargo, no se encuentran actualizadas de conformidad con la última modificatoria.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad indica que el proyecto presentó retrasos en la ejecución de las actividades asociados a inconvenientes en los tramites de los permisos de aprovechamiento forestal con la entidad competente, donde no se logró la obtención del permiso, para lo cual se tomó la decisión de realizar ajuste a los lineamiento de los senderos y plazoletas para evitar la intervención de los árboles, por otro lado, se presentaron dificultades con los elementos prefabricados toda vez que en el municipio de Yopal no se cuenta con la oferta suficiente para la adquisición de este tipo de elementos, por lo cual el contratista opto por la compra de la máquina para la producción en serie de los prefabricados y están a la espera del inicio de la fabricación de los elementos.</p> <p>Actualmente, el proyecto no presenta afectaciones y fueron superadas las situaciones que conllevaron al retraso en la ejecución de las actividades, sin embargo, se encuentra en evaluación los tiempos que se requerirán para la terminación de las actividades toda vez que se proyecta que la ejecución superará el mes de diciembre de 2024. Finalmente, se indica a la entidad la necesidad de contar con un plan de contingencia que les permita realizar seguimiento y control a la ejecución de las actividades, además de establecer la estimación de tiempo y rendimiento del cronograma para la terminación del 100% de las actividades.</p>
2023850010007	CONSTRUCCIÓN CENTRO ADMINISTRATIVO DE TILODIRÁN DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución, se proyecta terminación en septiembre de 2024. La entidad indica que no se presentan afectaciones en la ejecución de las actividades.
2023850010010	AMPLIACIÓN DE LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL SECTOR COMPRENDIDO ENTRE LA CALLE 80 Y LA CALLE 98 ENTRE CARRERAS PRIMERA Y OCTAVA OESTE DEL MUNICIPIO DE YOPAL	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto terminado en proceso de liquidación contratos. Pendiente realizar cambio de estado en el aplicativo Gesproy.
2023850010012	ADECUACIÓN DE ÁREAS PÚBLICAS DE LOS PARQUES UBICADOS EN LOS BARRIOS; VILLA MARÍA REMANSO HÉROES VILLA DEL PRADO SAN JORGE Y NUEVO	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución, estuvo suspendido por disponibilidad materiales por parte del proveedor, reinicio actividades el 30 de junio de 2024 y terminación en 30 septiembre de 2024. No se registra ejecución del mes de julio de 2024.

Tribunal Administrativo de Casanare

Expediente 85001-2333-000-2024-00084-00

Jorge Leonardo Infante Tovar vs. Nación – Departamento Nacional de Planeación y Otros

Protección de Derechos e Intereses Colectivos

Sentencia

	HÁBITAT 1 DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE		
2023850010014	CONSTRUCCIÓN DE REDES DE ACUEDUCTO ALCANTARILLADO SANITARIO PLUVIAL Y OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA CARRERA 14 ENTRE CALLE 34 Y 36 DEL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución, La entidad indica que no se presentan afectaciones en la ejecución de las actividades.
2023850010015	CONSTRUCCIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL PARA EL PROYECTO DE EXPANSION PLAN PARCIAL ALAMEDA MARTHA MOJICA EN EL MUNICIPIO YOPAL	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto suspendido desde julio de 2024. La suspensión se justifica en adicional de recursos, porque se requiere terminar la actividad "TUBERIA DE POLIETILENO PE-80 RDE 9 DE 1/2"" PARA GAS. SUMINISTRO E INSTAL.", la cual está incluida dentro de los estudios y diseños pero no en el presupuesto (pendiente la red para la acomodida interna), el ajuste se encuentra presentado en la alcaldía municipal de Yopal, por valor \$458 millones.
2023850010017	CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE RECOLECCIÓN Y EVACUACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL BARRIO EL MIRADOR EN EL CORREGIMIENTO EL MORRO DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto suspendido desde el 1 de junio de 2024, se encuentra en trámite la prórroga a la suspensión por un (1) mes, para reinicio de actividades en 1 septiembre de 2024. La justificación de la suspensión es por alto nivel freático y roca sobre tamaño, lo cual imposibilita realizar la actividad de relleno. Para la ejecución de la actividad excavaciones y relleno se requiere adición de recursos (ajuste proyecto), el cual se encuentra en proceso de verificación técnica en la entidad ejecutora para ser escalado al municipio de Yopal.
2023850010018	CONSTRUCCIÓN ESTRUCTURA METÁLICA CUBIERTA CANCHA BARRIO CASIMENA 2 DEL MUNICIPIO DE YOPAL - DEPARTAMENTO DE CASANARE YOPAL	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución, se presenta bajo rendimiento por que se encuentra en trámite un ajuste para adición de recursos, toda vez que los recursos asignados al presupuesto fueron insuficientes para la terminación de las actividades. El ajuste se encuentra en trámite por parte del municipio de Yopal. Se proyecta terminación en octubre de 2024
2023850010019	CONSTRUCCIÓN DE LOS SALONES COMUNALES UBICADOS EN LOS BARRIOS LOS ANDES LOS PINOS EL NOGAL VILLA DAVID ETAPA V Y LA ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL SALÓN COMUNAL DEL BARRIO SANTA HELENA; LOCALIZADOS EN EL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución. Se presenta subregistro de información. Se presenta bajo rendimiento por lluvias. Para el salón el Nogal se presenta inconveniente por cuanto el diseño es de 2 pisos, sin embargo, el presupuesto asignado no alcanza para el cumplimiento del alcance, además de la actualización de la licencia de construcción. Se encuentra en proceso de revisión el presupuesto y diseños iniciales del salón por parte de la alcaldía realizar ajuste.
2023850010021	IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PRODUCTIVAS DE EMPODERAMIENTO ECONÓMICO PARA MUJERES EMPRENDEDORAS VULNERABLES DEL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución, se proyecta terminación en octubre de 2024. La entidad indica que no se presentan afectaciones en la ejecución de las actividades.
2023850010022	MANTENIMIENTO AULAS MULTIPLES Y CERRAMIENTO COLEGIO BRAULIO GONZALEZ SEDE CENTRAL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución con 4 meses de plazo, se proyecta terminación en septiembre de 2024. La entidad indica que dentro de los estudios y diseños se contempló una altura de 2,60 entre muro y malla y en terreno se verifica que se requiere un muro y malla de 3,8 a 4 mts. (Se está evaluando para realizar el cambio del diseño). Se presenta bajo rendimiento por suministro de materiales.
2023850010024	MEJORAMIENTO VIAL A NIVEL DE RASANTE PARA 2.17 KMS DE VÍAS URBANAS DE 1 CALZADA Y 2 CALZADAS EN EL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto suspendido por condiciones climáticas desde el 14 junio de 2024, además por la intervención de un proyecto en el mismo punto de localización (proyecto de alcantarillado) que no permiten la ejecución de las actividades propias del proyecto. Se proyecta reinicio 14/11/2024 y terminación 10/12/2024.
2023850010030	CONSTRUCCIÓN DE CUATRO (04) AULAS Y DOTACIÓN DE MOBILIARIO ESCOLAR EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA TÉCNICA EMPRESARIAL LLANO	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto en ejecución con 7 meses de plazo, se proyecta terminación en septiembre de 2024. La entidad indica que el proyecto presenta bajo rendimiento por las lluvias que no permiten la ejecución de las actividades con normal de desarrollo, se proyecta realizar

	LINDO ITELL SEDE B EN EL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE		prorroga a los contratos por 30 días. No se cuenta con plan de contingencia para la proyección del tiempo que se requiere para la terminación de las actividades teniendo en cuenta que presenta retraso de 3 meses.
2023850010031	CONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE LAS REDES DE ACUEDUCTO PARA EL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE LA VEREDA LA VEGA DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTODECASANARE YOPAL	CONTRATADO EN EJECUCIÓN	Proyecto suspendido desde el 30 de mayo de 2024 por 3 meses, se proyecta reinicio el 31 de agosto de 2024. La entidad indica que la suspensión está justificada en la verificación de la tubería donde se va a extraer el agua que debe ser de 6" y la que propone el diseño y el contrato es de 14", y no se puede hacer cambio por que la planta de tratamiento está en garantía, se está reevaluando la alternativa tal como hacer un tanque y adicionar los recursos necesarios para la terminación de las actividades. El ajuste se encuentra en trámite, fueron socializadas con la alcaldía de Yopal las alternativas de solución, donde se plantea modificación al diseño, la alcaldía se comprometió en conseguir los recursos.
2023850010032	MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS Y RECREATIVOS DE LIBRE CIRCULACIÓN MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA ILUMINACIÓN DE ALGUNOS SECTORES DEL ÁREA URBANA Y RURAL DEL MUNICIPIO DE YOPAL DEPARTAMENTO DE CASANARE YOPAL	EN PROCESO DE CONTRATACIÓN	Proyecto en proceso de contratación, apertura del proceso el 21/06/2024

9.8.6. Además, también se anexó copia de los siguientes actos administrativos:

- Resolución 1182 de 20 de mayo de 2024, *“Por la cual se inicia el Procedimiento Administrativo de Control PAC-463-24, se impone medida de protección inmediata con relación a los recursos del Sistema General de Regalías y se solicitan explicaciones a la Asociación Supradepartamental de municipios para el progreso (ASOSUPRO)”*.
- Resolución 3018 de 29 de agosto de 2024, *“Por medio de la cual se impone medida de protección inmediata a los recursos del Sistema General de Regalías a un (1) proyecto de inversión ejecutado por a ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO - ASOSUPRO - META dentro del Procedimiento Administrativo de Control PAC- 1206-24”*.
- Resolución 3019 de 29 de agosto de 2024, *“Por medio de la cual se impone medida de protección inmediata a los recursos del Sistema General de Regalías a un (1) proyecto de inversión ejecutado por a ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO - ASOSUPRO - META dentro del Procedimiento Administrativo de Control PAC- 1207-24”*.
- Resolución 3020 de 29 de agosto de 2024, *“Por medio de la cual se impone medida de protección inmediata a los recursos del Sistema General de Regalías a un (1) proyecto de inversión ejecutado por a ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO - ASOSUPRO - META dentro del Procedimiento Administrativo de Control PAC- 1208-24”*.

- Resolución 3021 de 29 de agosto de 2024, “Por medio de la cual se impone medida de protección inmediata a los recursos del Sistema General de Regalías a un (1) proyecto de inversión ejecutado por a ASOCIACION SUPRADEPARTAMENTAL DE MUNICIPIOS PARA EL PROGRESO - ASOSUPRO - META dentro del Procedimiento Administrativo de Control PAC- 1209-24”.

9.8.7. A partir de los medios de prueba mencionados, la Sala establece dos conclusiones:

9.8.8. De un lado, el seguimiento efectuado por el DNP sí estableció en su momento retrasos y yerros en la ejecución de los contratos cuyo ejecutor, valga la redundancia, es ASOSUPRO, de tal forma que se debió efectuar imposición de medidas de protección a recursos en varios proyectos, como lo dispone el artículo 176 de la Ley 2056 de 2020.

9.8.9. Pero este asunto no puede ser evaluado a profundidad en este medio de control, pues se trata de la ejecución contractual, objeto de otra materia de estudio y análisis; lo relevante que ha de destacarse es una eventual falta de control adecuado por parte de la ejecutora, contratistas y ejecutores.

9.8.10. De otro lado, el actor justificó la intervención del DNP en contexto de la vulneración de los derechos colectivos en lo siguiente:

“1.3.1. Si bien es cierto, la designación de ASOSUPRO como entidad ejecutora de los proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, es responsabilidad exclusiva del Alcalde de Yopal, por cuanto lo hizo en el marco de sus funciones; también lo es que el Departamento Nacional de Planeación -DNP además de aprobar y direccionar los proyectos de inversión, **es quien vigila y le hace seguimiento al uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR que el mismo administra**¹, conforme lo sostuvo el Director de Seguimiento, Evaluación y Control del SGR en su escrito del pasado 01 de agosto.

1.3.2. Así mismo **indicó el funcionario** que “el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control ejerce una labor de naturaleza administrativa, **aplicable desde la aprobación de los proyectos de inversión**”.

1.3.3. No obstante, dadas las circunstancias de lo que viene ocurriendo en el municipio de Yopal con los proyectos que ejecuta ASOSUPRO, es evidente que el DNP aprueba los proyectos de inversión sin una adecuada planeación y sin verificar posiblemente el cumplimiento de los requisitos que exige la Ley de 2056 de 2022, lo cual pone en riesgo tanto la moralidad administrativa como el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, por cuanto se vienen direccionando y viabilizando recursos públicos para contratar bienes y servicios que claramente no le prestan ningún servicio a la comunidad, toda vez que las obras se encuentran inconclusas o en el peor de los casos abandonadas, como ocurre con la denominada: “CONSTRUCCIÓN PARQUE LINEAL ETAPA I SECTOR CAÑO CAMPIÑA ENTRE LA CALLE 30 Y CALLE 40 DEL MUNICIPIO DE YOPAL CASANARE” por valor de \$19.994.786.408, que a la fecha ya se venció el plazo del contrata y la obra según el mismo DNP se encuentra en el 19,82% de avance físico” (resaltado propio del texto original).

9.8.11. Si bien, a juicio del actor, el DNP no había adelantado en debida forma su rol de seguimiento de los recursos del SGR, lo cierto es que se

demonstró a lo largo del trámite que la entidad, por medio del SSEC, realizó seguimiento a los proyectos desarrollados en el municipio con cargo a estos recursos, en mesas de trabajo, bajo la imposición de medidas preventivas y, además, poniendo en conocimiento de la Contraloría y la Procuraduría irregularidades en los trámites.

9.8.12. No puede afirmarse, entonces, que el DNP incurra en una efectiva vulneración de los derechos a la moralidad administrativa, a la defensa del patrimonio público y a la prestación eficiente de los servicios públicos, porque su marco de acción en materia de seguimiento y control no puede abarcar la totalidad de los proyectos, ni tampoco tiene la característica de ser fiscalizadora o disciplinaria, pues ello excede sus funciones legales.

9.8.13. Sin embargo, la Sala sí ha de exhortar al DNP para que continúe, en el ámbito de sus competencias, realizando el seguimiento a la ejecución de los proyectos ya aprobados, de tal forma que colabore con que sean llevados a buen término, en beneficio de la población del municipio.

9.9. Los deberes tributarios derivados del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022

9.9.1. Lo primero que debe mencionarse, es que, de acuerdo con el artículo 184 de la Ley 2056 de 2020, “[l]os **recursos del Sistema General de Regalías y los gastos que realicen las entidades territoriales, así como los ejecutores de los proyectos de inversión con cargo a tales recursos, están exentos del gravamen a los movimientos financieros y estos recursos no son constitutivos de renta**” (resaltado fuera de texto).

9.9.2. El actor popular manifestó en su demanda, respecto de este aspecto:

“Por otro lado, pasando al plano de los recursos del municipio de Yopal por concepto de ingresos corrientes de destinación específica para financiar los proyectos de atención a sectores como adulto mayor, cultura y deporte, los cuales se encuentran regulados por el Decreto Municipal 060 de 2023, dichos ingresos (tributos) se causan con base en los contratos y convenios del nivel central y descentralizado del municipio. No obstante, en el caso particular de los contratos que suscribe ASOSUPRO para ejecutar los proyectos de inversión con recursos del SGR asignados a Yopal, dichas contribuciones no se vienen recaudando, lo cual ha contribuido a desfinanciar los programas para atender dichos sectores, que en su mayoría hacen parte de la población vulnerable o de bajos recursos del municipio”.

9.9.3. A su vez, el señor Procurador delegado, en su concepto, destacó:

*“Sobre este tema en particular, debemos indicar que ni en la Resolución No. 1002202518 del 11 de agosto de 2022 (...), como tampoco en el documento denominado “Estudio Previo contratación directa” (...) y mucho menos en la redacción y el clausulado del convenio de cooperación No. 1001.84.1868.2022 suscrito entre el municipio de Yopal y la Asociación Supra departamental de municipios para el progreso “ASOSUPRO” **se estableció la exoneración de tributos en favor del “cooperante” o de sus eventuales contratistas**; razón por la cual, conforme a la descripción y constancia del propio secretario de hacienda municipal de Yopal que fuera transcrita, los concernidos por pasiva – alcalde de Yopal, secretaria de planeación de Yopal, asesores de planta y externos de Yopal y Asosupro – **vulneraron el derecho colectivo***

al patrimonio público porque se apropiaron indebida e ilegalmente en favor propio (la cooperante) y de terceros (los restantes) de dineros que por concepto de tributos locales son de la entidad territorial y los cuales tienen destinación específica”.

9.9.4. Como ya se expuso, los recursos provenientes del SGR se encuentran exentos del gravamen a movimientos financieros (4 x mil) y no son constitutivos de renta; esto se aplica a los entes territoriales y a los ejecutores designados.

9.9.5. No obstante, en la etapa contractual de los proyectos aprobados, dependiendo de la materia (obra o interventoría), existe el deber general de tributación con las salvedades en el GMF y el impuesto de renta. Sobre este tema, la DIAN, en Oficio 309 [912971] de 19 de octubre de 2021, explicó:

“5.1. Tratándose del SGR, las normas especiales son claras en determinar que la entidad beneficiaria designa a la entidad ejecutora por acto administrativo. Entonces, sobre la obligación formal de facturar, siendo las entidades ejecutoras del SGR, por imposición legal, las asignadas para que actúen en nombre de las entidades públicas beneficiarias de los recursos (constitucionalmente establecidas) al hacer sus veces, las facturas deberán expedirse a su nombre, ya que están legalmente determinadas y asignadas por un acto administrativo para tal fin.

De modo que, si las entidades ejecutoras en cumplimiento de sus obligaciones ejecutan los recursos en favor de terceros, estos terceros deberán facturar los bienes vendidos o servicios prestados a la entidad ejecutora, porque esta última actúa como designada por la entidad beneficiaria de dichos recursos. Lo anterior, sin perjuicio de que la entidad ejecutora designe a otro sujeto para que este la apoye en la verificación del debido cumplimiento de los requisitos que aseguren la efectiva ejecución de los recursos del SGR.

5.2. De igual forma, si las entidades ejecutoras prestan algún servicio o venden un bien objeto de la obligación formal de facturar, deberán expedir la factura diferenciando su mandato legal, el cual ejecutan como administradoras de los recursos transferidos por el SGR, de los ingresos propios que se derivan de sus actividades independientes a dicha designación.

Lo anterior con el fin de diferenciar los ingresos y actuaciones como ejecutoras y como contratistas y, en concordancia con la obligación de información que tienen con la entidad beneficiaria de las regalías (de conformidad con lo señalado en el numeral 4.2.1. del artículo 1 de la Resolución No. 191 del 30 de noviembre de 2020 de la Contaduría General de la Nación).

En cualquier caso, se precisa que, en razón a la normatividad vigente, la expedición y recepción de la respectiva factura será en la modalidad de factura electrónica de venta por ser la preferente, siendo que la misma deberá cumplir los requisitos dispuestos en las normas previamente reseñadas.

5.3. Respecto a la obligación de informar, deberán las entidades ejecutoras y demás sujetos que apoyen su gestión, analizar en cada caso específico, según el alcance y naturaleza jurídica y económica de sus operaciones, los términos contractuales específicos y la calidad que ostenten en la operación particular,

si están o no obligados a reportar información del proyecto o proyectos a su cargo, de conformidad con lo previsto en las resoluciones anuales expedidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Como se señaló anteriormente, para el año 2021 se deberá analizar el contenido de la Resolución 000098 de 2020.

5.4. Acerca de la calidad de agentes retenedores, las entidades ejecutoras al ser designadas por las entidades beneficiarias de las regalías como sus representantes a cargo del proyecto de inversión, deberán efectuar las respectivas retenciones en la fuente a las que haya lugar, por los pagos o abonos en cuenta efectuados con recursos del SGR. Esta conclusión es igualmente aplicable en lo que respecta a la Estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y otras universidades y la contribución especial obra pública, cuando a ello haya lugar” (resaltado fuera de texto).

Estructura y vehículos negociales. La obligación tributaria. Los principios de legalidad y reserva de ley. Invalidez de los pactos contra el fisco

9.9.6. Para el caso concreto, es necesario, con base en el concepto de la DIAN U.A.E., considerar que respecto de los contratos financiados con regalías asignadas a un municipio y cuyo desarrollo es de un ejecutor directamente o a través de un tercero, se tiene como sujetos actuantes al municipio como **entidad beneficiaria** (ente territorial a quien se le asignan las regalías, viabiliza los proyectos de inversión y escoge al ejecutor de las regalías asignadas o de su propiedad), **entidad ejecutora** (Asosupro) inscrita ante el DNP seleccionada por el beneficiario (municipio de Yopal), con el propósito de finiquitar el proyecto de inversión entregado en fase III, bien sea directamente o valiéndose de otros y los **terceros** quienes han prestado servicios o vendido bienes al ejecutor de los recursos de regalías asignadas al municipio, cuyo proyecto de inversión fue definido por la municipalidad (beneficiaria), pero no por el ejecutor y menos aún por el tercero.

9.9.7. Dicha estructura compuesta, compleja y multinivel de organismos estatales, quedó acreditada con la prueba obrante al expediente, siendo legal, institucional, y contractual para la inversión de recursos por regalías, que no puede mirarse ni segregada, ni aislada, porque haría nugatoria o imposible la ejecución de las regalías en los términos estructural y organizativamente dispuestos por el municipio de Yopal, y aceptado por ASOSUPRO mediante un convenio marco, de manera que la integración de la estructura de inversión debe verse como un todo, incluidos los instrumentos, o vehículos o formas negociales que se valen para tal fin.

9.9.8. Si bien, la estructura es normativa o legal y contractual, en materia de recursos públicos su inversión y control, así como las relacionadas con asuntos impositivos, se sobreponen normativamente a las expresiones contractuales o, en otros términos, el convenio marco, los convenios específicos que los desarrollan y los contratos que el ejecutor suscriba para satisfacer al beneficiario, en los proyectos de inversión apalancados con regalías se someten a las normas de contratación estatal, presupuestales y tributarias.

9.9.9. Resaltase que el artículo 1602 del Código Civil dispone, “*que todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales*”, lo primero que debe precisarse es que el efecto de los contratos es *inter partes*, con relación directa en el voluntarismo jurídico o en el acuerdo de voluntades que crean obligaciones patrimoniales, que, por supuesto son ajenos, distintos y subordinados a los asuntos impositivos.

9.9.10. En este sentido, el tributo es una imposición dineraria de origen en la Ley, recuérdese el principio tutelar establecido en la Carta Magna de 1215, según el cual no hay impuestos sin representación, replicado en la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano de 1789 y las constituciones demoliberales producto de los movimientos independentistas del siglo XIX que perduran a la presente, como lo prescribe el actual artículo 150(12) constitucional⁵³ denotativo del principio de legalidad en materia tributaria y que con el de reserva de Ley del artículo 338 *ibídem*, potencian el carácter de orden público de las normas tributarias.

9.9.11. Ahora bien, el concepto de tributo corresponde a un ingreso público de naturaleza pecuniaria autorizado por la ley, representativo de capacidad económica, dirigido a satisfacer una necesidad de gasto público. Como ingreso público, constituye un recurso de la misma naturaleza, es decir, es un ingreso cuyo derecho de recaudo es para una entidad estatal del orden central o descentralizada. Aunque hay particulares que en ejercicio de funciones públicas reciben tributos, como notarios, cámaras de comercio y curadores, aunque no son sujetos activos del tributo. A su vez, es representativo de capacidad económica, ello implica que un tributo no puede imponerse a quien carece de medios para sufragarlo, pues ello además de vulnerar los principios de justicia, equidad e igualdad tributaria podrían afectar el mínimo vital.

9.9.12. Al especificar las subespecies tributarias encontramos a los impuestos, entendidos como una prestación patrimonial de carácter público sin contraprestación directa, real o efectiva para quien la sufraga, esto es, que al pagar un impuesto el contribuyente no puede exigir la realización de una obra, pues por el principio de solidaridad debe contribuir con el financiamiento de las cargas públicas.

9.9.13. Los impuestos se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico cierto. Es **una imposición obligatoria** y definitiva sin relación directa o inmediata con la prestación de un bien o servicio del Estado al ciudadano. Es decir, no incorpora una prestación directa a favor del contribuyente, por ello los ingresos no tienen destinación específica, pues el Estado invierte, según criterios y prioridades políticas, que no coinciden con las del contribuyente.

9.9.14. Obsérvese como la configuración constitucional de la tributación en Colombia erige una doble garantía: reserva democrática y certeza, que obligan a que los tributos y sus elementos esenciales emanen de la Ley,

⁵³ Corresponde al congreso hacer las leyes, Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.

vedando sus alteraciones por voluntad privada, lo que se traduce en que la obligación tributaria nace *ex lege* y en que los pactos entre particulares carecen de oponibilidad frente al fisco, por ser el derecho tributario materia de orden público.

9.9.15. El punto de partida es el artículo 338 de la Constitución Política, que consagra la reserva de ley y la determinación legal de los elementos del tributo: *"en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos"*⁵⁴.

9.9.16. La literalidad constitucional excluye que la fuente de la obligación tributaria sea contractual o convencional, pues impone al legislador y a las corporaciones de elección popular la definición directa de todos los elementos que hacen nacer y cuantificar la prestación fiscal, y por ello la obligación tributaria solo puede surgir por obra de la ley, no de la voluntad privada, ni de actos administrativos en exceso de potestad, ni de interpretaciones que sustituyen al legislador en lo que atañe al núcleo de la obligación.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-511 de 2019. M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

"4. Principio de legalidad en sus aspectos de reserva de ley y certeza tributaria. Artículos 150-12 y 338 Superiores. En primer lugar, el principio de legalidad en materia tributaria se deriva del **principio de no existencia de tributo sin representación** el cual constituye un principio esencial del Estado de Derecho.

Las características principales de este principio, consagrado en los artículos 150-12 y 338 de la Carta Política, son las siguientes: (i) en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales, pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales –reserva de ley-. En concordancia con dichas disposiciones, el artículo 150.10 de la Carta prohíbe expresamente que el Congreso confiera facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República para decretar impuestos^[6]; (ii) en la determinación de los elementos del tributo debe existir claridad y precisión –certeza tributaria-; y (iii) el legislador puede autorizar a las autoridades administrativas para regular o reglamentar determinados aspectos de los tributos siempre que lo haga cumpliendo ciertas exigencias de conformidad con el marco fijado por la ley^[7].

Conforme a las precitadas disposiciones constitucionales, el legislador cuenta con un **amplio margen de configuración en materia tributaria**. Así, puede crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales y, así mismo, regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos, pasivos, los hechos, las tarifas, las formas de cobro y recaudo, y **la base gravable**^[8], la cual reviste especial relevancia para el presente estudio de constitucionalidad. Puede igualmente prever exenciones a dichos tributos^[9].

No obstante su amplio margen de libertad de regulación en materia tributaria, las competencias del legislador están sometidas a límites constitucionales^[10] y, por lo mismo, no puede ejercerlas contrariando la Constitución Política^[11].

De las anteriores características la Corte destaca que los órganos de representación popular (Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos distritales y municipales) deben determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, **base gravable** y tarifa, o señalar en la respectiva ley, ordenanza o acuerdo, los elementos que los hagan determinables.

La vigencia del principio de reserva de ley no significa, sin embargo, que el legislador esté conminado a regular íntegramente la materia, incluso en sus aspectos más técnicos y específicos. De acuerdo con este postulado la competencia exclusiva del legislador está relacionada con la fijación de los aspectos esenciales y definitorios del asunto sometido a reserva legal, la cual no puede ser de ningún modo diferida al reglamento. La reglamentación de los tributos se refiere a la determinación de aspectos puntuales y técnicos, que no se encuentren sometidos a la reserva de ley."

9.9.17. Sobre esa base constitucional, el régimen civil aporta la consecuencia jurídica respecto de actos privados que pretenden contrariar normas tributarias imperativas, que son nulos por lesionar el orden público, por objeto o causa ilícita. Así mismo, *“en materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley”* (art. 6 CC); además *“no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres”* (art. 16 CC); sumado a que *“no puede ser objeto de declaración de voluntad un hecho moralmente imposible, entendiéndose por tal el prohibido por las leyes, o contrario a las buenas costumbres o al orden público”* (art. 1518 CC); sin olvidar que *“Hay objeto ilícito en todo lo que contraviene el derecho público de la Nación”* (art. 1519 CC); *“En todo contrato prohibido por las leyes [hay objeto ilícito]”* (art. 1523 CC); *“Se entiende por causa ilícita la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”* (art. 1524 CC); y, en el ámbito comercial, *“será nulo absolutamente el negocio jurídico cuando contraría una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa”* (art. 899 C. de Co.).

9.9.18. Como bien puede observarse, la aplicación de estas reglas a convenios que pretenden alterar cargas o deberes fiscales conduce a su inoponibilidad y, según el caso, nulidad, por contrariar el derecho público tributario, que es de orden público y de reserva de ley.

9.9.19. En el plano específicamente tributario, el Estatuto Tributario contiene una regla expresa que zanja cualquier duda sobre la oposición de pactos privados a la Administración:

"ARTÍCULO 553. LOS CONVENIOS ENTRE PARTICULARES SOBRE IMPUESTOS NO SON OPONIBLES AL FISCO. Los convenios entre particulares sobre impuestos no son oponibles al fisco". ⁵⁵

9.9.20. La claridad de la disposición no solo ratifica la indisponibilidad privada de la obligación tributaria, sino que obliga a que la determinación del tributo atienda a la realidad y naturaleza de la operación conforme a la ley, sin que los acuerdos entre privados desplacen el régimen aplicable, por ello se deberá dar estricto y obligatorio cumplimiento a las obligaciones formales y sustanciales en materia tributaria con ocasión de cada operación. Por tanto, aunque existan acuerdos privados, el tratamiento aplicable será el que corresponde, teniendo en cuenta **la realidad y naturaleza de la operación**, pues se insiste los convenios sobre impuestos hechos entre particulares no son oponibles a la administración tributaria, son ineficaces per se y no requieren la declaratoria de nulidad como presupuesto de su validez jurídica.

9.9.21. La jurisdicción contencioso administrativa ha construido, en línea con la Constitución y el Estatuto Tributario, una doctrina robusta sobre legalidad, reserva de ley y certeza tributaria, que excluye la disponibilidad

⁵⁵ **ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

privada de la carga fiscal y obliga a que los elementos del tributo provengan de la ley de manera directa y precisa, estima que *“El principio de legalidad de los tributos predica que solamente el legislador ordinario, salvo algunas excepciones que establece la Constitución, está facultado para crear tributos... Por tales razones se ha dicho que el principio de legalidad en materia tributaria comprende... (i) la reserva de ley... y (ii) el deber de sujetarse a la ley... Tal como se explicó, el principio de legalidad, especialmente en sus componentes de 'reserva de ley' y de certeza tributaria, implica que al legislador le competencia fijar directamente y de manera clara y precisa los elementos esenciales de los tributos...”*.⁵⁶ Esa línea es consistente con la inoponibilidad de los convenios privados, pues si el nacimiento y cantidad de la obligación tributaria están normativamente predeterminados por la ley, **carece de eficacia frente al fisco cualquier redistribución convencional de cargas, calificaciones o artificios que desnaturalicen el hecho generador, la base o la tarifa definida por el legislador.**

9.9.22. La consecuencia práctica de este constructo normativo y jurisprudencial es doble: por un lado, la obligación tributaria se activa por la realización del hecho generador descrita en la ley y se cuantifica con base en parámetros legalmente fijados, sin que las partes puedan pactar su ausencia, sustitución o modificación; por otro, entre privados puede existir autonomía para asignar internamente quién asume un costo o reembolsa un impuesto, pero esos pactos no alteran la relación jurídico-tributaria con el Estado ni impiden la exigibilidad del tributo por el sujeto activo legalmente previsto, ni transforman la calificación fiscal de la operación, como expresamente refuerza el artículo 553 ET.

9.9.23. **De ahí que, a efectos probatorios y de determinación, la Administración atienda a la realidad económica y jurídica de los actos conforme a la ley, sin quedar atada por la forma o denominación contractual, ni limitada por pactos entre particulares sobre impuestos, que no son oponibles al fisco por mandato legal expreso y por su contrariedad al orden público tributario.**

Las Estampillas y su tipología impositiva

9.9.24. Ahora bien, en cuanto a las denominadas “estampillas”, son mecanismos de recaudo fiscal con larga trayectoria en el ámbito territorial colombiano, pero su naturaleza jurídica y clasificación como impuesto, tasa o contribución parafiscal ha sido objeto de discusión jurisprudencial. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado, al abordar su diseño y hechos generadores, han fijado criterios específicos para distinguir su esencia jurídica en cada caso.

9.9.25. Desde la Constitución Política, en su artículo 338, se exige que los elementos esenciales de los tributos se determinen por ley, asegurando la reserva democrática y la certeza. Esta exigencia es fundamental para la validez de las estampillas y determina que su esencia jurídica no depende

⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA Bogotá, D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014) Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00024-00(2199)

de la denominación normativa, sino de sus elementos materiales (hecho generador, sujeto pasivo, destino de recursos).

9.9.26. La Corte Constitucional ha sostenido que la naturaleza de cada estampilla debe derivarse de su configuración legal específica. En Sentencia C-768 de 2010, la Corte⁵⁷ transcribe y adopta la posición tradicional del Consejo de Estado:

*“Las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado como tributos dentro de la especie de **“tasas parafiscales”**, en la medida en que participan de la naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues **constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional** en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. La **“tasa”** si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, caso en el cual se definen como tasas administrativas, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social, **caso en el cual se definen como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social**”* (resaltado fuera de texto).

9.9.27. No obstante, la Corte ha evolucionado en sentencias recientes, como la C-389 de 2021⁵⁸, distinguiendo que, si el hecho generador es general, no vinculado a una contraprestación ni a un beneficio sectorial, la estampilla se califica como impuesto:

*“25. Las estampillas, como tributo, no tienen una configuración uniforme. **En algunas oportunidades han sido caracterizadas como una tasa parafiscal^[31] al tiempo que en otras se han definido como impuestos con destinación específica^[32]**. El nivel territorial en el que tiene lugar su recaudo, así como sus objetivos pueden diferir en función de las decisiones básicas que adopte el Legislador y, de manera complementaria, de aquellas que aprueben las autoridades territoriales en ejercicio de sus competencias. **Bajo esa perspectiva la configuración definitiva de cada una de las estampillas suele depender del modo en que el centro -el Congreso- y la periferia -Asambleas y Concejos- concurren en el desarrollo de este instrumento de política fiscal.***

*26. No le corresponde a la Corte ocuparse de la naturaleza de las estampillas en tanto tributos. No obstante, sí resulta importante destacar que del análisis de las que integran el inventario que en el curso del proceso fue posible conformar, la Corte ha podido tomar nota, de una parte, que corresponden -en general^[33]- **a tributos territoriales que dan lugar al recaudo de rentas***

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia. C-768 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ. Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diez (2010).

⁵⁸ Corte Constitucional. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS. Sentencia C 389 de 2021. Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

endógenas en tanto concurren los criterios formal, orgánico y territorial^[34] y, de otra, que su recaudo tiene por objeto atender responsabilidades de las entidades territoriales estrechamente vinculadas con políticas de educación, salud, desarrollo regional y protección de sujetos en situación de debilidad. En adición a ello, la Corte ha constatado que el hecho gravable que da lugar al pago del tributo se encuentra asociado, usualmente, a la celebración de determinados actos y contratos. Estos tres elementos se apoyan en el cuadro que como Anexo No. 1 se integra a esta sentencia y en la revisión de cada una de las leyes que han regulado el tipo de tributo bajo análisis”.

9.9.28. Asimismo, la Corte advirtió el error de sustituir los elementos esenciales por discrecionalidad administrativa, reafirmando la reserva de ley material (Sentencia C-1097 de 2001):

“No es contrario a la Constitución que el legislador... deje en manos de los entes territoriales el señalamiento de los elementos... en el entendido que ella es un tributo del orden territorial... pero... resulta contrario... la omisión... de directrices o criterios básicos...”.

9.9.29. En la Sentencia C-315 de 2022⁵⁹, la Corte, frente a una “tasa pro deporte”, concluyó por la ausencia de equivalencia o beneficio individual que la figura es, en efecto, un impuesto:

*“75. Como se explicó arriba, el tributo de la Ley 2023 de 2020 no corresponde a una tasa, a una tasa parafiscal, a una contribución especial ni a una contribución parafiscal. Para la Corte, se trata de un **impuesto territorial** por los siguientes motivos:*

(i) Se trata de un tributo territorial pues quienes pueden adoptarlo son los departamentos, los municipios o los distritos.

(ii) Es un impuesto territorial pues reúne todos los rasgos distintivos del mismo; a saber:

*a. **Se trata de una prestación de naturaleza unilateral.** En efecto, si una entidad territorial adopta este tributo, los sujetos pasivos que realicen el hecho generador estarán sometidos al tributo sin que surja para el departamento, municipio o distrito el deber o la obligación de ejecutar o entregar contraprestación alguna directa e inmediata en favor del contribuyente.*

*b. **El hecho generador da cuenta de la capacidad contributiva del contribuyente** en la medida en que se asocia a la celebración de contratos con las administraciones territoriales y contempla eventos de no realización del hecho generador por razones de justicia y equidad.*

c. A pesar de que la ley contempla algunos eventos de no realización del hecho generador, lo cierto es que, salvo aquellos, todos los contribuyentes que celebren convenios o contratos con las administraciones centrales de los departamentos, municipios y distritos, estarán sometidos al tributo. En este sentido, el impuesto es general ya que se establece respecto de todos aquellos que se encuentran bajo supuestos iguales^[98].

⁵⁹ Corte Constitucional. Magistrada Sustanciadora: NATALIA ÁNGEL CABO. Sentencia C-315 de 2022. Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

d. El pago del tributo no es opcional para quienes realicen el hecho generador y no estén en una de las excepciones previstas en el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 2023 de 2020. Más aún, de acuerdo con el parágrafo del artículo 6 de la Ley 2023 de 2020, las entidades contratantes adquieren, por ministerio de la ley, la condición de agentes recaudadores del impuesto.

e. En cuanto a la disposición del recaudo por parte de los departamentos, municipios o distritos, esta se hace en los precisos términos que fijó la Ley 2023 de 2020 en los artículos 1 y 9. Esto muestra que los sujetos activos disponen del recaudo sin considerar los intereses o prioridades del contribuyente.

f. Finalmente, el pago del tributo no guarda ninguna relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente como acertadamente lo señala el accionante. En efecto, la finalidad perseguida con la autorización, creación y el recaudo de este impuesto es ajena a los intereses de los sujetos pasivos pues guarda relación únicamente con objetivos de política pública relacionados el fomento de deporte y la recreación en las respectivas entidades territoriales.

76. La determinación de la tarifa corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales. Sin embargo, no puede superar el dos punto cinco por ciento (2.5%)” (resaltado fuera del texto original).

9.9.30. El Consejo de Estado ha considerado que las estampillas pueden tener carácter de tasa parafiscal si el hecho gravado está vinculado a operaciones ante entidades públicas y los recursos se destinan sectorialmente: Sin embargo, cuando el hecho generador es amplio y su destino no implica beneficio individual, la Corporación ha clasificado las estampillas como impuestos territoriales. Por ejemplo, en providencias sobre estampilla Pro Universidad o Pro Desarrollo, ha subrayado que la ausencia de vínculo directo entre el pago y la prestación de un servicio, junto con el carácter obligatorio, define la figura como impuesto⁶⁰.

9.9.31. Los criterios jurisprudenciales de calificación

Criterio	Impuesto (Corte/Consejo)	Tasa/Parafiscal (Corte/Consejo)
Generador de hechos	General, no vinculado a servicio o contraprestación	Pago ligado a servicio/operación pública
Sujeto pasivo	Obligación general, sin sector específico	Grupos o usuarios beneficiarios
Destino de recursos	Sin retorno sectorial; gasto público general	Retorno sectorial, beneficio individual/colectivo

9.9.32. La jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa convergen en que la naturaleza jurídica de las estampillas depende de su

⁶⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA Bogotá, D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00009-01(18003)

diseño legal concreto. Aunque habitualmente se les utiliza con “tasas parafiscales”, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han clasificado como impuestos aquellas estampillas cuyo pago es obligatorio para un universo general de contribuyentes, no vinculado a una contraprestación específica ni a un beneficio sectorial. La denominación legal (“estampilla”, “tasa”, “parafiscalidad”) es secundaria frente al examen sustantivo de sus elementos esenciales, a la luz del artículo 338 de la Constitución y los parámetros sentados en las sentencias citadas.

Las exenciones o desgravaciones tributarias. Concepto. Características. Fines y Límites.

9.9.33. Con independencia de si las estampillas son impuesto o contribución parafiscal, son tributos sometidos a los principios de legalidad, reserva de ley, justicia, equidad, y eficiencia tributaria. Si bien es cierto, el tributo es una exacción fiscal de orden legal, que autoriza a detraer del patrimonio del contribuyente recursos monetarios, para cumplir el débito cívico de contribuir al financiamiento del gasto público, solo puede liberarse a través de exenciones o exclusiones que son de competencia del legislador (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Concejos municipales o Distritales), en consecuencia, ni por interpretación analógica o extensiva pueden lograrse desgravaciones tributarias, pues quiebra el principio del estado de derecho, la igualdad de todos ante la ley e introduce privilegios arbitrarios, para beneficiar la situación fiscal de un obligado tributario con capacidad contributiva, que subrepticamente busca librarse del cumplimiento de sus obligaciones sustanciales o formales en impuestos, bien sea por conductas evasivas, elusivas o mediante el abuso o exceso en el uso de las formas jurídicas.

9.9.34. Las estampillas como ingresos tributarios, son recursos endógenos o propios de las entidades territoriales, que, conforme al artículo 362 superior, ***“los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares,”*** por tanto, el no pago del importe de las estampillas cuando se está obligado a ello, permite que el sujeto pasivo o responsable se apropie de caudales públicos, que terminan robusteciendo su flujo de caja, teniendo una mejora patrimonial bien sean por poseer activos monetarios o disminuir sus pasivos y en beneficio de su patrimonio.

9.9.35. Las exenciones, exclusiones y desgravaciones son herramientas esenciales en la política fiscal de Colombia, mediante las cuales el legislador puede modificar, restringir o suspender el deber general de contribuir. Su uso y alcance han sido delimitados rigurosamente por la jurisprudencia constitucional y administrativa, que reconoce su carácter excepcional, su creación por acto expreso de autoridad competente y su sometimiento al respeto de principios constitucionales como igualdad, equidad y razonabilidad.

9.9.36. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han diferenciado nítidamente entre exención, exclusión y desgravación:

- **Exclusión:** Suponga que una situación de hecho o sujeto queda por fuera del hecho generador del tributo. No nace la obligación tributaria porque la hipótesis legal no la contempla en su alcance.
- **Exención:** Opera cuando, habiéndose realizado el hecho generador, la ley exonera a sujetos, actividades o actos de la obligación de pagar el tributo.
- **Desgravación:** Es la técnica legislativa por la que ciertos gravámenes son suspendidos, reducidos o eliminados respecto de determinados sujetos o hechos, motivados por razones de política fiscal, social, económica o ambiental.

9.9.37. La jurisprudencia constitucional explica:

*"Concretamente, a través de las exenciones tributarias, el legislador impide el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cantidad de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, éste se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria, de manera que consulte los atributos concretos del sujeto gravado o de la actividad sobre la que recae la obligación tributaria, siempre con sujeción a criterios razonables y de equidad fiscal"*⁶¹.

9.9.38. La potestad de establecer exenciones, exclusiones y desgravaciones es exclusiva del legislador nacional, en virtud de los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución, y de los órganos territoriales (asambleas y concejos) en materia de tributos locales el artículo 294 superior establece una prohibición, según la cual, la *"ley no podrá conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales con los tributos de propiedad de las entidades territoriales"*.

9.9.39. Esta creación debe ser expresa y clara.

*"El legislativo cuenta con un amplio margen de configuración para establecer exclusiones, exenciones, deducciones, descuentos y beneficios tributarios. En virtud de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, al Congreso le corresponde establecer, modificar o suprimir contribuciones fiscales. A su vez, por iniciativa del Gobierno, puede decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"*⁶².

9.9.40. El Consejo de Estado lo reitera:

*"Las exenciones tributarias creadas por el legislador, al hacer parte de las manifestaciones de la política fiscal, también están cobijadas por los principios de legalidad y certeza. De tal forma que, los elementos principales de cualquier exención deben estar definidos previamente por el legislador, las asambleas o los concejos"*⁶³.

9.9.41. La finalidad de estos beneficios tributarios es múltiple y está ligada tanto a la política fiscal como a la promoción de objetivos constitucionalmente legítimos como son:

⁶¹ (Sentencia C-748 de 2009, citada en Sentencia C-602 de 2015).

⁶² (Corte Constitucional, Sentencia C-345 de 2022).

⁶³ (Consejo de Estado, Rad. 11001-03-27-000-2012-00042-00).

- Desarrollar sectores económicos específicos o actividades productivas estratégicas.
- Incentivar el desarrollo regional, urbano o rural donde existan condiciones especiales, zonas deprimidas o afectadas por desastres.
- Proteger ingresos laborales o ciertos grupos vulnerables.
- Facilitar el fortalecimiento patrimonial de empresas o entidades sensibles socialmente.
- Generar empleo masivo y mejorar el equilibrio económico general.
- Promotor igualdad real, equidad tributaria y justicia distributiva.

9.9.42. Además, la Corte sintetiza en la Sentencia C-748 de 2009:

“La exención es un instrumento de estímulo tributario con propósitos sociales, entre los cuales se encuentra el incremento de inversión en sectores generadores de empleo masivo y fortalecimiento patrimonial de las empresas que ofrecen bienes y servicios de sensibilidad social... La exención tributaria puede estar dirigida a la recuperación y desarrollo de áreas geográficas gravemente deprimidas, a la protección de ingresos laborales, a los cometidos de la seguridad social y, en general, a una mejor redistribución de la renta global.” (Corte Constitucional, Sentencia C-602 de 2015) (Resaltado fuera del texto original)

9.9.43. Es decir, estas medidas son manifestaciones de política pública y pueden responder a fines de crecimiento económico, promoción social, protección ambiental, igualdad y equidad, entre otras.

9.9.44. Estas figuras poseen carácter **taxativo**, restrictivo y están excluidas de aplicación extensiva, analógica o tácita. Solo pueden operar en los casos definidos por la ley de manera clara y expresa:

9.9.45. Recapitulando lo dicho, las exenciones, exclusiones y desgravaciones tributarias en Colombia son instrumentos excepcionales de política fiscal y social, cuyo otorgamiento depende de la ley y de la autoridad competente. Son manifestaciones de objetivos de desarrollo, promoción de sectores vitales, equidad, justicia distributiva o necesidades con fundamento constitucional. Su carácter es restrictivo, nunca tácito ni extensivo, y su legitimidad depende de la razonabilidad, finalidad y proporcionalidad que respeta la igualdad y la equidad tributaria.

Las estampillas bienestar del adulto mayor y pro cultura

9.9.46. En el caso del Municipio de Yopal existen dos estampillas, para el bienestar del adulto mayor y Pro cultura:

LEY 1955 2019	LEY 666 DE 2001
“Artículo 217. Estampilla para el bienestar del adulto mayor. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Artículo 1°. Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del	“ARTÍCULO 2°. Adiciona el Artículo 38.1., 38.2., 38.3., 38.4., 38.5., a la Ley 397 de 1997. Adicionase los siguientes artículos nuevos al Título III de la Ley 397 de 1997: Artículo 38-1. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará para:

<p><i>Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para concurrir con las entidades territoriales en la construcción, instalación, mantenimiento, adecuación, dotación y funcionamiento de Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centros Vida y otras modalidades de atención y desarrollo de programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, en sus respectivas jurisdicciones. El producto de dichos recursos se destinará en un 70% para la financiación de los Centros Vida y el 30% restante, al financiamiento de los Centros de Bienestar o Centros de Protección Social del adulto mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través de otras fuentes como el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones, el sector privado y la cooperación internacional, principalmente.</i></p> <p><i>Parágrafo 1°. El recaudo de la estampilla será invertido por la gobernación, alcaldía o distrito en los Centros de Bienestar, Centros de Protección Social, Centro Vida y otras modalidades de atención dirigidas a las personas adultas mayores de su jurisdicción, en proporción directa al número de adultos mayores con puntaje Sisbén menor al corte establecido por el programa y en condición de vulnerabilidad.</i></p> <p><i>Parágrafo 2°. De acuerdo con las necesidades de apoyo social de la población adulto mayor en la entidad territorial, los recursos referidos en el presente artículo podrán destinarse en las distintas modalidades de atención, programas y servicios sociales dirigidos a las personas adultas mayores, siempre que se garantice la atención en condiciones de calidad, frecuencia y número de personas atendidas en los Centros Vida, Centros de Bienestar o Centros de Protección Social, los cuales no deben ser inferiores a las de la vigencia inmediatamente anterior.</i></p> <p><i>Parágrafo 3°. Los departamentos y distritos reportarán semestralmente, conforme lo determine el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, la información sobre la implementación de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor en su jurisdicción.”</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> Acciones dirigidas a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de que trata el artículo 18 de la Ley 397 de 1997. Estimular la creación, funcionamiento y mejoramiento de espacios públicos, aptos para la realización de actividades culturales, participar en la dotación de los diferentes centros y casas culturales y, en general propiciar la infraestructura que las expresiones culturales requieran. Fomentar la formación y capacitación técnica y cultural del creador y del gestor cultural. Un diez por ciento (10%) para seguridad social del creador y del gestor cultural. Apoyar los diferentes programas de expresión cultural y artística, así como fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas de que trata el artículo 17 de la Ley 397 de 1997. <p><i>Artículo 38-2. Autorízase a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y a los concejos municipales para que determinen las características, el hecho generador, las tarifas, las bases gravables y los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla "Procultura" en todas las operaciones que se realicen en su respectiva entidad territorial.”</i></p>
---	---

9.9.47. El municipio de Yopal adoptó las estampillas, tal como se observa del Decreto compilatorio 060 de 2023, del cual se destacan los siguientes elementos:

Estampilla Adulto Mayor	Estampilla Procultura
“ARTÍCULO 168. Autorización legal. La estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, está autorizada por la Ley 687 de	“ARTÍCULO 156. Sujeto activo. El sujeto activo de la estampilla pro cultura es el Municipio de Yopal, a quien corresponde, la

<p>2001, modificada por la Ley 1276 de 2009, la Ley 1850 de 2017 y la Ley 1955 de 2019. (Artículo 155 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 169. Sujeto activo. El sujeto activo de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor es el Municipio de Yopal, a quien corresponde, la administración, control, recaudo, determinación, liquidación, discusión, devolución y cobro de la misma. (Artículo 156 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 170. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la estampilla pro cultura es toda persona natural o jurídica y aquellas en quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales de carácter nacional o internacional o sociedades de hecho que realice los actos o contratos que se relacionan en el artículo siguiente. (Artículo 157 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 171. Hecho generador. Constituye hecho generador de la Estampilla Pro cultura todos los contratos y sus adiciones suscritos con el Municipio de Yopal y/o sus entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, y demás entidades del orden municipal con o sin personería jurídica pero en cualquier caso que cumplan función de entidad estatal en los términos de la Ley 80 de 1993, al igual que el Concejo municipal, y la Personería. (Artículo 158 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 173. Causación. La estampilla pro cultura se causa en el momento mismo de la celebración del contrato o convenio y sus respectivas modificaciones.</p> <p>En los contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión que se suscriban con fundamento en el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 o norma que lo modifique y que no supere la menor cuantía para la entidad territorial, la Secretaría de hacienda realizará la retención del 100% del valor de la estampilla del primer pago que realice la entidad territorial y en el evento en el que no alcance a cubrirse el valor de la estampilla el saldo se retendrá del segundo pago que se realice. (Artículo 160 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 176. Administración de los recursos. El desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de esta Estampilla será responsabilidad del Alcalde de Yopal,</p>	<p>administración, control, recaudo, determinación, liquidación, discusión, devolución y cobro de la misma. (Artículo 143 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 170. Sujeto pasivo. El sujeto pasivo de la estampilla pro cultura es toda persona natural o jurídica y aquellas en quienes se realice el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales de carácter nacional o internacional o sociedades de hecho que realice los actos o contratos que se relacionan en el artículo siguiente. (Artículo 157 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 158. Hecho generador. Constituye hecho generador de la Estampilla Pro cultura todos los contratos y sus adiciones suscritos con el Municipio de Yopal y/o sus entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales, y demás entidades del orden municipal con o sin personería jurídica pero en cualquier caso que cumplan función de entidad estatal en los términos de la Ley 80 de 1993, al igual que el Concejo municipal, y la Personería. (Artículo 145 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>(...)</p> <p>ARTÍCULO 160. Causación. La estampilla pro cultura se causa en el momento mismo de la celebración del contrato o convenio y sus respectivas modificaciones.</p> <p>En los contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión que se suscriban con fundamento en el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015 o norma que lo modifique y que no supere la menor cuantía para la entidad territorial, la Secretaría de hacienda realizará la retención del 100% del valor de la estampilla del primer pago que realice la entidad territorial y en el evento en el que no alcance a cubrirse el valor de la estampilla el saldo se retendrá del segundo pago que se realice. (Artículo 147 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 162. Exclusiones. Quedan excluidos del Cobro de la Estampilla Pro Cultura, los Contratos y/o convenios que celebren entre sí las Entidades del sector Central y Descentralizado del Municipio de Yopal, los Contratos del Régimen Subsidiado, los Convenios de Cooperación en el aporte o los recursos del cooperante del sector público o privado, y las demás entidades que sean excluidas de este tributo conforme a la Ley de autorización.</p>
--	--

<p>quien delegará a la Gerencia Social o quien haga sus veces la ejecución de los proyectos que componen los Centros de Vida. (Artículo 163 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 177. Recaudo. Son responsables de la vigilancia y recaudo de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, los servidores públicos que desempeñen las funciones de pagador o tesorero, tanto del nivel central como descentralizado del Municipio de Yopal. Los recursos se consignaran al momento de la legalización del contrato en la cuenta denominada Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, que constituya la Secretaria de Hacienda del Municipio o el funcionario que para el efecto se designe, quien tendrá la facultad de fiscalizar el recaudo de la presente estampilla.</p> <p>ARTÍCULO 179. Beneficiarios. Serán beneficiarios de los Centros de Vida, los adultos mayores de niveles I y II de SISBÉN o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio <u>para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.</u></p> <p>ARTÍCULO 180. Definición de centros de vida. Para el cumplimiento de los fines para el cual fue creada la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, entiéndase por Centros de Vida, el conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los adultos mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar, a través de los cuales se ofrecerá y garantizará a la población objetivo los servicios mínimos contemplados en el artículo 11 de la Ley 1276 de 2009.</p> <p>ARTÍCULO 181. Registro de la estampilla. Una vez se realice el pago de la estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, las entidades señaladas en este Decreto, deberán registrar en el acto o en que intervino el servidor público el valor pagado por este concepto. (Artículo 168 del Acuerdo 032 de 2020)</p>	<p>(Artículo 149 del Acuerdo 032 de 2020)</p> <p>ARTÍCULO 163. Características y sistema de la estampilla. El importe respectivo se cancelará mediante consignación en entidades Financieras, la cual debe ser presentada en la Secretaría de Hacienda para la emisión del respectivo comprobante de ingreso y expedición de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 165. Destinación. El producto de dichos recursos se destinará para el fomento y estímulos a la creación, investigación y desarrollo de actividades artísticas y culturales, la cual se invertirá acorde con los planes locales de cultura, y de conformidad con los fines consagrados en el Título III de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 2o de la Ley 666 de 2001. (Artículo 152 del Acuerdo 032 de 2020) (Resaltado fuera del texto original)</p>
--	---

9.9.48. Conforme a lo los artículos 158 y 171 del Decreto compilatorio 060 de 2023, el hecho generador de las estampillas Pro Cultura y Para el Bienestar del Adulto Mayor se configura con la suscripción de todos los contratos y sus adiciones celebrados con el Municipio de Yopal, sus

entidades descentralizadas, unidades administrativas especiales y demás organismos del orden municipal, con o sin personería jurídica, siempre que ejerzan funciones de entidad estatal conforme a la Ley 80 de 1993. El elemento objetivo del hecho generador, en tanto describe un acontecimiento verificable en el mundo jurídico, corresponde a la celebración del contrato estatal y sus adiciones, lo que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria, sin que sea relevante la fuente de financiación, ni la modalidad contractual empleada. Se trata, por tanto, de un presupuesto fáctico concreto y cierto que determina el nacimiento del deber fiscal desde el momento mismo de la celebración del contrato y sus modificaciones, en virtud del principio de legalidad y el momento de causación previsto expresamente en los artículos 160 y 173 del Decreto compilatorio 060 de 2023.

9.9.49. Por su parte, el elemento subjetivo del hecho generador radica en la calidad jurídica de la entidad contratante, que debe corresponder al Municipio de Yopal o a cualquiera de sus entidades descentralizadas o unidades administrativas especiales, con o sin personería jurídica, pero que en todo caso cumpla funciones de entidad estatal en los términos de la Ley 80 de 1993. En el caso bajo examen, se acreditó que ASOSUPRO fue constituida el 29 de diciembre de 2020 como una entidad de derecho público, con personería jurídica y patrimonio independiente, creada con el fin de ejecutar funciones administrativas y proyectos de interés común. En virtud de su naturaleza jurídica, ASOSUPRO puede celebrar contratos interadministrativos y tiene la condición de entidad estatal conforme al artículo 2° de la Ley 80 de 1993. De ello se desprende que ASOSUPRO cumple con el elemento subjetivo del hecho generador, pues ostenta una naturaleza pública, ejerce funciones administrativas y actúa en desarrollo de competencias estatales del orden territorial, lo que la sitúa dentro del ámbito subjetivo previsto por la normativa tributaria municipal.

9.9.50. Así las cosas, la configuración concurrente de los elementos objetivo y subjetivo del hecho generador de las estampillas Pro Cultura y Para el Bienestar del Adulto Mayor permite establecer que, en los contratos suscritos por ASOSUPRO con terceros en ejecución del Convenio Marco de Cooperación No. 1001.84.1668 de 2022, sí se materializó la obligación tributaria. El hecho de que los recursos comprometidos provinieran del Sistema General de Regalías no altera esta conclusión, pues la ley no establece exención alguna frente a tributos municipales por razón del origen de los fondos, ni limita la potestad impositiva territorial a los contratos financiados con recursos propios. En consecuencia, la causación del gravamen se produce por la sola existencia del contrato estatal, sin consideración a la procedencia de los recursos que lo financian.

9.9.51. Determinada la ocurrencia del hecho imponible, es menester precisar que la obligación tributaria recae sobre el sujeto pasivo previsto en los artículos 157 y 170 del Decreto compilatorio 060 de 2023, esto es, el

contratista, entendido como la persona natural o jurídica, incluidos consorcios, uniones temporales o sociedades de hecho, que celebra el contrato con la entidad estatal. Es el contratista quien denota la capacidad económica gravada, al percibir una contraprestación por la ejecución de una actividad onerosa orientada a la satisfacción de fines públicos. De este modo, el tributo no recae sobre ASOSUPRO, sino sobre la capacidad contributiva del contratista, que es quien obtiene un beneficio patrimonial derivado de la contratación estatal. Cualquier interpretación distinta vaciaría de contenido ambos tributos y desnaturalizaría la finalidad prevista en las Leyes 666 de 2001 y 1955 de 2019, de financiar programas culturales, artísticos y de atención integral al adulto mayor en el municipio de Yopal.

9.9.52. Desde de una perspectiva meramente formal y basado en una interpretación literal del convenio marco y los contratos específicos, la relación entre el municipio de Yopal y ASOSUPRO, tiene dos personas jurídicas de derecho público del orden territorial, relacionadas por un convenio marco, en que la asociación no tiene representación del municipio pero si una autonomía administrativa, presupuestal de estas y en que ASOSUPRO ni tan siquiera en los contratos con terceros, anuncia que obra por cuenta de la municipalidad y que los recursos son de regalías, simplemente abre procesos de contratación de licitación, obra como ordenador del gasto y contratante de un tercero, que responde por el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

9.9.53. Sin embargo, esa situación de independencia jurídica y patrimonial en el desarrollo del convenio marco, es aparente y carece de sustento en la realidad material o en la sustancialidad del andamiaje jurídico negocial. Este fue construido, para que ASOSUPRO se viera como contratante y no como ejecutor de recursos al contratar con terceros para el desarrollo de proyectos, cuyo beneficiario es el municipio de Yopal, quien con los recursos de las regalías a los cuales tiene derecho por disposición legal y constitucional, terminó financiando los contratos suscritos por Asosupro.

9.9.54. La asociación, mediante el uso de una estructura legal y contractual, que involucra en principio al contratante (ASOSUPRO) y al Contratista (tercero), vista desde el acervo probatorio y el ámbito tributario, esa relación no es bipartita sino tripartita sin que el inversor de los recursos y beneficiario de la obra desaparezca por decisión contractual, pues su papel es esencial en el fondeo y planeación de los proyectos, de manera que ASOSUPRO es un mero instrumento o vehículo negocial de cumplimiento, para invertir recursos del municipio por regalías pero ajenos para ASOSUPRO, con destinación específica, pues la necesidad y el tipo de proyecto fue definido por el municipio.

9.9.55. El artículo 184 de la Ley 2056 de 2020 estableció expresa y taxativamente que, “[l]os **recursos del Sistema General de Regalías y los gastos que realicen las entidades territoriales, así como los ejecutores de los proyectos de inversión con cargo a tales recursos, están exentos del gravamen a los movimientos financieros y estos recursos no son constitutivos de renta**”, con lo cual, las exenciones son de tributos del orden nacional, asunto de competencia del Congreso de la República, que

tiene vedado establecer exenciones sobre los impuestos de las entidades territoriales, sin que esa “desgravación” impositiva del GMF y del impuesto de renta sea para el contratista seleccionado por el ejecutor, quien presta un servicio o entrega un bien a cambio de una remuneración, porque los contratos de ASOSUPRO son estatales y por regla general, los contratos estatales son onerosos y no gratuitos.

9.9.56. Recuérdesse que las exenciones o exclusiones tributarias se realizan en atención de una actividad económica o un sujeto o mejor grupo poblacional, merecedor de un estímulo fiscal por parte del legislador, como estas son taxativas y no se pueden conceder por analogía o interpretación extensiva, es claro que las estampillas Pro adulto mayor y Pro cultura siguen vigentes, no se diseñaron para beneficiar al contratista y el instrumentalizador contractual es la asociación quien ejecuta el proyecto de inversión ordenada por el municipio.

9.9.57. Adicionalmente, como los contratos suscritos por ASOSUPRO en beneficio del municipio, con recursos asignados a este por cuenta de las regalías y en todo caso al estar en presencia de un contrato estatal, necesariamente la asociación debió recaudar las estampillas y trasladarlas al municipio, por cada uno de los pagos o abonos en cuenta hechos al contratista, pues, se insiste el contratista no es ejecutor, lo exento por inversión de recursos de regalías era para el ejecutor por GMF e impuesto de renta, pero respecto de ese tercero (contratista) que desempeña una actividad onerosa denotativa de capacidad contributiva que materialmente va destinado a satisfacer el interés general del beneficiario quien encargó la obra, con independencia que municipio y Asosupro buscaran difuminar, desvanecer u ocultar la verdadera estructura de su operación, que antes de bipartita es tripartita, que no puede ser utilizada para no pagar las estampillas, cuando estas buscan atender los fines sociales del estado, bajo el principio de dignidad humana, bienestar, solidaridad, así como la protección de personas en condiciones de vulnerabilidad como es la población adulta mayor.

9.9.58. Obsérvese como la estampilla del adulto mayor se causa con la celebración del contrato, siendo responsables de su recaudo el pagador o tesorero, y si bien los convenios de cooperación en el aporte o los recursos del cooperante están excluidos del pago de la estampilla, es necesario recordar que Asosupro es entidad estatal, no aportó recursos ni al convenio, ni a la ejecución de los contratos, que dicha asociación (entidad de derecho publico) como ejecutor suscribió contratos estatales, apalancados con recursos públicos de propiedad del municipio, de manera que no existía exclusión sobre la estampilla y como ordenador del pago de recursos públicos asignados al municipio administrados en fiducia, debió recaudar el importe del tributo, raciocinio análogo que se hace con respecto a la estampilla Procultura por compartir las anteriores características, solo que para fines y grupos poblacionales distintos.

9.9.59. En consecuencia, el fomentar estructuras legales negociales, para desvanecer su verdadera operación, el extender beneficios tributarios mediante el no pago de estampillas, pretendiendo hacer prevalecer los acuerdos de voluntades o el voluntarismo jurídico, frente a las normas de orden público como son las tributarias cuyo carácter son de indisponibles

tanto para el sujeto activo del tributo, los demás sujetos de la relación tributaria como son los responsables o agentes retenedores y por supuesto los sujetos pasivos, y con el propósito de aliviar a un contratista en su deber de tributar, desconoce la constitución nacional que prohíbe el otorgamiento de auxilios en favor de particulares⁶⁴ y de paso desprotege sectores que merecen especial atención constitucional, asunto que vulnera no solo el patrimonio público, sino caros valores y principios constitucionales.

9.9.60. La conducta desplegada por el municipio de Yopal y Asosupro, condujo al no recaudo de las estampillas a punto que la Secretaria de Hacienda de Yopal registra que no aparece pago por las antedichas estampillas y, de otra parte, ASOSUPRO no acreditó haber recaudado su importe del contratista, de manera que terminó beneficiando a estos últimos al no detraer el valor de las estampillas, con recursos del erario que no debían estar en manos de particulares y terminaron beneficiando al contratista, quien no cumplió con la obligación de contribuir al financiamiento de las cargas públicas, a pesar realizar una actividad económica onerosa en favor del municipio de Yopal a instancias de su ejecutor.

9.9.61. La parte actora y el Ministerio Público consideraron que no se estaba cumpliendo con esta carga, en virtud de un oficio que emitió la Secretaría de Hacienda del municipio de Yopal, el 4 de julio de 2024, en los siguientes términos:

“Revisados los libros presupuestales del Municipio de Yopal con NIT 891.855.017-7, de las vigencias 2022, 2023 y a la presente fecha, no se ha encontrado ningún tercero asociado a la Asociación supra departamentales de municipio ASOSUPRO, que conlleve como resultado a los pagos correspondientes a estampilla pro cultura, adulto mayor, sobretasa pro deporte y fondo de seguridad”.

9.9.62. Sin embargo, a partir de lo expuesto, es claro que los contratistas del ejecutor debieron tributar en cada uno de los contratos suscritos, erogación de la que no se allegó prueba, por lo que esta indeterminación sí supone un riesgo para el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público.

9.9.63. Esto implica que existe un deber latente para la administración municipal, a través de las herramientas de fiscalización, para requerir y ejecutar los impuestos que procedan, de acuerdo con cada contrato.

9.9.64. Para conjurar esta situación, se declarará que el municipio de Yopal y ASOSUPRO infringieron el derecho colectivo de defensa del patrimonio público, porque no están demostrados los recaudos efectivos de las estampillas ya reseñadas, pertinentes a cada contrato celebrado por

⁶⁴ Constitución Política de Colombia. [Artículo 355](#) ARTICULO 355°—Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ASOSUPRO, en ejecución del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022.

9.9.65. Ahora bien, las autoridades de la República responden por acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, las competencias de fiscalización, determinación, liquidación, discusión y cobro de impuestos no son renunciables, de manera que, si bien estas debieron ejercerse *motu proprio* sin que una sentencia lo ordenare, razón para afirmar que, en un eventual efecto suspensivo del recurso de apelación contra esta sentencia, ello no enerva, ni hace nugatorio el ejercicio de sus competencias.

9.9.66. En todo caso, para evitar cualquier duda al respecto, el término para expedir los actos liquidatorios y de cobro coactivo de las estampillas contenidos en el Estatuto de Rentas del Municipio de Yopal se suspende para evitar la pérdida de la competencia temporal y/o la prescripción de las obligaciones que llegaren a exigir mediante cobro coactivo o ejecutivo, el cual se reanudará una vez quede ejecutoriada esta sentencia.

9.9.67. Se ordenará al municipio de Yopal que, en el término de cuatro (4) meses, siguientes a la notificación de este fallo, fiscalice los dieciséis (16) contratos cuyo ejecutor ha sido ASOSUPRO, determine los impuestos pagados y pendientes de recaudo y proceda a su ejecución.

9.9.68. Además, el municipio de Yopal presentará un informe, en el plazo de cinco (5) meses, detallando toda la información de cada uno de los contratos ya mencionados y exponiendo particularmente los tributos causados, recaudados y pendientes, además de las actuaciones fiscalizadoras adelantadas.

9.10. Conclusiones

9.10.1. De acuerdo con el análisis realizado, el Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022 adolece de una causal de nulidad que no puede ser declarada en esta sede judicial, pero tal es un asunto de mera legalidad del contrato, que debe ser demandada por quien se encuentre legitimado, en términos del inciso final del artículo 141 del CPACA.

9.10.2. No se configura una vulneración a los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público y el Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, en **cuanto a la contratación**, porque no se probó el elemento subjetivo, es decir, más allá del vicio de legalidad de la contratación de ASOSUPRO por el municipio de Yopal, a saber, por una interpretación legal, no se aportó evidencia de conductas desviadas, corruptas o alejadas del interés general por parte de quienes intervinieron en el citado convenio.

9.10.3. Además, tampoco se demostró que los recursos del Sistema General de Regalías, destinados a la ejecución de los proyectos de inversión reseñados en las consideraciones, hubieran sido desviados a intereses o proyectos diferentes.

9.10.4. Si bien el DNP emitió varias resoluciones en marco de acciones preventivas en algunos de los proyectos en ejecución, no se demostró que el avance en realidad no fuera significativo y, en todo caso, un análisis de fondo de cada situación compete al juez de cada contrato.

9.10.5. El DNP no incurrió en vulneración a los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa, la Defensa del Patrimonio Público y el Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna pues, en el marco de sus competencias como administrador del SGR y en aplicación del SSEC, ha adelantado las acciones pertinentes para hacer el seguimiento y control correspondiente a las inversiones de estos recursos.

9.10.6. Se advirtió la vulneración contingente del derecho a la defensa del patrimonio público por parte del municipio de Yopal y ASOSUPRO, por cuanto no se están demostrando los recaudos efectivos de los impuestos, tasas y contribuciones pertinentes a cada contrato celebrado por ASOSUPRO, en ejecución del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022.

9.10.7. Por este motivo, se protege el derecho y se imparten las órdenes tendientes a que el municipio de Yopal haga una fiscalización efectiva de estos contratos y obtenga los recursos que corresponden.

9.11. Comité de verificación

9.12. Para el seguimiento de las órdenes emitidas, se conformará un comité de verificación, que se conformará por el magistrado ponente, quien lo presidirá, el actor popular, el alcalde del municipio de Yopal o su delegado, el Secretario de Hacienda del municipio de Yopal o su delegado, el representante legal de ASOSUPRO, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y el agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación.

X. COSTAS

10.1. Reiterando lo expuesto en múltiples sentencias proferidas después de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, debe señalarse que en un Estado Social de Derecho como el que prevé nuestra Constitución (art. 1) resulta razonable ponderar en cada caso la actividad procesal de las partes para deducir de allí si hay lugar o no a condena en costas, teniendo en cuenta, por ejemplo, la conducta temeraria de la parte, si ella resulta dilatoria en la intervención del recurso, la proposición o trámite de un incidente, o el fundamento mismo de los actos procesales, pues algunos no son serios sino caprichosos o arbitrarios.

10.2. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, la condena en costas en materia de protección de derechos e intereses colectivos solo es procedente cuando se hace patente la mala fe de las partes, lo cual no ocurrió en este caso.

10.3. Bajo estos presupuestos, para el caso que se analiza no resulta procedente la condena en costas en esta instancia.

XI. DECISIÓN

11.1. En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el **MUNICIPIO DE YOPAL** y **ASOSUPRO** están vulneran el derecho colectivo de *defensa del patrimonio público*, al omitir el recaudo efectivo de las estampillas en cada contrato celebrado por ASOSUPRO, en ejecución del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022.

SEGUNDO: INSTAR al **MUNICIPIO DE YOPAL**, en cabeza del alcalde municipal **como representante legal y primera autoridad administrativa local, a que inicie o ejerza la respectiva coordinación para dar curso a las competencias de fiscalización, determinación, liquidación, discusión y cobro de las estampillas** en cada contrato celebrado por ASOSUPRO, en ejecución del Convenio Marco de Cooperación número 1001.84.1668 de 2022.

TERCERO: SUSPENDER el término para expedir los actos liquidatorios, de determinación, discusión y de cobro coactivo de las estampillas contenidos en el Estatuto de Rentas del Municipio de Yopal para evitar la pérdida de la competencia temporal y/o la prescripción de las obligaciones que llegaren a exigir mediante cobro coactivo o ejecutivo, el cual se reanudará una vez quede ejecutoriada esta sentencia.

CUARTO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE YOPAL** que, en el término de **cuatro (4) meses**, siguientes a la notificación de este fallo, elabore un proceso de fiscalización de los dieciséis (16) contratos cuyo ejecutor ha sido ASOSUPRO, determine los impuestos pagados y pendientes de recaudo y proceda a su ejecución.

QUINTO: Además, el **MUNICIPIO DE YOPAL** presentará un informe, en el plazo de **cinco (5) meses**, detallando toda la información de cada uno de los contratos ya mencionados y exponiendo particularmente los tributos causados, recaudados y pendientes, además de las actuaciones fiscalizadoras adelantadas.

SEXTO: CONFORMAR un comité de verificación para garantizar el cumplimiento de esta sentencia, que se conformará por el magistrado ponente, quien lo presidirá, el actor popular, el alcalde del municipio de Yopal o su delegado, el Secretario de Hacienda del municipio de Yopal o su delegado, el representante legal de ASOSUPRO, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y el agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación.

SÉPTIMO: NO CONDENAR en costas.

OCTAVO: Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación, atendiendo a las previsiones del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en

concordancia con las normas relativas al recurso del Código General del Proceso.

(Aprobado en Sala de 6 de noviembre de 2025, acta número 135)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente SAMAI
LEONARDO GALEANO GUEVARA
MAGISTRADO

Firmado Electrónicamente SAMAI
AURA PATRICIA LARA OJEDA
MAGISTRADA

Firmado Electrónicamente SAMAI
INÉS DEL PILAR NUÑEZ CRUZ
MAGISTRADA

JPMP