 Alcaldía Municipal de Floridablanca	OFICIO	CÓDIGO	ADJ-F-01
		VERSIÓN	03
	SECRETARIA JURÍDICA	FECHA ELAB	Octubre-2014
	PROCESO: ASESORIA Y DEFENSA JURIDICA	FECHA APROB	2/01/2024
		TRD	102-17

RAD. 2026-002

Floridablanca, 25 de marzo de 2026

Doctora
CLAUDIA HERNÁNDEZ
 Presidenta
 Concejo Municipal de Floridablanca
 Ciudad.



CONCEJO MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA
Remitente: Diego Arturo Tamayo Salcedo Alcalde A Doc
Destinatario: 0001 - Altahona Gomez Luis Eduardo
Asunto: Proyectos de Acuerdo
Radicado No.: 2610000042 **Folios:** 4 **Anexos:** 38

Asunto: Radicación y traslado del Proyecto de Acuerdo para la supresión y liquidación de la E.I.C.E. "PROFLORIDABLANCA".

Respetada Doctora Hernández.

Previo mi respetuoso saludo, de manera atenta y formal, me permito correr traslado y **RADICAR** ante su despacho el Proyecto de Acuerdo titulado: "*Por medio del cual se ordena la supresión y liquidación de la Empresa Industrial y Comercial del Estado de la orden municipal denominada 'PROFLORIDABLANCA', y se dictan otras disposiciones en estricto acatamiento a providencias judiciales ejecutoriadas*".

Esta iniciativa tiene como propósito fundamental dar cumplimiento a los mandatos judiciales que han cobrado ejecutoria, garantizando así la seguridad jurídica del municipio y el ajuste de la estructura administrativa a la normativa vigente.

Para los fines pertinentes y el inicio del trámite legislativo en las comisiones correspondientes, adjunto a la presente los siguientes documentos:


1. **Exposición de Motivos:** Sustento técnico, fáctico y jurídico de la iniciativa.
2. **Texto del Proyecto de Acuerdo:** Articulado propuesto para debate.
3. **Anexos:** Copia de las providencias judiciales que motivan la supresión.

Agradezco de antemano la atención que se le brinde a la presente misiva, quedando a su entera disposición para ampliar cualquier información requerida durante las sesiones de estudio del proyecto.

Cordialmente,


MIGUEL ANDERSON BELTRAN PRADA
 Secretario Jurídico
 Alcaldía de Floridablanca

- **Anexos:**
 - 5 folios acuerdo.
 - 1 folio comunicación de la resolución 2096/2025
 - 2 folios resolución designación alcalde Ad hoc.
 - 1 folio constancia radicación proceso nulidad simple.
 - 8 folios Sentencia de primera instancia – Juzgado
 - 3 folios nulidad – solicitud de aclaración y adición.
 - 12 folios Sentencia de Segunda Instancia.
 - 9 folios auto por el cual se resuelve un impedimento – Procuraduría

 ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA	CARTA	CÓDIGO	GD-F-02
		VERSIÓN	04
	SECRETARIA JURÍDICA	FECHA	08/08/2024
	PROCESO:	TRD	800.26

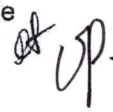
PROYECTO DE ACUERDO No. 005 DE 2026


"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL DENOMINADA 'PROFLORIDABLANCA', Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN ESTRICTO ACATAMIENTO A PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS"

EL CONCEJO MUNICIPAL DE FLORIDABLANCA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, de manera especial las conferidas por los artículos 313 numeral 6 y 315 numeral 4 de la Constitución Política, el artículo 32 numeral 3 de la Ley 136 de 1994, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998, la Ley 1105 de 2006, y

CONSIDERANDO:

1. Que el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, dentro del Medio de Control de Nulidad Simple Radicado 68001333301520210012300, profirió sentencia de primera instancia el 19 de diciembre de 2022, declarando la NULIDAD absoluta del Acuerdo Municipal No. 004 de 2021, acto creador de la E.I.C.E. PROFLORIDABLANCA.
2. Que dicha providencia fue confirmada íntegramente por el Tribunal Administrativo de Santander (Radicado 68001333301520210012301) en sentencia del 10 de octubre de 2024, quedando ejecutoriada el 03 de abril de 2025.
3. Que conforme lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, la declaratoria de nulidad produce el decaimiento y la pérdida de fuerza ejecutoria del acto, despojando de sustento legal la existencia de la entidad; circunstancia que obliga a la administración a adoptar las medidas jurídicas formales para suprimirla materialmente y liquidar su patrimonio, y así retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto de creación de la EICE.
4. Que el Acuerdo Municipal No. 001 del 11 de noviembre de 2021, por medio del cual se adoptaron los estatutos de la E.I.C.E. PROFLORIDABLANCA, constituye un acto accesorio y derivado del Acuerdo No. 004 del 23 de abril de 2021. En consecuencia, al haber sido declarado nulo el acto creador por providencia judicial ejecutoriada, el acto estatutario pierde igualmente su sustento jurídico y fuerza ejecutoria, de conformidad con el principio *accessorium sequitur principale*, sin que sea necesario un pronunciamiento judicial adicional al respecto.
5. Que, bajo el mandato de los artículos 313 numeral 6 y 315 numeral 4 de la Constitución Política, en armonía con los Conceptos 1529 de 2003 de la Sala de Consulta del Consejo de Estado y 133351 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Concejo Municipal ostenta la competencia legal para proferir el marco normativo que establezca los lineamientos para la supresión y habilite al Ejecutivo local para realizar la respectiva liquidación de la entidad.
6. Que el alcalde titular manifestó impedimento para actuar dentro del procedimiento para dar cumplimiento a la orden judicial, el cual fue aceptado por la Procuraduría Regional de

 ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA	CARTA	CÓDIGO	GD-F-02
		VERSIÓN	04
	SECRETARÍA JURÍDICA	FECHA	08/08/2024
	PROCESO:	TRD	800.26

Santander mediante Auto IUS E-2025-105125 del 17 de septiembre de 2025; siendo designado DIEGO ARTURO TAMAYO SALCEDO como Alcalde Ad Hoc por el Ministerio del Interior a través de la Resolución No. 2096 del 02 de diciembre de 2025.

7. Que, tal como se evidenció en la justificación de la iniciativa, a la fecha la E.I.C.E. PROFLORIDABLANCA no cuenta con una planta global de personal propia y activa, operando transitoriamente a través de un gerente encargado. Esto significa que la supresión no conllevará la vulneración de derechos de carrera administrativa ni generará pasivos prestacionales lesivos (indemnizaciones masivas) que afecten gravemente el erario municipal.
8. Que en cumplimiento de la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander dentro del medio de control de nulidad simple bajo radicado 68001333301520210012301; se hace necesario suprimir y ordenar el inicio del proceso de liquidación de la empresa industrial y comercial del orden municipal denominada PROFLORIDABLANCA.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO. SUPRESIÓN Y DISOLUCIÓN POR ACATAMIENTO JUDICIAL.

Suprímase del ordenamiento jurídico municipal la Empresa Industrial y Comercial del Estado denominada PROFLORIDABLANCA, creada mediante el Acuerdo No. 004 de 2021, en estricto cumplimiento de la nulidad decretada judicialmente por el Tribunal Administrativo de Santander dentro del medio de control de nulidad simple con radicado 68001333301520210012301; A partir de la firmeza de este Acuerdo, como consecuencia de la supresión, declárese disuelta y en imposibilidad absoluta para continuar operando su objeto misional.


ARTÍCULO SEGUNDO. ESTADO DE LIQUIDACIÓN. A partir de la sanción del presente Acuerdo, la entidad entrará de inmediato en proceso de liquidación, conservando su capacidad jurídica de manera privativa y excluyente para expedir los actos y contratos requeridos para el desmonte de sus operaciones. Utilizará para todos los efectos legales, fiscales y contables la denominación "PROFLORIDABLANCA EN LIQUIDACIÓN".

ARTÍCULO TERCERO. RÉGIMEN LEGAL Y PROCEDIMIENTO. El proceso liquidatorio se someterá imperativamente a las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000, modificado orgánicamente por la Ley 1105 de 2006, adaptadas al contexto y estructura de la entidad territorial. Supletoriamente se aplicará el Código de Comercio.

ARTÍCULO CUARTO. COMPETENCIA DEL ALCALDE AD HOC Y LIQUIDADOR. Facúltese al Alcalde Ad Hoc del Municipio para designar a un Liquidador de libre nombramiento y remoción, quien actuará como Representante Legal de la entidad y ostentará las facultades descritas en el artículo 6° del Decreto Ley 254 de 2000. El proceso de liquidación no podrá exceder el plazo máximo de doce (12) meses, prorrogables mediante acto motivado expedido por el Alcalde Ad Hoc.

ARTÍCULO QUINTO. OBLIGACIONES FISCALES Y DE SANEAMIENTO. Constituirá obligación ineludible del Liquidador la estructuración del balance final de la liquidación, garantizando la presentación de los reportes ante el Sistema CHIP de la Contaduría General de la Nación (CGN), así como el cumplimiento de las obligaciones de cierre ante la DIAN y entes tributarios municipales, procurando la cancelación definitiva de los respectivos registros.




 ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA	CARTA	CÓDIGO	GD-F-02
		VERSIÓN	04
	SECRETARIA JURÍDICA	FECHA	08/08/2024
	PROCESO:	TRD	800.26

ARTÍCULO SEXTO. PASIVO LABORAL E INDEMNIZACIONES. Dado que PROFLORIDABLANCA ha operado fundamentalmente a través de un gerente encargado y carece a la fecha de una planta global de personal de carrera administrativa estructurada y en funciones, el proceso de liquidación no conllevará la ejecución de programas de supresión masiva de cargos ni liquidación de indemnizaciones laborales atípicas. El Liquidador gestionará exclusivamente la terminación de la provisión del encargo gerencial vigente o las cuentas de cobro de prestación de servicios adeudadas a la fecha.

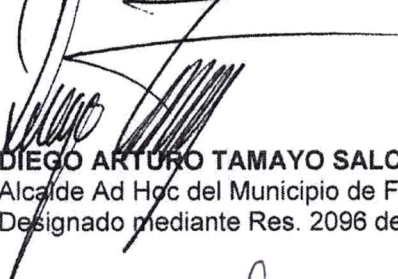
ARTÍCULO SÉPTIMO. SUBROGACIÓN DE DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROCESOS JUDICIALES. Concluida la etapa de liquidación y suscrita el Acta Final, la totalidad de los bienes, inmuebles, muebles, saldos remanentes, y las obligaciones pasivas, contingentes o reclamaciones judiciales en curso que sobrevivieren al proceso liquidatorio, serán asumidas, subrogadas técnica y jurídicamente por la Administración Central del MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA, conforme lo establece el parágrafo 1 del artículo 52 de la Ley 489 de 1998.

ARTÍCULO OCTAVO. ENTREGA Y CUSTODIA DE ARCHIVOS. En cumplimiento de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos y sus decretos reglamentarios, el Liquidador deberá realizar la entrega del acervo documental e histórico de PROFLORIDABLANCA EN LIQUIDACIÓN, debidamente inventariado y clasificado, al archivo central del Municipio para su adecuada salvaguardia y custodia.

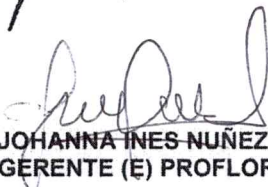
ARTÍCULO NOVENO. VIGENCIA Y DEROGATORIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación legal y deroga todas las disposiciones municipales que le sean contrarias.

Publíquese y Cúmplase.


Presentado por:




DIEGO ARTURO TAMAYO SALCEDO.
Alcalde Ad Hoc del Municipio de Floridablanca
Designado mediante Res. 2096 de 2025 (MinInterior)



JOHANNA INES NUÑEZ LAITON
GERENTE (E) PROFLORIDABLANCA

REVISÓ: MIGUEL ANDERSON BELTRAN PRADA – Secretario Jurídico. 
EDGAR MAURICIO PEÑUELA ARCE – Secretario General.

PROYECTÓ: JPS. P. Apoyo
CJDT. P. Apoyo

 ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA	CARTA	CÓDIGO	GD-F-02
		VERSIÓN	04
	SECRETARIA JURÍDICA	FECHA	08/08/2024
	PROCESO:	TRD	800.26

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE ACUERDO No. _____ DE 2026

"POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL DENOMINADA 'PROFLORIDABLANCA', Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN ESTRICTO ACATAMIENTO A PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS".

Honorable Concejo Municipal de Floridablanca:

En mi condición de Alcalde Ad Hoc, someto a consideración de esta Honorable Corporación el presente Proyecto de Acuerdo, fundamentado no en la discrecionalidad administrativa, sino en la obligatoriedad perentoria de dar cumplimiento a una orden judicial ejecutoriada y conjurar los efectos del decaimiento del acto de creación de la entidad, con base en las siguientes consideraciones fácticas y normativas:

I. FUNDAMENTO JUDICIAL: ACATAMIENTO DE LA SENTENCIA DE NULIDAD.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo expulsó del ordenamiento jurídico el Acuerdo Municipal No. 004 del 23 de abril de 2021, acto creador de la E.I.C.E. PROFLORIDABLANCA, declarando su nulidad. Esta declaratoria se dio a través de las siguientes providencias dictadas dentro del Medio de Control de Nulidad Simple.


- A.** Sentencia de Primera Instancia del 19 de diciembre de 2022, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga (Radicado 68001333301520210012300), declarando la nulidad absoluta por insuficiencia en los estudios demostrativos.
- B.** Sentencia de Segunda Instancia del 10 de octubre de 2024, Proferida por el Tribunal Administrativo de Santander (Radicado 68001333301520210012301), que confirmó en su integridad el fallo del a quo.
- C.** Auto que resolvió la solicitud de aclaración de la Sentencia de Segunda Instancia del 4 de febrero de 2025; el Tribunal Administrativo de Santander profirió el Auto No. 004, mediante el cual denegó las solicitudes de aclaración y adición presentadas por el Municipio.
- D.** Firmeza: Surtido el Auto que denegó la solicitud de aclaración el 14 de febrero de 2025, la sentencia cobró constancia de ejecutoria material el 03 de abril de 2025.

II. DECAIMIENTO DEL ACTO Y PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA.

De conformidad con el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la declaratoria de nulidad por la autoridad judicial competente trae consigo de manera automática la pérdida de vigencia y de fuerza ejecutoria del acto administrativo. En consecuencia, al desaparecer el fundamento de derecho que le daba soporte, para la empresa industrial y comercial del orden municipal denominada PROFLORIDABLANCA, ha sufrido el fenómeno del decaimiento, hallándose desprovista de asidero legal para continuar ejerciendo cualquier tipo de operación misional.





 ALCALDÍA DE FLORIDABLANCA	CARTA	CÓDIGO	GD-F-02
		VERSIÓN	04
	SECRETARIA JURÍDICA	FECHA	08/08/2024
	PROCESO:	TRD	800.26

Por lo anterior, mantener la entidad activa materialmente constituiría un desconocimiento de la orden judicial. Por ello, es necesario adelantar los trámites y formalizar su supresión y ordenar su liquidación para sanear los eventuales pasivos generados en la realidad y subrogar los remanentes patrimoniales al Municipio; según corresponda dentro del proceso liquidatario.

III. CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y COMPETENCIA DEL ALCALDE AD HOC.

En aras de salvaguardar el principio de imparcialidad, el Alcalde titular, José Fernando Sánchez Carvajal, se apartó del conocimiento del asunto radicando Oficio RS 0356 del 26 de febrero de 2025, con fundamento en lo establecido en el artículo 11 y 12 de la Ley 1437 de 2011; fundamentado en tres (3) causales objetivas de conflicto de interés previstas en la ley, la cuales correspondieron a las siguientes:

- A. Haber conocido del asunto en oportunidad anterior.
- B. Existir litigio o controversia en su contra.
- C. Haber sido miembro principal de la Junta Directiva de la EICE.

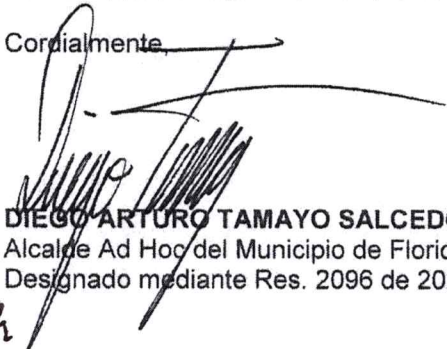
La Procuraduría Regional de Instrucción de Santander, a través del Auto IUS E-2025-105125 del 17 de septiembre de 2025, ACEPTÓ formalmente el impedimento. Por consiguiente, el Ministerio del Interior, mediante Resolución 2096 del 02 de diciembre de 2025, designó al suscrito Alcalde Ad Hoc para adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación.

IV. COMPETENCIA DEL CONCEJO Y RÉGIMEN DE LIQUIDACIÓN.

Bajo el mandato de los artículos 313.6 y 315.4 de la Constitución Política y los Conceptos 1529 de 2003 del Consejo de Estado y 133351 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública; el Concejo Municipal ostenta la competencia para proferir el marco legal que materializa la supresión y habilita al Ejecutivo para realizar la liquidación. Dicho proceso se desarrollará asimilando estrictamente las reglas del Decreto Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, por expresa disposición legal.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los Honorables Concejales dar trámite de a esta iniciativa, para asegurar el acatamiento judicial y proteger el patrimonio municipal.

Cordialmente,


DIEGO ARTURO TAMAYO SALCEDO.
 Alcalde Ad Hoc del Municipio de Floridablanca
 Designado mediante Res. 2096 de 2025 (MinInterior)





Al contestar cite Radicado 2025-2-001402-055893 Id: 667730
Remitente: GRUPO DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS
Destinatario: ALCALDIA DE FLORIDABLANCA - SANTANDER y Otros...
Fecha: 03-12-2025 15:29:48
Folios: 1
Anexos: 1 Documentos electrónicos



Bogotá D.C.

Doctor

JOSÉ FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL

Alcalde Municipal De Floridablanca.

Departamento de Santander.

alcalde@floridablanca.gov.co, contactenos@floridablanca.gov.co

E.S.D

Doctor

JUVENAL DIAZ MATEUS

Gobernador de Santander

Departamento de Santander

gobernacion@santander.gov

E.S.D

Señores

PROCURADURIA REGIONAL DE INSTRUCCIÓN DE SANTANDER

regional.santander@procuraduria.gov.co, sortiz@procuraduria.gov.co

E.S.D

Asunto: Comunicación de la Resolución 2096 del 02 de diciembre de 2025 "*Por la cual se designa alcalde ad hoc del municipio de Floridablanca, departamento de Santander*".

Cordial saludo.

Mediante el presente oficio, les comunico la expedición de la Resolución 2096 del 02 de diciembre de 2025 "*Por la cual se designa alcalde ad hoc del municipio de Floridablanca, departamento de Santander*", al señor Diego Arturo Tamayo Salcedo, quien se desempeña en el cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 02, de la Secretaria de Planeación de la Gobernación de Santander, para "(...) *adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación (...)*"., en cumplimiento del Auto del 17 de septiembre de 2025 proferido por la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander.

Cordialmente,

ANGÉLICA MARÍA ESQUIVEL CASTILLO
Coordinadora Grupo de Actuaciones Administrativas
Dirección Jurídica



Interior

RESOLUCIÓN NÚMERO **2096** DE 02 DIC 2025

Por el cual se designa alcalde *ad hoc* del municipio de Floridablanca, departamento de Santander

EL MINISTRO DEL INTERIOR

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las conferidas por el artículo 66 de la Ley 4ª de 1913 y el artículo 9 del Decreto 658 de 2024, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Oficio No. 0356 del 26 de febrero de 2025, enviado a la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander, el señor José Fernando Sánchez Carvajal, Alcalde del municipio de Floridablanca, departamento de Santander, manifestó su impedimento para participar en todas las actuaciones administrativas relacionadas con el proceso de supresión y liquidación de la empresa industrial y comercial denominada PROFLORIDABLANCA, toda vez que *"se deriva de mi participación previa como concejal en la creación de esta empresa [EICE PROFLORIDABLANCA]. Mi actividad pasada como promotor de la entidad genera un vínculo directo e incuestionable con el proceso actual de supresión y liquidación, lo que compromete mi capacidad para actuar"*. (Contenido entre corchetes fuera de texto).

Que mediante Auto del 17 de diciembre de 2025, proferido dentro del proceso con radicación IUS E-2025-105125 IUC D-2025-4136293, la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander aceptó el impedimento manifestado por el señor José Fernando Sánchez Carvajal, alcalde del municipio de Floridablanca, departamento de Santander, y consecuentemente, ordenó remitir las diligencias al Ministerio del Interior para la designación del funcionario *ad hoc* para *"(...) adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación (...)"*.

Que en virtud del concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, número 20166000265301 del 23 de diciembre de 2016, mediante el cual precisó que *"(...) será de competencia del Presidente de la República decidir si designa un empleado del orden nacional o territorial, pudiendo designar a un funcionario de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción que, en todo caso, se encuentre habilitado para realizar la actuación administrativa para la cual se nombra con carácter transitorio (...)"*, mediante Oficio No. 20250217449 de fecha 12 de noviembre de 2025 y correo electrónico del mismo mes y año, enviado al Ministerio del Interior mediante Id 650363 del 13 de noviembre de 2025, el señor MG. (R) Oscar Eduardo Hernández Durán, Secretario del Interior de la Gobernación del Departamento de Santander, postuló al señor Diego Arturo Tamayo Salcedo, identificado con cédula de ciudadanía número 1.098.694.400, quien se desempeña en el cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 02, de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Santander, para ser designado como alcalde *ad hoc* del municipio de Floridablanca, departamento de Santander.



Continuación Resolución "Por la cual se designa alcalde ad hoc del municipio de Floridablanca, departamento de Santander"

Que el artículo 209 de la Constitución Política preceptúa que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, con fundamento, entre otros principios, en los de moralidad e imparcialidad, este último garantizado también por el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que de conformidad con el artículo 66 de la Ley 4a de 1913, corresponde al Presidente de la República nombrar servidores *ad hoc* en los casos en los cuales sea aceptado el impedimento o la recusación de un servidor en ejercicio de funciones administrativas que no tiene superior ni cabeza del sector, como medida excepcional, en atención a lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 6 de marzo de 2014, a través del radicado número 11001-03-06-000-2014-00049-00 (2203).

Que mediante el artículo 9 del Decreto 658 del 21 de mayo de 2024, el Presidente de la República delegó en el ministro del Interior la función de designar alcaldes y gobernadores *ad hoc*, sin perjuicio de la posesión que debe surtirse en los términos que establecen las Leyes 136 de 1994 y 2200 de 2022.

Que con el fin de dar cumplimiento a los principios de moralidad, transparencia e imparcialidad, se procederá a designar alcalde *ad hoc* del municipio de Floridablanca, departamento de Santander.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. Designación alcalde ad hoc del municipio de Floridablanca.

Designar como alcalde *ad hoc* del municipio de Floridablanca, departamento de Santander, al señor Diego Arturo Tamayo Salcedo, identificado con cédula de ciudadanía número 1.098.694.400, quien se desempeña en el cargo de Secretario de Despacho, Código 020, Grado 02, de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Santander, para "(...) *adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación (...)*".

Parágrafo. Concluida la gestión encomendada en el presente acto administrativo, el (la) designado (a) deberá presentar un informe a la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior de las actuaciones desplegadas junto con las evidencias correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 951 de 2005 y las disposiciones complementarias.

Artículo 2. Posesión. El alcalde *ad hoc* designado en este acto deberá tomar posesión del cargo ante la instancia que corresponda, en los términos del artículo 94 de la Ley 136 de 1994.



Interior

RESOLUCIÓN NÚMERO **2096** DE **02 DIC 2025**

PÁGINA 3

Continuación Resolución "Por la cual se designa alcalde ad hoc del municipio de Floridablanca, departamento de Santander"

Artículo 3. Comunicación. Comunicar, a través de la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior, el contenido de la presente resolución al alcalde *ad hoc* designado en este acto, al alcalde titular del municipio de Floridablanca, a la Gobernación de Santander y a la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander.

Artículo 4. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

02 DIC 2025

ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA

Elaboró: Laura Alejandra Granados Peralta - Abogado GAA - Dirección Jurídica
Revisó: Angélica María Esquivel Castillo, Coordinadora GAA, Dirección Jurídica
Revisó: Andres Zamir López Robles - Profesional Especializado GAA Dirección Jurídica
Aprobó: Juan Gabriel Durán Sánchez - Director Jurídico
Aprobó: Carolina Contreras Ramírez, Asesora, Despacho Ministro del Interior



EL SUSCRITO SECRETARIO DEL JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

HACE CONSTAR:

- Que el proceso de **NULIDAD SIMPLE** en donde aparece como demandante **FABIÁN DÍAZ PLATA** y como demandado **MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA** fue radicada bajo el número **68001333301520210012300**.
- Que se profirió por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022), la cual fue notificada personalmente en forma electrónica a las partes el día trece (13) de enero de dos mil veintitrés (2023).
- Que atendiendo al recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia, el H. Tribunal Administrativo de Santander profirió **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA** del diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024), la cual se notificó en forma electrónica el día dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).
- Mediante Auto del catorce (14) de febrero de dos mil veinticinco (2025), el H. Tribunal Administrativo de Santander niega la solicitud de aclaración interpuesto por la parte demandada, el cual fue notificado el dieciocho (18) de febrero de dos mil veinticinco (2025), quedando debidamente ejecutoriado el veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025).
- Que mediante auto del veintiocho (28) de marzo de dos mil veinticinco (2025), este Despacho Judicial dispuso obedecer y cumplir lo resuelto por el H. Tribunal Administrativo de Santander, ordenó la expedición de copias y dispuso el archivo; decisión que fue notificada por estado y en forma electrónica el treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinticinco (2025); quedando debidamente ejecutoriada el tres (03) de abril de dos mil veinticinco (2025).
- Se advierte además que de conformidad con la Ley 1564 de 2012 del Código General del Proceso suprimió la generación de copias auténticas, en su lugar estableció generar una constancia secretarial que da cuenta de la ejecutoria de la providencia. Finalmente, con la expedición de la Ley 2213 de 2022, así como el Acuerdo PCSJA 20-11567 del 05 de junio de 2020 se surtió el proceso de digitalización y transformación de la justicia, por tanto, actualmente no se tramitan expedientes en físico, ni fotocopias con sellos.

Se anexan a la presente, copias digitales de las sentencias de primera y segunda instancia, auto que resuelve aclaración, así como del auto de obedecer y cumplir.

La presente se expide ante la solicitud elevada por la parte demandada y aplica igualmente para acreditar que se trata de primera copia, que presta mérito ejecutivo.

Bucaramanga, nueve (09) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

*Aprobado y adoptado digitalmente
(Inciso 2 del artículo 2 de la ley 2213 de 2022)*

EDGAR LEWIS HOLGUIN QUITIAN
Secretario



JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

C.I. No. 038 – IV Trimestre

Bucaramanga, diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”

I. ANTECEDENTES

(Consecutivo Proceso Digital No. 001 – Cuaderno No. 1)

1.1. Pretensiones

“PRIMERA. Solicito señor Juez se declare la suspensión provisional del ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”, por los motivos ya expuestos.

SEGUNDO. Solicito señor juez se declare la nulidad total del del ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”, por las razones y motivos antes expuestos”

1.2. Fundamentos Facticos.

La demanda refiere los siguientes:

“PRIMERO. El Día 09 de abril del 2021 fue radicado ante el Concejo Municipal de Floridablanca, Proyecto de Acuerdo “Por Medio del Cual se Crea una Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Municipal, se Fijan las Normas Básicas de su Funcionamiento y se Adoptan Otras Disposiciones”¹, como anexos a este proyecto se entregó el Estudio Demostrativo Para la Creación de la EICE², Acta No. 11 -2021 del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS³, constancia de la Oficina Asesora de Planeación⁴, constancia de la Secretaria de Hacienda⁵, Capítulo IV. Pasivos y contingencias⁶.

SEGUNDO. El presente proyecto de acuerdo tuvo su primer debate en la Comisión de Hacienda del Concejo Municipal de Floridablanca el día 17 de abril del 2021, la cual estuvo precedida por 7 Concejales, todos votaron de manera positiva a la ponencia y realizaron algunos requerimientos a la Administración Municipal, como estudio financiero, certificación de la Secretaria de Hacienda y de Planeación que aseguraran que el proyecto se encuentra acorde al Plan de Desarrollo y los dineros aportados a esta empresa no afectaran las finanzas del municipio a largo plazo.⁷

¹ Prueba 1. Proyecto de Acuerdo y anexos radicados ante el Concejo Municipal de Floridablanca Págs. 1 – 7.

² Ibídem Págs. 8-14.

³ Ibídem Págs. 15 -20

⁴ Ibidem Pag 21

⁵ Ibidem Pag 22

⁶ Ibídem Págs. 23-32

⁷ Prueba 2. ACTAS Y MEMORIAS DE PRIMER Y SEGUNDO DEBATE DE PROYECTO DE ACUERDO 004 DEL 23 DE ABRIL DEL 2021 MÁS ANEXOS.

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

TERCERO. Debido a su aprobación en primer debate, paso a plenaria del Concejo Municipal de Floridablanca en segundo debate el día 23 de abril del 2021, donde después de ser discutido por los Honorables Concejales de Floridablanca, fue aprobado mediante 13 votos positivos, 2 votos negativos y 4 ausencias.

CUARTO. Después de revisar el acuerdo que fue aprobado por el Concejo Municipal de Floridablanca mediante acuerdo 004 del 23 de abril del 2021, con el fin de crear un empresa industrial y comercial del estado de la orden municipal denominada PROFLORIDABLANCA, y sancionado por la Alcaldía Municipal el 27 de abril del 2021, se puede determinar las falencias insuperables en los requisitos mínimos que debe contener un Acuerdo Municipal para la creación de una empresa como estas.

QUINTO. Pues de la lectura integral del mismo, así como de sus anexos se puede determinar la incompatibilidad que tienen sus más de 12 actividades comerciales que se pretenden desarrollar, con la justificación que fue presentada para su creación, pues si bien se justifica la creación de esta importante empresa para la reactivación económica del municipio, el gobierno municipal no tiene la certeza de que hará su empresa, pues pese a que ya se aprobó el acuerdo, solo hasta que empiece su funcionamiento se empezará a investigar a que actividad se podrán dedicar para buscar la reactivación económica, situación que viola a todas luces los principios básicos de la administración pública como la planeación, buena fe, moralidad, responsabilidad, eficacia, economía entre otros, al dejar al azar situaciones que se debieron prever desde el estudio para su creación.

SEXTO. Esta falta de planeación se ve reflejada en los estudios demostrativos, más su anexo el cual solo fue entregado hasta que se hizo la solicitud por parte del Concejo Municipal, pues de estos se puede concluir que la Alcaldía Municipal de Floridablanca no hizo un estudio técnico, jurídico, financiero y de mercado serio que demostrara la necesidad de la implementación de esta empresa, pues el estudio entregado como parte del Acuerdo 004, no contiene los requisitos mínimos de un estudio de mercado serio, realizado por un profesional que viabilizará de manera objetiva la empresa que se creó y que demostrará la rentabilidad de esta a corto, mediano y largo plazo. Situaciones que se probará cuando se realice la justificación de los cargos aquí invocados.

SÉPTIMO. Además, con violación e incumplimiento a las normas que determinan el contenido mínimo que debe tener la creación de una empresa industrial y comercial del estado, pues de la lectura del acuerdo se puede determinar que fueron atribuidas al Alcalde, funciones propias que debía realizar el Concejo y que determinaban la estructura orgánica como son el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración, su forma de integración y de designación de sus titulares, pues en el acuerdo aprobado solo se informa que existirá un gerente y una junta directiva y que esta última estará conformada por un grupo impar de personas provenientes de la administración municipal y de gremios o sectores productivos, sin profundizar exactamente cuál será el número de los miembros, que calidades tendrán y a que miembros de agremiaciones específicamente se citará, además que tampoco se determinó las calidades mínimas que debe tener la persona que sea nombrada como gerente de la EICE.

OCTAVO. Dentro del acuerdo tampoco se menciona a que órgano o secretaria del orden territorial al que se encuentra vinculada esta empresa, por lo que no se puede determinar cuál será la secretaria encargada de hacer seguimiento, control, coordinación al cumplimiento de las funciones para las que fue creada, situación que se debió prever con el acuerdo con la cual fue creada.

NOVENO. La incompatibilidad que tiene el sin fin de objetos sociales que va a desarrollar la empresa con la justificación que se presentó (sic) para su creación y la insuficiencia de estudios demostrativos que determinen la realidad técnica, jurídica y económica que demostrara la verdadera necesidad, rentabilidad y rendimientos que va a tener en el corto, mediano y largo plazo, hacen que esta represente un peligro para las finanzas públicas y un riesgo para la administración pues aún no se define si esta va a tener un efectivo éxito o será rentable para el mercado municipal por la falta de estudios demostrativos.

DÉCIMO. Las grandes falencias que representa la creación de esta empresa denominada PROFLORIDABLANCA, demuestra el notable incumplimiento y violación de la Ley tanto por parte de la Alcaldía Municipal al presentar un proyecto de acuerdo sin el lleno total de requisitos que demostraran de manera objetiva que este proyecto cumplía con las condiciones necesarias para su creación, justificación y sostenibilidad fiscal a largo plazo; y el incumplimiento por parte del Concejo Municipal de Floridablanca por dar el aval para la creación de una empresa que notablemente no cuenta con los estudios necesarios que demuestren su rentabilidad fiscal a la largo plazo y que sus objetos sociales cumplen con la justificación para la que fue creada que no es otra que la reactivación del municipio de Floridablanca.

**Rama Judicial del Poder Publico
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander**

2

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

DÉCIMO PRIMERO. La creación de esta empresa representa un grave peligro para las finanzas del municipio de Floridablanca debido a que, a pesar de que ya se sanciono y quedo en firme este acuerdo, de su creación no se puede determinar cuál será el futuro de los recursos que se van a invertir en este proyecto que apenas se esta (sic) estudiando y que pretende una inversión inicial por cerca de los \$1.800.000, pues la Administración Municipal de Floridablanca no ha determinado cual será el objeto social que desarrollara la empresa toda vez que tiene más de 12 posibles actividades a desarrollar y además determina que estas se podrán ampliar, dejando al azar el futuro que tendrá su capital inicial, el cual será invertido solo en estudios para determinar que hará la empresa, situación que se debió solucionar desde su planeación.

DÉCIMO SEGUNDO. Por lo que la falta de planificación, estudios serios y determinación de un objeto social basado en un estudio demostrativo que determine la necesidad, rentabilidad y proyección a corto, mediano y largo plazo, disponen la falta de cumplimiento de los requisitos mínimos de la Ley para la creación de empresas industriales y comerciales del estado.

DÉCIMO TERCERO. En consecuencia y atendiendo a todas las falencias que se han presentado en la creación de esta empresa y ante el inminente riesgo en el que se encuentran los recursos que pretenden ser destinados en una empresa que ni siquiera sabe cuál será su objeto social determinan la la violación flagrante de la Constitución y la Ley y principios básicos de las actuaciones administrativas por su falta de cumplimiento y teniendo en cuenta el carácter general del Acuerdo 004 del 23 de abril del 2021, es necesario solicitar la nulidad de este acto administrativo general, porque fue expedido de forma irregular, con infracción de las normas que debería fundarse."

Normas violadas y concepto de la violación

Normas Violadas:

- Artículo 209, 313, Constitución Política de Colombia
- Artículo 3, Ley 1437 de 2011
- Artículo 39, 50, 69 Ley 489 de 1998

Concepto de Violación:

PRIMER CARGO: VIOLACIÓN DEL ACUERDO 004 DEL 23 DE ABRIL DE 2021 POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE

En el escrito inicial se afirmó que el municipio de Floridablanca vulneró las normas constitucionales y legales en las que debería fundarse al proyectar y avalar la creación de la EICE denominada PROFLORIDABLANCA, habida cuenta que **los estudios demostrativos anexos al proyecto de acuerdo** como requisito indispensable para su presentación, no lograron justificar de manera idónea esta iniciativa, desconociendo la observancia y el cumplimiento de los principios de la administración pública contemplados tanto en el artículo 209 de la Constitución como en los demás principios que ha desarrollado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado.

Sostiene el ciudadano que la creación de la EICE no desarrolla a cabalidad cada uno de los aspectos previstos en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, en tanto: *i)* el componente de naturaleza jurídica es una copia del artículo 85 de la Ley 489 de 1998, sin que se amplíen las normas que deben guiar la empresa, *ii)* No se especifica según su naturaleza, los posibles objetos que debe desarrollar y cuáles serán los órganos de control y orientación encargados de realizar un seguimiento a esta empresa, *iii)* Invoca la Ley 2069 de 2020 por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, sin embargo, no se aclaran cuáles serán las políticas que se implementarán atendiendo la naturaleza de las empresas industriales y comerciales del Estado, consistente en entrar al mercado y prestar bienes y servicios y *iv)* Explica en forma sucinta el cumplimiento de los principios de la función administrativa.

Aduce igualmente que el estudio demostrativo por medio del cual la administración municipal justificó la creación de una empresa industrial y comercial del estado, de funcionamiento indefinido y con una inversión de más de \$1.800.000.000, se entregó al Concejo Municipal para su análisis como un anexo de 8 hojas. Lo anterior, sin precisar el objeto social que desarrollará la empresa, el futuro que tendrá su capital inicial (teniendo en cuenta que existen más de 12 posibles actividades a desplegar), los órganos de control y orientación encargados de realizar un seguimiento a esta empresa, su fundamentación y las atribuciones jurídicas.

Aseguró también la falta de detalle en el componente número 4 en donde se invoca la Ley 2069 del 2020 por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia, pues si bien, se hace referencia a la promoción de políticas para los emprendimientos del municipio, la naturaleza de una EICE,

**Rama Judicial del Poder Publico
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander**

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

presume su entrada al mercado y a la prestación de bienes y servicios, propia de los establecimientos públicos (artículo 70 Ley 489 de 1998), los cuales se encargan de atender funciones administrativas.

Para el actor no es necesario realizar un mayor análisis del anexo financiero pues de su simple lectura se pueden evidenciar las falencias, de un trabajo realizado por personal "no idóneo" entre ellas: inexistencia de un plan de inversiones, capital de trabajo, presupuesto efectivo, fuentes de financiamiento, entre otros aspectos básicos que determinarán la viabilidad y sostenibilidad del proyecto. Resalta como preocupante, la proyección financiera que corresponde al punto número 6, pues la administración municipal basó el presupuesto de la EICE, en un promedio entre los presupuestos de otras empresas descentralizadas de Floridablanca como son IDEFLORIDA (Instituto de recreación y deporte encargado de promover la actividad física en el municipio), el ECAM (que corresponde a la escuela de capacitación de Floridablanca) y la CASA DE LA CULTURA, sin constatar si quiera que ninguna de estas empresas tienen una relación parecida al objeto social que pretende desarrollar la nueva EICE.

Por lo anterior, el accionante considera que el acto acusado debe declararse nulo totalmente, con el fin de proteger los recursos públicos de los ciudadanos del Municipio de Floridablanca y el ordenamiento jurídico de este acto administrativo que a todas luces es ilegal, como quiera que, al no cumplir con los mínimos requisitos para la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, se genera un grave peligro para las finanzas del municipio de Floridablanca, siendo imposible a la fecha determinar cuál será el futuro de los recursos que se van a invertir en este proyecto.

SEGUNDO CARGO: EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACUERDO 004 DEL 2021 POR LA FALTA DE REQUISITOS MÍNIMOS CONTEMPLADOS EN LA LEY PARA SU CREACIÓN.

El accionante resalta que a través del artículo 313 numeral 6 de la Constitución Política el legislador determinó de manera expresa que el Concejo Municipal podía crear mediante iniciativa del alcalde, Empresas Industriales y Comerciales del Estado. A su vez, a través del artículo 50 de la Ley 489 de 1998 estableció el contenido básico del acto administrativo por medio del cual se pretenda la creación de una entidad descentralizada de cualquier orden, los cuales son como mínimo sus objetivos y estructura orgánica entre otros puntos así:

"ARTÍCULO 50.- Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

- 1. La denominación.*
- 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.*
- 3. La sede.*
- 4. La integración de su patrimonio.*
- 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y*
- 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.*

PARÁGRAFO. - Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación."

Con fundamento en lo anterior, advierte la expedición irregular del acto acusado por falta de requisitos mínimos contemplados para su creación, toda vez que la administración municipal omitió (entre otros) la designación de los titulares de la Junta Directiva, las calidades, el tipo de experiencia que debía tener el Gerente de la EICE, así como también, la Secretaría del orden municipal a la cual quedaría vinculada la EICE en aras de realizar seguimiento, coordinación y control a la empresa.

Por ende, al saltarse los requisitos indispensables que debía contener el acto administrativo para su creación estipulados en el artículo antes citado, evidencia una irregularidad en su formación que lo vicia y conlleva a la nulidad total del acto administrativo.

En armonía con lo expuesto, el accionante cita el pronunciamiento realizado por el Consejo de Estado sobre las irregularidades de los actos administrativos cuando se desconocen los requisitos mínimos para su formación así: *"Expedición irregular del acto o Vicios de forma: Dados los términos de la impugnación, se evidencia que ésta es la causal de nulidad alegada, puesto que la misma consiste, precisamente, en*

**Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander**

3

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

el desconocimiento de los requisitos de formación y expedición de los actos administrativos, en cuanto a la apariencia del acto propiamente dicha o respecto del procedimiento legal que debe seguirse para la toma de la decisión administrativa".

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue presentada el 09 de julio de 2021⁸ y admitida mediante auto del 14 de julio de 2021⁹. Mediante auto de la misma fecha se corrió traslado de la solicitud de medida cautelar¹⁰. Mediante auto del 10 de agosto se niega la medida cautelar deprecada¹¹. En término, la parte demandada Municipio de Floridablanca presentó contestación a la demanda sin proponer excepciones¹². Por auto del 24 de noviembre de 2021 se resuelve sobre pruebas pedidas y se corre traslado a las partes para alegar de conclusión¹³

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA (Consecutivo Proceso Digital No. 008 – Cuaderno No. 1):

En término, presentó contestación a la demanda expresando su oposición a las pretensiones de la misma, toda vez que el contenido del Acuerdo municipal que dispuso la creación de la EICE cumple con las exigencias fijadas en el artículo 50 de la ley 489 de 1998, tal como se observa en cada uno de los artículos del referido acto administrativo.

Teniendo en cuenta las actividades a desarrollar, precisa que el acto de creación de la EICE denominada PROFLORIDABLANCA, se somete a la exigencia contenida en el artículo 85 de la Ley 489 de 1998 donde se señala que estos organismos "*...desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley*", fundamento jurídico que permite al Consejo Municipal asignar en el acto creador cualquier tipo de actividades industriales, comerciales y de gestión económica, independientemente de que sean afines, similares o complementarias, siempre y cuando sean lícita.

Indica que, para el caso bajo estudio, se asignó a la Empresa PROFLORIDABLANCA una serie de actividades que constituyen el giro ordinario de negocios de este ente descentralizado, las cuales, además son un límite a las actuaciones del gerente y de la junta directiva, decidiendo el Concejo municipal dentro de su competencia, asignar objeto múltiple al indicar las diversas actividades en el artículo 6 del Acuerdo acusado, actividades que son compatibles con la reactivación económica que se pretende, al incluir distintos sectores comerciales e industriales del municipio.

Refiere que no es cierta la afirmación del demandante según la cual "*...solo hasta que empiece su funcionamiento se empezará a investigar a que actividad se podrán dedicar para buscar la reactivación económica*", dado que el inicio de labores de la EICE estará sometido a los estudios que se realicen dentro de una etapa que podemos denominar fase "preoperativa", en la que se formulará estudios de viabilidad técnica, financiera, ambiental, social y se formulará el plan de negocios de PROFLORIDABLANCA con los recursos que el Concejo Municipal aprobó como capital inicial de mil ochocientos millones de pesos (\$1800.000.0000), circunstancia descrita en el Parágrafo del artículo 9 del Acuerdo municipal.

Agrega que los estudios mencionados tienen como propósito definir con cuál o cuáles actividades de las señaladas en el artículo 6 del acuerdo municipal, iniciará su operación la empresa industrial y comercial, teniendo en cuenta la asignación presupuestal con la que se dispone como capital inicial. Por esta razón, aduce, no es cierta la afirmación que se dejó al azar las situaciones que supone el demandante.

⁸ Consecutivo Proceso Digital No. 002 – Cuaderno 1
⁹ Consecutivo Proceso Digital No. 014 – Cuaderno 1
¹⁰ Consecutivo Proceso Digital No. 002 – Cuaderno 2
¹¹ Consecutivo Proceso Digital No. 005 – Cuaderno 2
¹² Consecutivo Proceso Digital No. 008 – Cuaderno 1
¹³ Consecutivo Proceso Digital No. 009 – Cuaderno 1

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

A su vez, afirma que en este caso existió la debida planeación, toda vez que el proyecto de Acuerdo fue presentado al Concejo Municipal acompañado del respectivo estudio demostrativo que justifica la iniciativa, con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política cumpliendo así la exigencia prevista en el artículo 69 de la ley 489 de 1998, estudio que no corresponde a un plan de negocios ni mucho menos a un proyecto de inversión como lo entiende el demandante, sino a un soporte que justifica la iniciativa; se añade que el plan de negocios y proyecto de inversión son documentos que se elaborarán antes del inicio de operaciones por parte de PROFLORIDABLANCA y serán estudiados, discutidos y aprobados por la Junta Directiva.

Ahora bien, dado que se trata de un organismo descentralizado del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio que es independiente del nivel central, señala como innecesario establecer a que órgano o secretaria del orden territorial se encuentra vinculada la empresa PROFLORIDABLANCA. El acuerdo municipal no es contrario al artículo 39 de la ley 489 de 1998 en el sentido que la empresa industrial que se crea no está adscrita o vinculada, en tanto se trata de un ente que forma parte del sector descentralizado municipal.

Finalmente expresa que, *en cuanto* a aplicación de las normas de creación de la Empresa Industrial y Comercial, discute el accionante el hecho de haberse otorgado una facultad pro tempore al alcalde municipal para realizar actos reglamentarios de ciertos aspectos de la empresa; sin embargo, es preciso anotar que una de las posibilidades que tiene el Concejo Municipal consiste en otorgar facultades pro tempore al Alcalde Municipal y en consecuencia, dichas actuaciones que el demandante reclama como violatorias, están plenamente amparadas y ajustadas a la Constitución y la Ley. En el caso que se debate, en el cuerpo del acuerdo se señala la facultad pro tempore otorgada conforme lo indica el artículo 18 del Acuerdo 004 de 2021, realizada en el marco de lo dispuesto en el artículo 313 Constitucional.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DE FONDO

4.1. PARTE DEMANDANTE (Consecutivo Proceso Digital No. 011 – Cuaderno 1)

Reitera los argumentos expuestos en el escrito de demanda agregando que debe realizarse una debida interpretación de la norma entendiendo que su contenido no conlleva a "cumplir por cumplir" los aspectos que en ella se relacionan. Por el contrario, cada precepto debe ser utilizado para fundamentar y argumentar en forma lógica los actos administrativos como es el de la creación de una EICE, demostrando en todo caso la viabilidad y la necesidad de su creación, de manera técnica, jurídica y financiera.

Expresa que no reprocha el tipo de actividades a las que se pueda dedicar la EICE siempre y cuando sean lícitas, lo que es reprochable es el sin número de actividades que podrá realizar esta empresa, lo cual evidencia una clara falta de planificación, pues son más de 13 actividades incompatibles; situación que da cuenta en el actualidad de una empresa que puede hacer de todo, pero que en la realidad no cuenta con ningún estudio que justifique el porqué de sus actividades, circunstancia que no vislumbra el éxito de la inversión de los recursos públicos, haciendo reprochable el actuar de la Administración Municipal de Floridablanca, al dejar al azar la inversión de más de \$ 1.800.000.000.

En lo que respecta al hecho sexto de la demanda, el Municipio de Floridablanca persiste en su incongruencia, al presentar de manera abstracta lo que puede llegar a ser esta empresa, pues no existen datos concisos que demuestren que hará la EICE, cuáles son las cadenas de valor a las que hace referencia. Se habla de promover y mejorar la economía territorial pero no se especifica en qué sectores, desconociéndose igualmente la forma en la que la EICE mejorará los indicadores económicos. Agrega que la justificación de esta empresa se basa simplemente en tal vez y en ideas al aire por parte de la administración, no se puede justificar la creación de una empresa con propósitos tan ambiguos que ponen en riesgo los recursos públicos o que seguramente va a favorecer a ciertos sectores de la comunidad.

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander

4

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Manifiesta que el cumplimiento de los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución no se limitan únicamente a decir que "la creación de esta empresa se inspira en ellos", siendo una forma demasiado simplista de justificar la falta cumplimiento de los mismos; cuando la norma habla del cumplimiento de los principios constitucionales es deber de las administración justificar los mismos mediante su cumplimiento a cabalidad y no decir simplemente que se cumplen, pues la planificación de todos los negocios jurídicos celebrados por parte de la administración son esenciales para garantizar su éxito, planificación que no se demuestra con la creación de PROFLORIDABLANCA.

Finaliza señalando que los argumentos de la parte demandada no logran desvirtuar mediante fundamentos técnicos y mucho menos jurídicos que existe un verdadero cumplimiento de la ley en especial de los principios contenidos en el artículo 209 constitucional, simplemente siguen justificando de manera general que de una interpretación muy precaria de las normas la EICE cumplió con cada una de ellas, sin embargo se debe tener en cuenta que la creación de una empresa industrial y comercial del estado va más allá de un papel, todos lo consignado en estos estudios demostrativos y en el mismo acuerdo de su creación debería ser una hoja guía que describa las metas mínimas de éxito que podría tener esta empresa, desconociéndose por completo la viabilidad de la misma y la protección de la alta inversión que implica su creación, por lo que solicita acceder a la pretensiones de la demanda y declarar la nulidad del Acuerdo demandado.

4.2. MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA (Consecutivo Proceso Digital No. 012 – Cuaderno 1)

Reitera los argumentos presentados en el escrito de contestación de demanda por medio del cual requiere no acceder a las pretensiones de nulidad del Acuerdo 004 del 23 de abril de 2021, al considerar que la parte demandante no logró desvirtuar la legalidad del acto administrativo. Precisa que al formular los cargos contra el Acuerdo municipal, el demandante desconoció el alcance de la acción de nulidad, en tanto, no hizo un estudio frente al imperio de la legalidad y fundó todos los cargos en apreciaciones subjetivas, tal como se ha manifestado por parte del ente municipal en el curso de proceso.

Aduce que el acto administrativo acusado cumple a cabalidad con las exigencias previstas en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 como se desprende del contenido del Acuerdo municipal demandado, reiterando que el proyecto de Acuerdo fue presentado ante el Concejo municipal acompañado del estudio demostrativo que justifica la iniciativa con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, cumpliendo así la exigencia del artículo 69 de Ley 489 de 1998.

Indica que el estudio demostrativo al que hace referencia el artículo 69 de la ley 489 de 1998, no es un plan de negocios ni mucho menos un proyecto de inversión; explica que la exigencia contenida en esta disposición legal es un soporte que justifica la iniciativa que se elabora tomando como referentes los principios señalados en el artículo 209, destacando que el derecho colombiano no fija el contenido del estudio demostrativo, en virtud de lo cual se encuentra cumplida la única exigencia prevista en la norma citada consistente en JUSTIFICAR la iniciativa, y dar al Concejo Municipal elementos de análisis sobre la conveniencia de la creación de la EICE. El estudio demostrativo permitió identificar, entre otras razones para justificar la creación.

4.3. CONCEPTO DE FONDO DEL MINISTERIO PÚBLICO (Consecutivo Proceso Digital No. 013 – Cuaderno 1)

Presenta el respectivo concepto de fondo señalando frente al primer cargo de nulidad referente a la infracción de las normas en que debía fundarse, que el estudio demostrativo no fue desarrollado en mayor detalle en la Ley 489 de 1998 ni en sus decretos reglamentarios, lo que genera un margen de discrecionalidad en su elaboración por parte de las entidades del orden nacional o territorial interesadas en crear una nueva entidad descentralizada.

En atención a lo anterior, señala que el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 remite expresamente a las disposiciones del artículo 209 de la Constitución Política, que define los principios que rigen la administración pública como es la moralidad, la eficacia, la economía, entre otros, por

*Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander*

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

lo que el mencionado estudio no puede ser general e indefinido, considerando que el estudio demostrativo presentado en este caso, no aviene a lo dispuesto en el precitado artículo, pues en nada refiere a los análisis de mercadeo, localización o foco de acción, así como estudio financiero y estructura administrativa, esto es, a fin de determinar la viabilidad de la creación y resguardar los recursos públicos.

Indica que, sobre este aspecto, se allega al proceso el documento denominado "Guía de Rediseño Institucional para las Entidades Públicas del Orden Territorial" elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de la Dirección de Desarrollo Organizacional, el cual puede ser consultado en su página web, que requiere de manera clara el contenido del diseño de la entidad a crear y estructura los momentos o fases que desarrolla el estudio demostrativo (Fase previa, fase de diagnóstico, Fase de Diseño, Fase de Implementación).

Conforme a lo anterior indica que examinado el estudio demostrativo que respaldó la creación de la EICE PROFLOIDA y de su anexo presentado el 21 de abril de 2021 denominado estudio económico y financiero, se observa que en nada refiere ser un documento guía y estructurado para la creación de una Empresa de la magnitud que refiere el acuerdo, ya que en ellos, a título de ejemplo, se refiere una planta de personal con un costo de 1.378.000.000, sin determinar o explicar las necesidades, las funciones o estructura. Advierte que dentro del objeto social se indican un sin número de actividades desde gestionar proyectos de innovación, ciencia y tecnología, realizar construcciones de obras civiles, comercializar productos, prestar servicios públicos, productos turísticos, sin que se cuente con estudios de mercado sobre el particular, diseño de estructura funcional necesaria para el cumplimiento, menos con procesos y procedimientos, por lo que los mencionados documentos no cumplieron con la exigencia legal.

Añade que los estudios presentados por la entidad, son generales sin que se aborde o desarrolle ninguno de los objetivos o funciones planteadas en su creación, por lo que no satisface lo dispuesto en el artículo 69 del mencionado estatuto, la establecer la exigencia de un estudio demostrativo, ha de entenderse que lo hizo, con la intención de proteger las finanzas estatales, al determinar que la creación de entidades estuviera debidamente fundamentada a las necesidades, y que su funcionamiento y ejercicio se garantice, lo cual redundará en beneficio de la comunidad, por lo cual, el cargo está llamado a prosperar.

Frente segundo cargo de nulidad referente a la expedición irregular del acto administrativo acusado por falta de los requisitos mínimos para la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado y respecto del cual el demandante argumenta que el Acuerdo municipal 04 en sus artículos 11, 12 y 13 crea la Junta Directiva, sin determinar el número de participantes, únicamente se dejó o refirió que debe ser un número impar, únicamente se dejó o refirió que debe ser un número impar, así como tampoco estableció la forma de elección de los representantes de los gremios, aunado que tampoco se indicó a que Secretaría quedaría vinculada, sosteniendo en representante del Ministerio Público que le asiste razón al accionante por cuanto la conformación de la Junta Directiva, debía ser uno de los aspectos a desarrollar en el estudio demostrativo tal y como se indicó anteriormente.

Concluye señalando que el Acuerdo acusado, en la práctica, dejó o postergó el estudio demostrativo para realizarlo con posterioridad a la creación de la empresa, facultando en el artículo 18 al Alcalde para reglamentar lo concerniente a la conformación, estructuración de la Junta Directiva, así como la estructura organizacional y la escala salarial, aspecto que debía estar determinado con precisión antes de acometer el estudio o aprobación de la creación de la entidad descentralizada, así como los departamentos o dependencias que desarrollarán el objeto social, por consiguiente se demuestra que el mencionado Acuerdo transgrede el artículo 69 y 50 de la Ley 489 de 1998 y 209 Constitucional, al crear una empresa sin estudios de mercado financieros que demuestren la viabilidad y el sostenimiento financiero, por lo que solicita acceder a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad del acto acusado.

*Rama Judicial del Poder Publico
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander*

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

V. CONSIDERACIONES

De conformidad con los Artículos 179¹⁴, 182A¹⁵ y 187 de la Ley 1437 de 2011 se procede a dictar sentencia anticipada por tratarse de asuntos de puro derecho y teniendo en cuenta que se solicitó tener como pruebas las documentales aportadas con la demanda sin que se hubiere formulado tacha o desconocimiento de las mismas, conforme la siguiente motivación:

5.1. Problema Jurídico

De conformidad con el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021 y tal como se estableció en el Auto del 24 de noviembre de 2021, el problema jurídico a resolver en la presente controversia, se constituye en:

Establecer si el ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES", fue expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca (Santander), con desconocimiento de las normas constitucionales y legales en que debería fundarse y expedición irregular conforme con los cargos endilgados por la parte demandante.

Tesis del Despacho. SI

5.2. Marco Normativo

5.2.1 Del medio de control de Nulidad

El proceso de simple nulidad, en principio, tiene por objeto ejercer el control de legalidad en abstracto de actos administrativos generales, a través del cual se confronta una norma superior que se argumenta trasgredida y un acto administrativo al cual se le atribuye la infortunada virtud de ser causante de la trasgresión o de la violación.

No obstante, excepcionalmente puede pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular, siempre y cuando (i) con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero, (ii) Cuando se trate de recuperar bienes de uso público, (iii) Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y (iv) Cuando la ley lo consagre expresamente.

En el evento en que de la demanda se desprenda que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se debe impartir el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

De ahí que, de conformidad con el artículo 189 del CPACA, que regula los efectos de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la sentencia que declare la nulidad en los procesos de simple nulidad tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes, y la que niegue la nulidad pedida producirá los mismos efectos, pero solo en relación con la *causa petendi* juzgada. Por el contrario, las sentencias proferidas en procesos de nulidad restablecimiento del derecho aprovecharán a quien hubiere intervenido en ese proceso y obtenido esa pretensión en su favor.

Esto significa que el control ejercido a través del medio de control de nulidad simple busca proteger el ordenamiento jurídico en abstracto y de la decisión no se desprende un restablecimiento automático, pues si se busca la protección de derechos particulares, la acción es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹⁴ Modificado por el Artículo 39 de la Ley 2080 de 2021.

¹⁵ Artículo adicionado por el Artículo 42 ibídem

5.2.2. De las entidades descentralizadas y la creación de Empresas Industriales y Comerciales

La Constitución Política de 1991, al establecer en el artículo 1º como forma organizativa del Estado colombiano, el de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, introdujo un valor central dentro de nuestra estructura política. En este sentido la jurisprudencia ha explicado que la descentralización administrativa obedece a *"una concepción política y a una técnica y modelo de organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público, la cual implica la concreción o asunción, bajo un régimen de autonomía, por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada, o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales"*.¹⁶

De igual manera, de conformidad con el artículo 210 ibídem, de manera específica compete al legislador determinar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas la categoría administrativa y jurídica, la determinación de funciones generales, organización básica interna, régimen de la actividad, de los actos y contratos, responsabilidad de sus directores y gerentes y las interrelaciones con los demás órganos del Estado y de la administración.

En consecuencia de lo descrito, fue expedida la ley 489 de 1998 por medio de la cual se dictaron normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución. En dicho texto además se estableció el desarrollo de la función administrativa conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia.

Ahora bien, para el análisis de la acción que nos ocupa, conviene resaltar del contenido normativo antes enunciado los siguientes artículos:

"ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...)

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. (...)

ARTICULO 49. CREACION DE ORGANISMOS Y ENTIDADES ADMINISTRATIVAS. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

(...)

PARAGRAFO. Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.

ARTICULO 50. CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACION. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica,

¹⁶ Corte Constitucional Sentencia C-691/07, Bogotá D. C., cinco (5) de septiembre de dos mil siete (2007), Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

6

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
 2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
 3. La sede.
 4. La integración de su patrimonio.
 5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
 6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.
- (...)

ARTÍCULO 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, **las empresas industriales y comerciales del Estado**, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. (...)

ARTICULO 69. CREACION DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. **El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.** (...)

ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;
- b) Autonomía administrativa y financiera;
- c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

El capital de las empresas industriales y comerciales del Estado podrá estar representado en cuotas o acciones de igual valor nominal. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta se les aplicará en lo pertinente los artículos 19, numerales 2o., 4o., 5o., 6o., 12, 13, 17, 27, numerales 2o., 3o., 4o., 5o., y 7o., y 183 de la Ley 142 de 1994. (...)"
Subrayado y negrita propios.

De los textos legales citados, respecto a las empresas industriales y comerciales del estado, podemos extraer las siguientes premisas:

1. Hacen parte de las entidades descentralizadas que integran la rama ejecutiva.
2. Son creadas por la ley o autorizadas por esta en el orden nacional y por ordenanza o acuerdo en el orden departamental, distrital y municipal.
3. El proyecto para su creación requiere de un estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política
4. Desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial.
5. Se rigen por el régimen jurídico establecido en la Ley 489 de 1998
6. Reúnen las siguientes características: Personería jurídica, Autonomía administrativa y financiera y Capital independiente constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o

Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

7. Están sujetas a la Constitución a la ley y a la norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos.

5.3. Caso concreto

5.3.1. De los medios de prueba allegados¹⁷

Al plenario fueron allegados los siguientes medios de prueba:

- Proyecto de Acuerdo "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN NORMAS BÁSICAS DE FUNCIONAMIENTO Y SE FIJAN OTRAS DISPOSICIONES" con sello de radicación ante el Concejo municipal de Floridablanca el 09 de abril de 2021.
- Estudio Demostrativo para la creación de la EICE y anexos.
- Acta 011 del 07 de abril de 2021 "CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA FISCAL COMFIS" sobre la viabilidad del proyecto de Acuerdo de creación de la EICE.
- Certificado y/o Constancia de fecha 07 de abril de 2021 suscrita por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Floridablanca en la cual se indica que el proyecto de Acuerdo se encuentra en Armonía con el Plan de Desarrollo.
- Certificación de fecha 07 de abril de 2021 suscrita por el secretario de Hacienda del municipio de Floridablanca en la cual se indica que el aporte del municipio de Floridablanca para la constitución de la EICE por valor de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.000) de ingresos corrientes de libre destinación, no afecta las finanzas del municipio y, por ende, las metas del superávit primario establecidas en el MARCO FISCAL MEDIANO PLAZO 2020 – 2030 del municipio de Floridablanca y anexos.
- Certificación de fecha 19 de abril de 2021 suscrita por el secretario de Hacienda del municipio de Floridablanca en la cual indica que, revisada la proposición aprobada en Comisión de Hacienda del Concejo relacionada con el proyecto de Acuerdo para la creación de la EICE, en cuanto al aporte del municipio de Floridablanca para su apalancamiento y puesta en marcha y que aprueba una cifra de \$1.800.000.000 por año, de necesitarse; y cuya fuente de financiación son los ingresos corrientes de libre destinación, expresando que dichos ingresos serán incluidos en los presupuestos de cada anualidad.
- Acta 003 y audio Sesión Ordinaria de fecha 17 de abril de 2021
- Acta 060 y audio Sesión Ordinaria de fecha 23 de abril de 2021
- Copia del Acuerdo Nro. 004 de 23 de abril de 2021, "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"
- Link de la Alcaldía donde se encuentra publicado el ACUERDO No. 004 DE 2021-Se Crea una Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Municipal <https://www.floridablanca.gov.co/Transparencia/Normatividad/ACUERDO%20No.%20004%20DE%202021Se%20Crea%20una%20Empresa%20Industrial%20y%20Comercial%20del%20Estado%20del%20Orden%20Municipal.pdf>

5.3.2. Análisis de los Cargos de Nulidad

Primer Cargo: "VIOLACIÓN DEL ACUERDO 004 DEL 23 DE ABRIL DE 2021 POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE"

El accionante considera que **los estudios demostrativos anexos al proyecto de acuerdo – por medio del cual se crea una empresa industrial y comercial del estado del orden municipal –** como requisito indispensable para su presentación, no lograron justificar de manera idónea esta iniciativa, pues para ello era indispensable la observancia y el cumplimiento de los principios de la administración pública contemplados tanto en el artículo 209 de la Constitución y los principios

¹⁷ Consecutivo Proceso Digital No. 003 – Cuaderno 1

7

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

que ha desarrollado tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado; por lo tanto, al no cumplir con el requerimiento especial establecido en la ley 489 de 1998 para la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, el acuerdo No. 004 del 23 de abril del 2021 demandado, debe declararse nulo totalmente por infringir los principios de **igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad**.

Lo solicitado, con el fin de proteger los recursos públicos de los ciudadanos del Municipio de Floridablanca y el ordenamiento jurídico de este acto administrativo que a todas luces es ilegal. Las previsiones normativas referidas en el acápite anterior indican claramente que según la Constitución Política, las empresas industriales y comerciales del Estado forman parte de la rama ejecutiva¹⁸ y como tales son parte de la estructura de la administración. En ese orden de ideas, las empresas industriales y comerciales del Estado deben ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa (C.P., art. 210), es decir, no pueden tener origen puramente administrativo y la autorización para su creación no puede ser genérica o indeterminada sino específica y precisa.

En lo correspondiente a la creación de entidades descentralizadas la norma advierte: "*el proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política*"; en criterio de este despacho, lo que la norma prevé es un análisis que, en primer lugar, establezca la necesidad la adelantar proyecto. En segundo lugar, que reúna estudios socioeconómicos, de viabilidad presupuestal, financieros, de mercados, análisis de riesgos previsibles y de factibilidad que demuestren una real preparación y viabilidad del proyecto, así como la población que beneficiará, en atención al deber y necesidad de proteger los recursos públicos que serán destinados para su funcionamiento.

Al analizar el contenido y antecedentes del acto acusado se observa que, si bien el proyecto se acompañó de un estudio demostrativo desarrollado en 7 folios, el mismo no resulta suficiente para respaldar la iniciativa, dada la amplitud del objeto y la multiplicidad de actividades que se pretenden desarrollar en la EICE. Tampoco se demuestra en su contenido una necesidad real para su creación, no se prevén ni detallan las inversiones o costos reales de su creación, así como tampoco la estructura y el funcionamiento administrativo. En otras palabras, "el estudio demostrativo" presentado en forma previa para crear la entidad descentralizada no contiene aspectos jurídicos, técnicos y financieros, que establezcan la viabilidad de la constitución, desarrollo, fomento y promoción de la empresa PROFLORIDABLANCA (empresa industrial y comercial del Estado de orden municipal).

En efecto, el estudio demostrativo se limita a señalar la necesidad de crear una entidad para satisfacer la necesidad del municipio de Floridablanca de desarrollar actividades de naturaleza industrial y comercial, con el propósito de impulsar, orientar, crear oferta de bienes y servicios, contribuir en la reactivación económica, al fortalecimiento de cadenas de valor y a incentivar la económica creativa del Municipio; sin embargo, no demuestra el por qué se requiere, es decir, no pone de presente un estudio real y concreto respecto a una necesidad específica y actual que requiera satisfacer la entidad territorial, por el contrario, se hace de manera etérea y abstracta.

En este sentido, resulta oportuno advertir que no son suficientes las afirmaciones imprecisas y abstractas acerca de la necesidad de creación de empresas industriales y comerciales (en general) dejando de lado los estudios y documentos previos que sirvan de soporte para el desarrollo del principio de legalidad y planeación con el objeto de identificar adecuadamente el alcance de la necesidad requerida por la entidad.

Al respecto de las empresas industriales y comerciales del Estado la Corte ha considerado:

"la búsqueda y logro de los intereses generales, evidentemente, impone una gestión objetiva que debe encauzarse mediante la observancia, entre otros, de los principios enunciados en el artículo 209 constitucional, propios del quehacer administrativo público, y del ámbito del derecho público; los cuales

¹⁸ (art. 115)

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

*no pueden predicarse ni todos, ni con la misma intensidad y profundidad en relación con las actividades de los particulares."*¹⁹

Ahora, si bien en lo concerniente a la finalidad de la creación de una empresa industrial y comercial del estado del orden municipal, se afirma en el acto acusado, que tiene como propósito impulsar y generar oferta de bienes y servicios mediante la generación de cadenas de valor y contribuir a la reactivación del Municipio mediante el desarrollo de las actividades, industriales, comerciales y de gestión económica, no se refieren ni detallan las razones por las cuales se va a intervenir en las actividades contenidas en su artículo sexto ni su conveniencia. Obsérvese que el objeto a desarrollar es tan amplio que le permite desplegar actividades de diseño, comercialización y venta de manufactura, asesoría, consultoría y acompañamiento en procesos de gestión documental y archivística, servicio de transporte terrestre automotor, compra y venta de servicios turísticos, diseño, construcción y venta de obras civiles de cualquier naturaleza, entre otros; con los cuales queda claro que no existe relación ni conexión alguna entre ellas. Se advierte que cada una de las actividades, tiene su propio marco normativo y comprenden diversos sectores de la economía a intervenir sin que se demuestre un estudio previo, que respalde la viabilidad de su desarrollo.

De igual manera el estudio presentado con el proyecto de acuerdo hoy demandado, carece de un análisis económico serio que permita determinar ¿por qué? el capital inicial será de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.800.000.000) pues la naturaleza y objeto de IDEFLORIDA, ECAM y CASA DE LA CULTURA son totalmente ajenos a los que pretende desarrollar la EICE a crear. Dicha precisión, pone de presente una transgresión al principio de planeación el cual, si bien no se menciona de manera expresa en el artículo 209 de la Constitución Política, constituye un principio de rango constitucional que debe ser aplicado por todas las entidades en desarrollo de sus función administrativa, entendiéndose así desde una interpretación armónica de un conjunto de disposiciones de rango tanto constitucional —artículos 2, 209, 339 a 353 de la Carta Política, dada la obligación que le asiste a las entidades, de realizar un juicioso estudio que conlleve al con pleno conocimiento del mercado y de sus participantes para utilizar sus recursos de la manera adecuada y satisfacer sus necesidades, justificando y racionalizado el uso de los recursos públicos.

Aunado lo anterior, el artículo 2 de la Ley 489 de 1998²⁰ establece que las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, respecto de las características y régimen de las entidades descentralizadas, se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, normativa que no fue desarrollada de manera adecuada por parte del municipio de Floridablanca, al proceder con la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado basada en estudios insuficientes, transgrediendo flagrantemente las normas constitucionales y legales que regulan la materia.

Con base en lo anterior, el Despacho considera que el presente cargo está llamado a prosperar.
SEGUNDO CARGO. EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACUERDO 004 DEL 2021 POR LA FALTA DE REQUISITOS MÍNIMOS CONTEMPLADOS EN LA LEY PARA SU CREACIÓN.

Considera el accionante que el incumplimiento del artículo 50 de la Ley 489 de 1998, sobre el contenido mínimo que debería tener el acuerdo encargado de la creación de la EICE, determina la violación a la Ley y las irregularidades en la creación de la empresa, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, por lo tanto la administración pública al saltarse requisitos indispensables determinan que existe una irregularidad en su formación que lo vicia.

¹⁹ Corte Constitucional Sentencia C-691/07 / Ver, entre otras, la Sentencia C-629/03 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

²⁰ Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas. Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política [...]"

**Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander**

8

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

En cuanto al contenido del acto de creación de una entidad descentralizada, la Corte Constitucional al interpretar el artículo 150-7 de la Constitución, respecto al artículo 50 de la Ley 489 de 1998 que lo desarrolla, señaló²¹:

"... el contenido del acto de creación de una entidad descentralizada debe asignar a ésta los objetivos y estructura orgánica, los que naturalmente deben estar en consonancia con las finalidades propias del Estado y servir a su cabal realización y que de acuerdo con las características institucionales y funcionales que en cada caso haya definido el legislador, también corresponde a éste determinar los mecanismos de armonización con las políticas y planes adoptados, los controles que graviten sobre la entidad y la forma como han de ejercerse por razón de las actividades específicas asignadas legalmente.

De lo allí explicado se desprende que el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, al definir lo que se entiende por contenido de los actos de creación de una entidad, dispone expresamente que la estructura orgánica de un organismo comprende la determinación de los siguientes elementos: (a) la denominación, (b) la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, (c) la sede, (d) la integración de su patrimonio, (e) el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y (f) el ministerio o departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados; ii) también la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en torno al alcance de la competencia legislativa para establecer la estructura orgánica de una entidad, coincidiendo plenamente con el criterio orgánico, en el sentido de que dicha facultad incluye además de la determinación de los órganos de administración y dirección la definición de los regímenes jurídico, patrimonial y laboral de los funcionarios y empleados de la respectiva entidad; iii) dentro de los parámetros constitucionales, el deslinde de competencias corresponde al legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, puesto que, al establecer la estructura orgánica de las entidades que cree, puede hacerlo con mayor o menor detalle, y lo mismo acontece respecto del señalamiento de las respectivas competencias".

De lo observado en el estudio previo al acto de creación hoy demandado, se advierte que la entidad se limita a señalar que PROFLORIDABLANCA (empresa industrial y comercial del Estado de orden municipal) obrará por medio de sus órganos, la Junta Directiva integrada por un número impar de miembros con sus suplentes personales provenientes de la administración del ente territorial y/o representantes de gremios o sectores productivos territoriales, así como del Gerente General, sin determinar la forma de integración y de designación de sus titulares, el número de personas que integrarán la Junta Directiva, cuántas provenientes de la administración, cuántos representantes de los gremios, cuales gremios, siendo entonces dicha creación genérica e indeterminada.

Tampoco se determina, conforme lo requerido en la norma, el ministerio o departamento administrativo al cual queda vinculada o inscrita la nueva EICE.

Razón por la cual, sin necesidad de ahondar más en el estudio del asunto, este cargo también se encuentra llamado prosperar.

5.4. De las Costas:

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A en el presente proceso no hay lugar a la imposición de costas, dado que las pretensiones se refirieron a la nulidad del "ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES" y, por tanto, a la custodia de la legalidad que constituye un interés público.

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

²¹ Corte Constitucional Sentencia C-691/07 / Ver, entre otras, la Sentencia C-992 de 2006 y la Sentencia C-629/03 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

RADICADO: 68001333301520210012300
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: FABIAN DIAZ PLATA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA
ACTO DEMANDADO: ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del "ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES" de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: Sin condena en costas acorde con las razones expuestas.

TERCERO: INDICAR que la presente providencia será notificada conforme al artículo 203 del C.P.A.C.A., y contra la misma procede el recurso de apelación, el cual deberá interponerse y sustentarse, dentro de los 10 días siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 247 ibidem modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Por tanto, en aplicación del artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, artículo 2 de la Ley 2213 de 2022 y el artículo 28 del Acuerdo PSCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, **NOTIFÍQUESE** electrónicamente la sentencia a las partes interesadas.

CUARTO: Por secretaria, **EXPÍDANSE** las copias a las partes interesadas, una vez quede en firme esta providencia.

QUINTO: Ejecutoriada ésta providencia y, previas las anotaciones a que haya lugar en el Sistema de Gestión Judicial "JUSTICIA XXI", **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDWARD AVENDAÑO BAUTISTA

Juez

Firmado Por:

Edward Avendaño Bautista

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

015

Bucaramanga - Santander

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

Código de verificación: **8ce5dbede05c7780a4f8d4170a9fc69269bf549525f91e1cbdfb019af30e6ea1**

Documento generado en 19/12/2022 11:57:17 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

*Rama Judicial del Poder Público
Consejo Superior de la Judicatura
Consejo de Estado
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de Santander*



REPÚBLICA DE COLOMBIA

SIGCMA-SGC



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, catorce (14) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

EXPEDIENTE:	68001333301520210012301
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	FABIÁN DÍAZ PLATA fabandiaz.legislativo@gmail.com equipojuridico.fabiandiaz@gmail.com
DEMANDADOS:	MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA notificaciones@floridablanca.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO:	EDDY ALEXANDRA VILLAMIZAR eavillamizar@procuraduria.gov.co
Auto núm.	004
TEMA:	AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE ACLARACIÓN Y ADICIÓN
MAGISTRADA PONENTE:	CAROLINA ARIAS FERREIRA

La Sala decide la solicitud de aclaración y adición formulada por el Municipio de Floridablanca contra la sentencia de fecha 10 de octubre de 2024, proferida por este Tribunal, previa la siguiente reseña:

1. ANTECEDENTES

El Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, a través de la sentencia del 26 de enero de 2023¹, concedió las pretensiones de la demanda dentro del proceso de la referencia.

Seguidamente, esta Corporación en la sentencia de segunda instancia de fecha 10 de octubre de 2024², confirmó la decisión de primera instancia. En la decisión se resolvió declarar la nulidad del Acuerdo núm. 004 del 23 de abril de 2021, «POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y

¹ One Drive. 01ActuacionesPrimeraInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 016. 19 DICIEMBRE 2022. SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA.

² Actuación 29 índice de SAMAI.



COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES».

La sentencia de segunda instancia fue notificada el 16 de octubre de 2023, por medios electrónicos³.

2. DE LA SOLICITUD PRESENTADA

2.1. La parte demandada, Municipio de Floridablanca, a través de dos memoriales allegados el día 21 de octubre de 2024, solicitó la adición y aclaración de la sentencia de segunda instancia proferida el 10 de octubre de 2024.

Lo anterior, porque en su consideración, «ni en la parte motiva ni en la parte resolutive de las sentencias de primera y segunda instancia se hizo referencia a los efectos de la declaratoria de nulidad del acuerdo demandado».

Aunado a ello, argumentó que la providencia «no hizo referencia ni precisión alguna relacionada con la forma de integración y designación de la junta directiva de PROFLORIDABLANCA en la sentencia de segunda instancia», por lo que debe adicionarse en tal sentido.

Por último, solicitó que se emita sentencia complementaria y se haga claridad frente a «los antecedentes relacionados con las discusiones del proyecto de acuerdo que obran en el acta y audio 003 del 17 de abril de 2021 y acta 060 del 23 de abril de 2021», en relación con las facultades concedidas al alcalde y en torno a los estudios demostrativos para la creación de la empresa industrial y comercial del estado PROFLORIDABLANCA.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

³ Índice 31 SAMAI



La Sala es competente para decidir las solicitudes de aclaración, corrección y adición de las sentencias, de conformidad con lo establecido en los artículos 285, 286 y 287 del CGP.

3.2. De la aclaración y adición de providencias

De conformidad con los artículos 285 y 287 del CGP, aplicables por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, podrán aclararse y/o adicionarse las providencias en los siguientes términos:

«Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.

[...]

Artículo 287. Adición. Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvenición o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.

Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal».

En ese orden, podrán aclararse las sentencias cuando, en su parte resolutive, contengan frases o conceptos que ofrezcan verdaderos motivos de duda o que



incluidos en la parte motiva influyan en ella; o adicionarse dentro de su ejecutoria cuando en ellas se omita un extremo de la litis o un punto que por disposición del legislador deba ser resuelto.

3.2. Caso concreto

El Municipio de Floridablanca, a través de su apoderado, solicitó la aclaración y adición de la sentencia de segunda instancia proferida al interior del presente trámite el 10 de octubre de 2024.

Para el efecto, sostuvo que la Corporación omitió pronunciarse sobre los efectos de la declaratoria de nulidad del acto administrativo demandado y no ofreció claridad sobre los antecedentes relacionados con las discusiones del proyecto de acuerdo, en lo tocante a la conformación de la junta directiva, a las facultades concedidas al alcalde y a los estudios demostrativos para la creación de la empresa Industrial y Comercial del Estado PROFLORIDABLANCA.

Pues bien, en lo relativo a los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo núm. 004 del 23 de abril de 2021, conviene recordar que el medio de control instaurado fue el de simple nulidad, por lo que la Sala no pretermitió consignar restablecimiento del derecho alguno en la parte resolutive de la decisión, dada la naturaleza del trámite instaurado.

Aunado a ello, el tema resuelto en esta causa correspondió a un asunto de mera legalidad, por lo que no había lugar a consignar ningún efecto adicional más allá de del que, claramente, genera la declaratoria de nulidad del acto administrativo general, esto es, que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición.

De otro lado, tocante a la adición y aclaración de la sentencia frente a las discusiones del proyecto de acuerdo sobre la conformación de la junta directiva, las facultades concedidas al alcalde y los estudios demostrativos para la creación de la empresa mencionada, advierte la Sala que no resulta procedente la solicitud, puesto que no se pretende la aclaración de «conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de



la sentencia o influyan en ella» o la adición de un extremo del litigio u «otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento».

La sentencia abordó de forma suficiente estos aspectos en su parte motiva. Cosa distinta es que el ente territorial no comparta el análisis vertido en la decisión. En tal sentido, surge evidente que lo pretendido con la solicitud no es propiamente una aclaración o adición, sino simplemente reabrir el debate y cuestionar la decisión ya adoptada en torno a la legalidad del acto administrativo, que en su sentir debió resolverse de otra manera.

Conviene recordar que las providencias no son pasibles de ser modificadas o reformadas una vez proferidas, salvo las estrictas excepciones enunciadas en el marco teórico de esta decisión; por manera que no es posible acceder a lo procurado, debido a que ya se emitió una decisión de fondo que tuvo lugar en la sentencia de segunda instancia.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que no se aprecian frases o conceptos que ofrezcan dudas o aspectos pendientes de resolución que incidan en la parte resolutive de la providencia, se negará el pedido elevado por el Municipio de Floridablanca, al perseguir con la solicitud un nuevo pronunciamiento sobre lo ya resuelto.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DENIÉGANSE las solicitudes de aclaración y adición, de la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2023, presentadas por el Municipio de Floridablanca, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.



TERCERO: Regístrese la actuación en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI, por la Auxiliar Judicial del Despacho.

CUARTO: De conformidad con las directrices dada por el Consejo Superior de la Judicatura, las partes deberán radicar los memoriales únicamente a través de la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI y en virtud del uso de la información y las tecnologías - TICS [Ventanilla virtual | JCA \(consejodeestado.gov.co\)](http://VentanillaVirtual|JCA.consejodeestado.gov.co).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Aprobado por la Sala como consta en Acta No. 004 /2025.

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.

- Firmado a través del Sistema SAMAI-
CAROLINA ARIAS FERREIRA
Magistrada Ponente

-Firmado a través del Sistema SAMAI-
LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES
Magistrada



REPÚBLICA DE COLOMBIA

SIGCMA-SGC



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Bucaramanga, diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

EXPEDIENTE:	<u>68001333301520210012301</u>
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD
DEMANDANTE:	FABIÁN DÍAZ PLATA <u>fabiandiaz.legislativo@gmail.com</u> <u>equipojuridico.fabiandiaz@gmail.com</u>
DEMANDADOS:	MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA <u>notificaciones@floridablanca.gov.co</u>
MINISTERIO PÚBLICO:	EDDY ALEXANDRA VILLAMIZAR <u>eavillamizar@procuraduria.gov.co</u>
SENTENCIA No	142
TEMA:	NULIDAD ACUERDO MUNICIPAL QUE CREÓ EICE - PROFLORIDABLANCA
MAGISTRADA PONENTE:	CAROLINA ARIAS FERREIRA

La Sala decide el **recurso de apelación** interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023), proferida por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de



Bucaramanga, que concedió las pretensiones de la demanda, previa la siguiente reseña:

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1.1.1. Hechos¹

El día 09 de abril del 2021 fue radicado ante el Concejo Municipal de Floridablanca, Proyecto de Acuerdo “Por Medio del Cual se Crea una Empresa Industrial y Comercial del Estado del Orden Municipal, se Fijan las Normas Básicas de su Funcionamiento y se Adoptan Otras Disposiciones”, con sus respectivos anexos tales como: Estudio Demostrativo Para la Creación de la EICE, acta No. 11 -2021 del Consejo Municipal de Política Fiscal COMFIS, constancia de la Oficina Asesora de Planeación, constancia de la Secretaria de Hacienda, Capítulo IV. Pasivos y contingencias.

El anterior proyecto fue aprobado mediante acuerdo No. 004, el día 23 de abril de 2021, con una votación de 13 votos positivos, 2 negativos y 4 concejales ausentes.

De la misma forma, solicitó declarar la nulidad del Acuerdo No. 004 de 2021, para ello planteó dos (2) cargos de anulación, que pueden resumirse así:

- «VIOLACIÓN DEL ACUERDO 004 DEL 23 DE ABRIL DEL 2021 POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN LAS QUE DEBERÍA FUNDARSE»
- «EXPEDICIÓN IRREGULAR DEL ACUERDO 004 DEL 2021 POR LA FALTA DE REQUISITOS MÍNIMOS CONTEMPLADOS EN LA LEY PARA SU CREACIÓN.»

1.1.2. Las pretensiones

Con la demanda se pretendió en síntesis lo siguiente:

¹ One Drive. 01ActuacionesPrimeralInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 001.DEMANDA.



1.1.2.1. Que se **declare** la nulidad total de del ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

1.1.3.1. Frente al primer cargo.

Se invocaron como violados el artículo 209 de la Constitución Política y, el artículo 3 de la Ley 14737 de 2011.

Como conceptos de violación, la demandante señaló que «los estudios demostrativos anexos al proyecto de acuerdo *«por medio del cual se crea una empresa industrial y comercial del estado del orden municipal»* como requisito indispensable para su presentación, no lograron justificar de manera idónea esta iniciativa, pues para ello era indispensable la observancia y el cumplimiento de los principios de la administración pública contemplados tanto en el artículo 209 de la Constitución y por tanto, el acuerdo mencionado debía declararse nulo por infringir los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Sobre la violación de los mencionados principios, el demandante mencionó que los principios como la buena fe, la moralidad y la responsabilidad se infringieron porque la EICE apenas era una mera expectativa al momento de presentación del proyecto. La moralidad en atención a que en el proyecto no eran claras las actuaciones que iba a desarrollar la administración, toda vez que los estudios demostrativos no lograban justificar de manera lógica las verdaderas razones para la creación de la empresa. Seguidamente, frente al principio de responsabilidad aludió que el Concejo Municipal de Floridablanca no actuó de manera diligente al momento de dar el aval para la creación de la EICE, al no analizar los estudios demostrativos.

Indicó el demandante que se violentó el principio de planeación, pues los estudios demostrativos no tuvieron un enfoque lógico, en razón a que PROFLORIDABLANCA



podría realizar actividades desde prestar servicios públicos, vender, comercializar manufacturas y hasta construir obras civiles, razones por las cuales, según el demandante, al momento de su creación no se determinaron los sectores que impactaría, concluyendo que los estudios demostrativos fueron realizados de manera abierta y general sin determinar la viabilidad económica, técnica y jurídica para su creación.

Frente al principio de economía y su violación manifestó que el mismo exige que los proyectos que realice la administración «se hagan de manera rigurosa, planeada con el fin de buscar aprovechar el mayor tiempo, recursos, funcionarios a cargo del proyecto y que además se escojan las ofertas más beneficiosas basados en estudios serios y objetivos»

Finalmente considera relevante mencionar esta Sala, que si bien el demandante mencionó como violados los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad. Sobre los mismos no se realizó argumentación concreta frente a su violación.

1.1.3.2. Frente al segundo cargo.

Se invocaron como violados los artículos, 313 de la Constitución Política, así como los artículos 39, 50 y 69 de la Ley 489 de 1998.

Frente al particular, el demandante adujo que se violentó de manera particular los numerales 5 y 6 del artículo 50 de la Ley 489 de 1998, los cuales se transcriben para mayor claridad así:

«ARTÍCULO 50.- Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y

6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.



PARÁGRAFO. - Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación.» [Subraya propia del demandante]

Advirtió el demandante la expedición irregular del acto acusado por falta de requisitos mínimos contemplados para su creación, toda vez que la administración municipal omitió (entre otros) la designación de los titulares de la Junta Directiva, las calidades, el tipo de experiencia que debía tener el Gerente de la EICE, así como también, la Secretaría del orden municipal a la cual quedaría vinculada la EICE en aras de realizar seguimiento, coordinación y control a la empresa.

Con relación al artículo 39 de la Ley 489 de 1998 expuso en esencia el mismo argumento expresado de manera inmediatamente anterior.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. La parte demandada, Municipio de Floridablanca², señaló que Acuerdo municipal que dispuso la creación de la EICE, cumplió con las exigencias fijadas en el artículo 50 de la ley 489 de 1998, tal como resultaba claro en cada uno de los artículos del referido acto administrativo.

A su vez, afirmó que en este caso existió la debida planeación, toda vez que el proyecto de Acuerdo fue presentado al Concejo Municipal acompañado del respectivo estudio demostrativo que justificaba la iniciativa, con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política cumpliendo así la exigencia prevista en el artículo 69 de la ley 489 de 1998. Estudio que no correspondía a un plan de negocios, ni mucho menos a un proyecto de inversión como lo entendió el demandante, sino a un soporte que justificaba la iniciativa; añadió que el plan de negocios y proyecto de inversión son documentos que se

² One Drive. 01ActuacionesPrimeraInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 008. 01 SEPTIEMBRE 2021. MUNICIPIO FLORIDABLANCA CONTESTA DEMANDA



elaborarían antes del inicio de operaciones por parte de PROFLORIDABLANCA y serían estudiados, discutidos y aprobados por la Junta Directiva.

También indicó que, dado que se trataba de un organismo descentralizado del orden municipal, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio que es independiente del nivel central, señaló como innecesario establecer a que órgano o Secretaría del orden territorial se encontraba vinculada la empresa PROFLORIDABLANCA. El acuerdo municipal no era contrario al artículo 39 de la ley 489 de 1998, en el sentido que la empresa industrial que se creó no estaba adscrita o vinculada, en tanto se trataba de un ente que formaba parte del sector descentralizado municipal.

Finalmente expresó que, en cuanto a aplicación de las normas de creación de la Empresa Industrial y Comercial, precisó que una de las posibilidades que tenía el Concejo Municipal consistía en otorgar facultades pro tempore al Alcalde Municipal y en consecuencia, dichas actuaciones que el demandante reclamó como violatorias, estaban plenamente amparadas y ajustadas a la Constitución y la Ley. En el caso que se debatió, en el cuerpo del acuerdo se señaló la facultad pro tempore otorgada conforme lo indica el artículo 18 del Acuerdo 004 de 2021, realizada en el marco de lo dispuesto en el artículo 313 Constitucional.

1.3. La sentencia apelada³

El Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga concedió la pretensión de la demanda. En la parte resolutive de la sentencia se dispuso entre otras, lo siguiente:

«**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** del “ACUERDO No. 004 del 23 de abril del 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES” de conformidad con las consideraciones expuestas en el presente proveído.

³ One Drive. 01ActuacionesPrimeraInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 016. 19 DICIEMBRE 2022. SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA.



SEGUNDO: Sin condena en costas acorde con las razones expuestas.».

1.3.1. Argumentos frente al primer cargo de nulidad.

Respecto al primer cargo de nulidad, el *a quo* sostuvo, con relación a la existencia y necesidad de un estudio demostrativo, que en su criterio, lo que la norma previó fue un análisis que, en primer lugar, estableciera la necesidad la adelantar proyecto.

En segundo lugar, que reuniera estudios socioeconómicos, de viabilidad presupuestal, financieros, de mercados, análisis de riesgos previsibles y de factibilidad que demostraran una real preparación y viabilidad del proyecto, así como la población que beneficiaría, en atención al deber y necesidad de proteger los recursos públicos que serían destinados para su funcionamiento.

Así concluyó que, si bien el proyecto se acompañó de un estudio demostrativo desarrollado en 7 folios, el mismo no resultaba suficiente para respaldar la iniciativa, dada la amplitud del objeto y la multiplicidad de actividades que se pretendían desarrollar por la EICE.

Precisó que tampoco se demostró en su contenido una necesidad real para su creación, no se previeron ni detallaron las inversiones o costos reales de su creación, así como tampoco la estructura y el funcionamiento administrativo.

De manera puntual indicó: «En otras palabras, “el estudio demostrativo” presentado en forma previa para crear la entidad descentralizada no contiene aspectos jurídicos, técnicos y financieros, que establezcan la viabilidad de la constitución, desarrollo, fomento y promoción de la empresa PROFLORIDABLANCA (empresa industrial y comercial del Estado de orden municipal).»

Finalmente, señaló que la creación de la EICE PROFLORIDABLANCA se basó en estudios insuficientes, pues los mismos caerían de un análisis económico que permitiera entre otros, determinar ¿por qué el capital inicial sería de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$1.800.000.000)? pues la



naturaleza y objeto de IDEFLORIDA, ECAM y CASA DE LA CULTURA⁴ eran totalmente ajenos a los que pretendió desarrollar la EICE creada. Como tampoco se indicó de manera detallada las razones por las cuales se realizaría intervención en las actividades contenidas en el artículo sexto⁵ del acuerdo, ni su conveniencia.

Lo anterior, toda vez que el objeto a desarrollar era tan amplio, que le permitía a la EICE desarrollar actividades de diseño, comercialización y venta de manufactura, asesoría, consultoría y acompañamiento en procesos de gestión documental y archivística, servicio de transporte terrestre automotor, compra y venta de servicios turísticos, hasta diseño y construcción de obras civiles de cualquier naturaleza. Indicando el a quo que, al no existir conexidad entre ninguna de las actividades propuestas, y al tener cada una de ellas su propio marco normativo y comprender diversos sectores de la economía a intervenir, se requería un estudio previo demostrativo que respaldara la viabilidad de su desarrollo.

1.3.2. Argumentos frente al Segundo cargo de nulidad

En cuanto al segundo cargo de nulidad, el juez de primera instancia encontró probado en el proceso que el Acuerdo demandado no cumplía con los numerales 5 y 6 del artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

A la anterior conclusión arribó al corroborar que el Acuerdo No. 004 de 2021, se limitó a señalar que «PROFLORIDABLANCA (empresa industrial y comercial del Estado de orden municipal) actuaría por medio de sus órganos, la Junta Directiva integrada por un número impar de miembros con sus suplentes personales provenientes de la administración del ente territorial y/o representantes de gremios o sectores productivos territoriales, así como del Gerente General, sin determinar la forma de integración y de designación de sus titulares, el número de personas que integrarán la Junta Directiva, cuántas provenientes de la administración, cuántos representantes de los gremios, cuales gremios, siendo entonces dicha creación genérica e indeterminada.»

⁴ Se indica que tales Institutos descentralizados del municipio de Floridablanca, fueron planteados como referentes para promediar el presupuesto de la EICE Profloridablanca según Estudio Demostrativo. One Drive. 01ActuacionesPrimeraInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 003. PRUEBAS. Folio 13 Pdf.

⁵ Acuerdo No. 004 de 23 de abril de 2021. Concejo Municipal de Floridablanca. "Por medio del cual se crea una empresa industrial y comercial del Estado del orden Municipal, se fijan las normas básicas de su funcionamiento y se adoptan otras disposiciones." ARTÍCULO SEXTO. OBJETO Y ACTIVIDADES INDUSTRIALES, COMERCIALES Y DE GESTIÓN.



Seguidamente, sobre el numeral 6 concluyó «Tampoco se determina, conforme lo requerido en la norma, el ministerio o departamento administrativo al cual queda vinculada o inscrita la nueva EICE.»

1.4. El recurso de apelación

1.4.1. La parte demandada⁶ solicitó revocar la sentencia de primera instancia, al considerar que el juez de primera instancia indicando que el fallo careció de un razonamiento legal y constitucional, haciendo hincapié en que la decisión no reflejó una infracción a las normas legales y constitucionales que el Acuerdo No. 004 de 2021 debía cumplir, sino que tuvo como fundamento una interpretación subjetiva del fallador de primera instancia.

Indicó que el Juez confundió el estudio demostrativo, con un plan de negocios o un proyecto de inversión, pues entendió que el estudio demostrativo requería un estudio técnico y de mercado, situación que a juicio del recurrente no es cierto, pues frente al estudio demostrativo indicó que existe discrecionalidad de la administración en su construcción y que en todo caso, los estudios demostrativos y la exposición de motivos del acuerdo dan cuenta del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales.

Con relación al cargo segundo el recurrente no realizó ninguna manifestación, más que limitarse a indicar «Debemos referirnos en conjunto a los dos cargos formulados y estudiados, porque ambos convergen cuando se analizan.» Sin embargo, no precisó argumento alguno tendiente a contradecir la conclusión del a quo de que PROFLORIDABLANCA debería estar adscrita a una secretaría del Municipio de Floridablanca.

En atención de lo anterior, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se confirme la legalidad del acuerdo demandado.

1.5. Trámite de segunda instancia

⁶ One Drive. 01ActuacionesPrimeraInstancia. 001. CUADERNO No.1 – PRINCIPAL. 019. 26 ENERO 2023. RECURSO APELACION MPIO FLORIDABLANCA.



Por auto de fecha 21 de marzo de 2023 se admitió el recurso de apelación, ordenándose la notificación personal del ministerio público y a las partes por estado. Posteriormente, por auto de fecha 30 de agosto de 2024 se avocó conocimiento del presente asunto, se aceptó la renuncia del apoderado del municipio de Floridablanca y se comunicó a este ente territorial demandado, para que designara apoderado.

1.5.1. La parte demandante, no hizo uso de esta etapa procesal.

1.5.2. La parte demandada, Municipio de Floridablanca, no hizo uso de esta etapa procesal.

1.5.3. Representante Ministerio Público, Emitió concepto en los siguientes términos:

«[...] hubo una ausencia total en la planificación y la elaboración de los estudios demostrativos que justificarían la creación de la EICE, máxime cuando se espera que una vez creada la empresa, sea ella quien realice todos los mercados, sectores de inversión, selección de actividades a desarrollar, sus alcances, rentabilidad, beneficios y costos de la ejecución y en general todos los análisis que determinen su sostenibilidad.»

Concluye el Ministerio público solicitando confirmar la sentencia de primera instancia, en cuanto el acto de creación resultó contrario al ordenamiento jurídico, pues el estudio demostrativo fue insuficiente, no fue resultado de un adecuado proceso de planeación que contase con los argumentos y el análisis que demostraran la necesidad o conveniencia de crear una nueva entidad descentralizada para cumplir un determinado fin del Estado, su viabilidad jurídica, financiera y social.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

Conforme al artículo 153 del CPACA, el Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas



en primera instancia por los Juzgados Administrativos de su jurisdicción territorial; razón por la cual la Sala procede a desatar la presente controversia en segunda instancia.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo con los argumentos expuestos por la parte demandada, la Sala procede a fijar el siguiente problema jurídico teniendo en cuenta el objeto de la apelación⁷, el cual consiste en establecer si:

¿El Acuerdo No. 004 del 23 de abril del 2021 “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”, fue expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca (Santander), con desconocimiento de las normas constitucionales y legales en que debería fundarse, por insuficiencia del estudio previo demostrativo?

Con el propósito de resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala considera necesario referirse a los siguientes temas: (i) marco normativo, en el que se estudiará el régimen normativo y jurisprudencial con relación a la creación de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y, (ii) se analizarán las pruebas de cara a los planteamientos aquí señalados.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

⁷ Art. 328 del CGP. «Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.



2.3.1 De la pertenencia de las Empresas Industriales o Comerciales del Estado a la Rama Ejecutiva.

De conformidad con el inciso final de artículo 115 de la Constitución Política se establece sin lugar a dudas que las empresas industriales o comerciales del Estado «forman parte de la Rama Ejecutiva»

Seguidamente, se expone que el artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política indica como funciones del Congreso de la República en el orden nacional le corresponde «crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta»

Con relación al caso sub examine, es preciso citar las competencias que tiene el Concejo Municipal de Floridablanca, sobre el particular la Constitución Política en su artículo 313 numeral 6 estipula:

«Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.» [Subraya propia de la Sala]

Así las cosas, resulta relevante la precisión anterior frente a la posibilidad de la existencia de empresas industriales y comerciales en el escenario de las Entidades Territoriales y de manera particular, aquellas del orden municipal como pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público.

Las anteriores precisiones son de tal importancia, pues ello servirá como sustento de esta decisión, frente a la postura que se ha de tomar de manera particular cuando se realice el análisis del cumplimiento del requisito establecido en el numeral 6 del artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

Continuando con el marco normativo que fundamenta esta decisión se tiene lo reglado en la Ley 489 de 1998, que al respecto y en lo que atañe a esta decisión, interesan los artículos 39, 50 y 69, como aquellos que se reputaron vulnerados por el Acuerdo bajo análisis de este fallo.



Así, se tiene con relación al artículo 39, del cual resulta aplicable su inciso cuarto que estipula:

«Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.»

De manera pues, en el nivel territorial se encuentran organismos principales y adscritos; los primeros entendidos como las secretarías de despacho y los departamentos administrativos, y los segundos, como todos aquellos que se encuentren adscritos o vinculados a los primeros.

Seguidamente, el capítulo XI de la mencionada Ley 489 de 1998 reglamentó lo pertinente acerca de la creación, fusión, supresión y restructuración de organismos y entidades. Sobre el particular de creación de un organismo o entidad administrativa se indicó:

«**Artículo 50.** *Contenido de los actos de creación.* La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.



5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Parágrafo. Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación. [Subrayas propias de la Sala]

Con respecto a los requisitos que deben cumplir los actos de creación de las empresas industriales y comerciales del Estado, es pertinente citar el artículo 69 de la misma Ley, que sobre el particular estableció:

«**Artículo 69.** *Creación de las entidades descentralizadas.* Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política». [Subraya de la Sala]

Así las cosas, considera la Sala pertinente mencionar que de manera particular sobre los asuntos aquí discutidos no existe un precedente jurisprudencial que resulte de obligatorio cumplimiento. Pues, aunque sobre los aspectos relacionados con la creación de empresas industriales y comerciales del Estado existe pronunciamiento jurisprudencial⁸ el mismo no resulta aplicable al caso concreto pues se ventilaron aspectos con relación a las facultades de las juntas directivas y no los temas aquí ventilados.

Es por ello, que resulta pertinente tomar como un referente interpretativo el concepto que sobre el particular expidió el Consejo de Estado a través de la Sala

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 050012331000201100299-01. M.P. Hernando Sánchez Sánchez, Sentencia de 24 de septiembre de 2020. Tema: Falta de competencia de las Juntas Directivas de las empresas industriales y comerciales del Estado, EICE, para modificar los estatutos orgánicos de la entidad.



de Consulta y Servicio Civil, pues allí se realizó un estudio acerca del alcance de la exigencia de acompañar el proyecto de acuerdo con un estudio demostrativo que justifique la iniciativa de creación de una empresa industrial y comercial del Estado, en dicha oportunidad se conceptuó:

«En segundo lugar, no existe definición legal o reglamentaria de la expresión “estudio demostrativo”, que la norma citada utiliza.

Sin embargo, al efectuar una interpretación exegética, sistemática y finalista de dicha disposición, a la luz de otras normas de esa ley y de la Constitución Política, se infiere claramente que el “estudio demostrativo” es un documento en el que, como resultado de un adecuado proceso de planeación, se consignan los hechos, datos, argumentos y análisis que permitan demostrar la necesidad o conveniencia de crear o autorizar la creación de una nueva entidad descentralizada, para cumplir determinado fin del Estado: su viabilidad jurídica, financiera y social; las características que tendrá la nueva entidad, conforme a lo previsto en los artículos 50,98 y 100 de la Ley 489 (según el caso), entre otras normas, así como el cumplimiento de los principios de la función administrativa (artículo 209 superior)⁹»

En atención a lo expuesto anteriormente, y de conformidad con las demás normas que resulten pertinentes al caso concreto, procederá esta Sala a realizar un análisis de los argumentos propuestos en el recurso de apelación.

3. CASO EN CONCRETO

3.1. Pruebas Obrantes en el expediente.

Obran dentro del expediente las siguientes pruebas:

- Proyecto de Acuerdo “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN NORMAS BÁSICAS DE FUNCIONAMIENTO Y SE FIJAN OTRAS DISPOSICIONES” con sello de radicación ante el Concejo municipal de Floridablanca el 09 de abril de 2021.

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación Interna. 2496. Número único. 110010306000-2022-00250-00. M.P. Ana María Charry Gaitán. Concepto de fecha 22 de febrero de 2023.



- Estudio Demostrativo para la creación de la EICE y anexos.
- Acta 011 del 07 de abril de 2021 “CONSEJO MUNICIPAL DE POLÍTICA FISCAL COMFIS” sobre la viabilidad del proyecto de Acuerdo de creación de la EICE.
- Certificado y/o Constancia de fecha 07 de abril de 2021 suscrita por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Floridablanca en la cual se indica que el proyecto de Acuerdo se encuentra en Armonía con el Plan de Desarrollo.
- Certificación de fecha 07 de abril de 2021 suscrita por el secretario de Hacienda del municipio de Floridablanca en la cual se indica que el aporte del municipio de Floridablanca para la constitución de la EICE por valor de MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.000) de ingresos corrientes de libre destinación, no afecta las finanzas del municipio y, por ende, las metas del superávit primario establecidas en el MARCO FISCAL MEDIANO PLAZO 2020 – 2030 del municipio de Floridablanca y anexos.
- Certificación de fecha 19 de abril de 2021 suscrita por el secretario de Hacienda del municipio de Floridablanca en la cual indica que, revisada la proposición aprobada en Comisión de Hacienda del Concejo relacionada con el proyecto de Acuerdo para la creación de la EICE, en cuanto al aporte del municipio de Floridablanca para su apalancamiento y puesta en marcha y que aprueba una cifra de \$1.800.000.000 por año, de necesitarse; y cuya fuente de financiación son los ingresos corrientes de libre destinación, expresando que dichos ingresos serán incluidos en los presupuestos de cada anualidad.
- Acta 003 y audio Sesión Ordinaria de fecha 17 de abril de 2021.
- Acta 060 y audio Sesión Ordinaria de fecha 23 de abril de 2021.
- Copia del Acuerdo Nro. 004 de 23 de abril de 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

3.2. Análisis del caso concreto



Una vez relacionadas las pruebas obrantes al expediente, procede la Sala a realizar un análisis de estas de cara al **planteamiento jurídico**, y con ello dará respuesta a este.

Así las cosas, sea lo primero indicar que tal como se planteó en el problema jurídico, la nulidad del acto administrativo será analizada desde la suficiencia del estudio previo demostrativo como aspecto en el que el acuerdo No. 004 de 2021 debía fundarse.

Posteriormente, y aunque no haya sido objeto de apelación, considera la Sala que merece una breve precisión acerca de la omisión respecto a la forma de integración y designación de la Junta Directiva y la indicación de la Secretaría a la cual se encontraba vinculada la EICE.

Establecido está que en el presente caso no se encuentra en discusión el aporte o acompañamiento del documento denominado «estudio demostrativo», sino la suficiencia o idoneidad del mismo para servir como justificación para la iniciativa y creación de la Empresa Industrial y Comercial del Estado.

Nótese que el recurrente indicó no estar de acuerdo con la decisión de primera instancia, pues según su dicho, el Juez confundió el estudio demostrativo, con un plan de negocios o un proyecto de inversión, pues entendió que el estudio demostrativo requería un estudio técnico y de mercado, situación que a juicio del recurrente no es cierto, pues frente al estudio demostrativo indicó que existe discrecionalidad de la administración en su construcción y que en todo caso, los estudios demostrativos y la exposición de motivos del acuerdo dan cuenta del cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales.

En razón de lo anterior, conviene traer a esta discusión el criterio de interpretación exegética que propone el Consejo de Estado en el concepto antes mencionado para indicar que el estudio demostrativo debía justificar o demostrar bajo razones convincentes, es decir, con hechos, datos, argumentos y análisis de los mismos, acerca de la necesidad o conveniencia de crear la empresa industrial y comercial del estado denominada PROFLORIDABLANCA, así como la viabilidad jurídica, financiera y social.



Sin embargo, de un análisis del documento aportado como estudio demostrativo del acuerdo en cuestión, se tienen varios aspectos que merecen un pronunciamiento así:

- **Frente a la necesidad de creación de la EICE.**

Se tiene que el documento expresó:

NECESIDAD

La empresa para la cual se formula el presente estudio responde a la necesidad del municipio de Floridablanca de desarrollar actividades de naturaleza industrial y comercial, con el propósito de impulsar, orientar, crear oferta de bienes y servicios, contribuir a la reactivación económica, al fortalecimiento de cadenas de valor y a incentivar la economía creativa en el municipio

Considera esta Sala que el acápite de necesidad planteado dentro del estudio demostrativo, resulta insuficiente, pues no se identificaron de manera clara cuáles eran las necesidades, carencias o dificultades que tiene la Entidad Territorial y por las cuales resultaba absolutamente necesaria la creación de PROFLORIDABLANCA como empresa industrial y comercial del Municipio de Floridablanca.

- **Frente a los principios del artículo 209 de la Constitución Política.**

Sobre el particular es pertinente mencionar que este aspecto reviste importancia pues, sirvió de fundamento al fallo de primera instancia y se alegó dentro del recurso de apelación como un aspecto cumplido.

Es por ello que este Tribunal realizará un análisis sobre el particular. Así, se tiene que en el estudio demostrativo se indicó:



Igualdad: La EICE concurrirá al mercado de bienes y servicios con el respeto de la libre competencia económica y se abstendrá de realizar exclusiones o discriminaciones injustificadas que vulneren el acceso al mercado tanto de nuevos oferentes de los bienes y servicios que comercializará como de los consumidores o usuarios.

Moralidad: La EICE respetará las normas básicas que fije el Concejo Municipal y actuará a través de su representante legal y de su junta directiva con rectitud, lealtad y honestidad, de tal forma que garanticen transparencia en la toma de decisiones.

Eficacia: La EICE obrará guiada por los fines derivados de la ley, del acuerdo municipal que la cree y orientará sus esfuerzos al cumplimiento de sus fines para lo cual fue creada lo que se concretará en la toma de decisiones y en proveer bienes y servicios de manera regular y continua en el mercado.

Economía: La EICE debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines, para lo cual deberá someterse estrictamente a sus normas internas que expida la Junta Directiva, al acuerdo municipal que la crea y en general al marco jurídico vigente en Colombia.

Imparcialidad: La EICE desarrollará todas sus actuaciones sometida a la obediencia al ordenamiento jurídico.

Publicidad: Las actuaciones de la EICE pueden ser conocidas por cualquier persona, aún más si se trata de actos que lo afectan directamente, excepto en los casos en donde las actuaciones reservadas por mandato legal o estatutario.

Transparencia: En las actuaciones administrativas la EICE promoverá el flujo de información necesaria para la toma de decisiones relacionadas con las actividades industriales, comerciales y de gestión económica que desarrolle.

Celeridad: La EICE contará con un sistema de gestión de calidad que garantice la celeridad en la toma de decisiones institucionales, en su funcionamiento y en las cadenas de valor relacionadas con las actividades previstas en su objeto.

Advierte la sala que el estudio demostrativo establece frente a cada uno de los principios la utilización de verbos en futuro, refiriendo con claridad que una vez creada y puesta en funcionamiento PROFLORIDABLANCA, daría cabal cumplimiento a los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución.

Sin embargo, no puede este Tribunal compartir las aseveraciones realizadas por el recurrente cuando indicó: «No obstante que las normas Constitucionales y legales transcritas no señalan parámetros específicos sobre el contenido de los estudios, lo que podemos decir es que están conformes con los principios de la función administrativa y el estudio realizado, justifica la iniciativa». La razón por la cual esta Sala no puede asumir como ciertas tales manifestaciones, radica en lo expresado por el mismo artículo 69 de la Ley 489 de 1998, pues de su lectura resulta claro que es el estudio demostrativo el que debe contemplar dentro de su estructuración los principios constitucionales que orientan la función administrativa. Pues en sí misma, dicha actuación de producir un análisis que demuestre la conveniencia o justificación de crear una empresa industrial o comercial del estado, debe regirse bajo los principios del artículo 209 de la Constitución Política.



Así las cosas, este Tribunal resalta que con atención a los principios de eficacia y economía, no se estipuló dentro del documento estudio demostrativo la razón por la cual resultaba más beneficioso crear una empresa industrial y comercial del municipio de Floridablanca, frente a la toma de cualquier otra decisión administrativa, ello bajo una la óptica del por qué la creación de PROFLORIDABLANCA contribuía a maximizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y su relación de análisis costo – beneficio de dicha creación frente a otras opciones que tuviera el Municipio¹⁰.

En igual sentido ocurrió frente al principio de economía, pues el mismo indica que las «autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones...¹¹» Sin embargo, nada dice al respecto el mencionado estudio; solo precisa que la EICE «debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en cumplimiento de sus fines». Con lo cual es claro entre otras, que el estudio demostrativo realmente no demostró por qué PROFLORIDABLANCA era la opción más eficiente en términos económicos para el logro de los fines esenciales del Municipio y el cumplimiento del plan de desarrollo propuesto.

De lo expuesto, es claro que el estudio no contempló dentro de su estructuración los principios de la función administrativa, solo se limitó a plasmar los mismos no como fundamentos de creación, sino como criterios de operación de la empresa industrial y comercial del Estado del Municipio de Floridablanca.

Contrario a lo manifestado por el recurrente, quien indicó que, al no establecer el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 el alcance del término «estudio demostrativo» se otorgaba un margen de discrecionalidad y que, por ello, hacer cualquier reproche frente al contenido de los mismos constituye una limitación a la autonomía municipal.

Lo anterior no puede tenerse como cierto, pues decantada jurisprudencia¹² ha entendido que la discrecionalidad debe ser ejercida siempre dentro de los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad, so pena de convertirse

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C- 826 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 13 de noviembre de 2013.

¹¹ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. Numeral 12.

¹² Corte Constitucional. Sentencia de Unificación – SU 172 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. 16 de abril de 2015.



en arbitrariedad, cuando se ejerce una potestad en forma contraria a la razón y sin sujeción a la Constitución y la ley.

Frente al argumento relacionado con el hecho de que el juzgador de primera instancia confundió el estudio demostrativo con un proyecto de inversión o plan de negocios, ha de precisar esta Sala que tales aspectos de manera particular no fueron fundamento de la decisión de primera instancia, y el juez no se refirió a las exigencias del estudio demostrativo en idénticas condiciones a un proyecto de inversión o plan de negocios. Puesto que su fundamento real giró en torno a la insuficiencia del estudio demostrativo como respaldo de la iniciativa, toda vez que el documento no logró demostrar una necesidad real para la creación de la empresa industrial y comercial del Estado.

Finalmente, entendiendo que una de las finalidades del proyecto de creación de la EICE PROFLORIDABLANCA fue la de contribuir la reactivación económica, y el estudio mismo planteó como criterios de justificación la reducción del número de empresas, planteando como datos para el año 2020 un total de 12.031 y 11.306 en 2021. Así, asumiendo que en el Municipio de Floridablanca se presentó disminución total del 6.03% en el número de empresas para el año de propuesta del proyecto (2021), no se explicó nada acerca de cómo esa reducción porcentual afectaba la economía del municipio, así como tampoco el impacto que dicha empresa (PROFLORIDABLANCA) tendría sobre la reactivación económica.

Con relación al segundo cargo abordado en la sentencia de primera instancia, se precisa que el recurrente no realizó puntualmente ningún tipo de reproche, por lo cual este Tribunal no analizará tal aspecto, en razón a la órbita de la segunda instancia, que se circunscribe a los argumentos expuestos por el recurrente, en consecuencia, se mantendrá en firme la decisión tomada por el a quo.

No obstante, y como complementación, considera la Sala que una interpretación sistemática de la Ley 489 de 1998, hace necesaria la vinculación de la EICE del orden municipal a una secretaría de la Entidad Territorial. Ello, porque si bien, el artículo 50 hace referencia a la obligatoriedad que las empresas industriales y comerciales del Estado deben estar vinculadas a un Ministerio de Departamento Administrativo (orden nacional), no debe perderse de vista que, el artículo 2¹³

indica de manera expresa que la mencionada ley se aplica a todos los organismos de la Rama Ejecutiva, de la cual hacen parte los Municipios, con sus respectivas secretarías.

De lo anterior se tiene que, los argumentos dados por la parte demandante en el escrito del recurso de apelación, no están llamados a prosperar de acuerdo con lo considerado, por tal motivo no hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia.

3.3. Conclusión

Por lo anterior, sin más consideraciones por hacer, la Sala concluye que la decisión tomada por el juez de primera instancia de acceder a las pretensiones de la demanda fue acorde al análisis detallado y juicioso de las pruebas obrantes en el expediente en armonía con las normas alegadas como vulneradas en el escrito de la demanda.

En consecuencia, la Sala **confirmará** la sentencia de primera instancia que concedió las pretensiones de la demanda.

4. Costas en segunda instancia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta que se trata de un proceso en el cual se ventila un interés público, no se impondrá condena en costas en esta instancia procesal.

5. Decisión

¹³ Ley 489 de 1998, Artículo 2. **Artículo 2°. Ambito de aplicación.** La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

Parágrafo. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha diecinueve (19) de diciembre de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas de segunda instancia, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: RECONOCER personería para actuar al doctor FRANCISCO JOSE PLATA JIMÉNEZ, identificado con la cedula de ciudadanía No. 13.848.470 de Bucaramanga y portador de la T.P. No. 49.606 expedida por el C. S. de la J, como apoderado judicial del municipio de Floridablanca., conforme al poder otorgado para tal efecto.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por conducto del Escribiente G-1 **DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen.

QUINTO: REGISTRAR la actuación en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI, por conducto de la Auxiliar Judicial adscrita al Despacho de la magistrada ponente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Aprobado por la Sala como consta en Acta No. 035 /2024.

Aprobado en sesión electrónica a través de la herramienta Tecnológica TEAMS, la cual de conformidad con el artículo 186 del CPACA, garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con la Ley.



-Firmado a través del Sistema de Gestión SAMAI-

CAROLINA ARIAS FERREIRA

Magistrada Ponente

-Firmado a través del Sistema de Gestión SAMAI-

LUISA FERNANDA FLÓREZ REYES

Magistrada

Ausente con permiso

IVÁN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

Magistrado



DEPENDENCIA	PROCURADURÍA REGIONAL DE INSTRUCCION DE SANTANDER
NO. RADICACIÓN	IUS E-2025-105125 IUC D-2025-4136293
SOLICITANTE	JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL, Alcalde Municipal de Floridablanca
ASUNTO	AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE IMPEDIMENTO

Bucaramanga, 17 de septiembre de 2025

I. ASUNTO

Procede el Despacho a evaluar la posible causal impeditiva dentro de las diligencias bajo radicado **IUS E-2025-105125 IUC D-2025-4136293**, remitidas por **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de Floridablanca; en el cual manifiesta impedimento para gestionar la supresión y liquidación de Profloridablanca, causal que según indica, se deriva de su participación previa como concejal en la creación de esta empresa, al considerar que su actuación pasada como promotor de la entidad genera un vínculo directo e incuestionable con el proceso actual de supresión y liquidación, lo que compromete su capacidad para actuar.

El Alcalde Municipal menciona en su escrito los siguientes hechos:

- 1. El 9 de abril de 2021, se presentó al concejo municipal de Floridablanca el proyecto de acuerdo para la creación de una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) de orden municipal, estableciendo sus normas de funcionamiento y otras disposiciones.*
- 2. El 10 de abril de 2021, el proyecto de acuerdo número 004 de 2021 fue objeto de su primer debate en el concejo municipal de Floridablanca.*
- 3. El 23 de abril de 2021 mediante acta número 060, se confirma que el Concejo Municipal de Floridablanca aprobó el acuerdo municipal número 005 de 2021, donde se creó la EICE PROFLORIDABLANCA.*
- 4. El 27 de abril de 2021, el alcalde de Floridablanca sancionó el acuerdo municipal número 005 de 2021, el cual crea la EICE de orden municipal, define sus normas básicas de funcionamiento y adopta otras disposiciones la cual se denominó PROFLORIDABLANCA.*
- 5. Durante el periodo en que ocurrieron estos hechos, yo José Fernando Sánchez Carvajal ejercía como concejal del municipio de Floridablanca, conocí y voté este proyecto.*
- 6. El 19 de diciembre de 2022, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de 68001333301520210012300; emitió sentencia declarando la nulidad del Acuerdo No. 004 Estado (EICE) de orden municipal, establecía sus normas básicas de funcionamiento y adoptaba otras disposiciones.*

7. El 10 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Santander, en segunda instancia, confirmó la sentencia emitida el 19 de diciembre de 2022 por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, basándose en los argumentos expuestos en la providencia.

8. El 14 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Santander emitió un auto resolviendo la solicitud de aclaración y adición presentada por el Municipio de Floridablanca, y denegó dichas solicitudes relacionadas con la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2023.

9. Que como producto de la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal No. 005 de 2021 que creó la empresa industrial y comercial del orden municipal denominada PROFLORIDABLANCA, se deben iniciar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad.

10. Que conforme a los estatutos de la E.I.C.E PROFLORIDABLANCA, establecidos en el acuerdo No. 001 del 11 de noviembre de 2021; el alcalde municipal hace parte de su junta directiva como miembro principal y tiene la competencia de designar el gerente.

11. Igualmente, dentro de los estatutos de PROFLORIDABLANCA, se establezca como causal de disolución la decisión de autoridad competente.

12. Que mediante Auto del 19 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Santander profirió auto admisorio dentro de una demanda de pérdida de investidura con número de radicado 680012333000-2025-00057-00 contra los concejales del municipio de Floridablanca para el periodo constitucional 2020 - 2023; JOSÉ NICANOR VERA PEDRAZA; NÉSTOR ALEXÁNDER BOHÓRQUEZ MEZA; JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL; ALFREDO TARAZONA MATAMOROS; EDGAR ENRIQUE GÓMEZ SILVA; SALVADOR MOLINA SAAVEDRA; JOSÉ MANUEL JUNIOR SEQUEDA ORTÍZ; FREDDY ÁVILA; MARLENE RINCÓN PRADA; MARCOS OLARTE RAMÍREZ; JORGE ALBERTO PINZÓN MEDINA; GERMÁN DURÁ USEDA y HELIO TORRES TOLOZA, dentro de los que se encuentra el suscrito, invocando como causal una presunta indebida destinación de dineros públicos, en atención a la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal 005 de 2021, por medio del cual se creó la EICE PROFLORIDABLANCA.

13. Que en atención a la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal 005 de 2001, acto por medio del cual se creó la EICE PROFLORIDABLANCA; tal declaratoria de nulidad trae consigo la pérdida de validez y de vigencia del acto administrativo, y con ello, de su fuerza ejecutoria, pues conforme al artículo 66 del Código Contencioso Administrativo todo acto administrativo es obligatorio mientras no sea suspendido o anulado por la jurisdicción especializada¹. En consecuencia, la empresa industrial y comercial ya no forman parte del ordenamiento jurídico, y no puede continuar funcionando.

14. Que en cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en la que se declaró la nulidad del acto de creación de la EICE PROFLORIDABLANCA, por iniciativa de la administración municipal se debe presentar ante el H. concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme a las competencias establecidas a dicha corporación según los artículos 68 y 69 de la Ley 489 de 1998.



15. Que el numeral 4 del artículo 315 de la Constitución establece como función del alcalde la de "Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos".

Así mismo, manifiesta encontrarse incurso dentro de las causales impeditivas contemplada en los numerales 2, 5 y 16 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, que indican:

"ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición".

De ese modo, el Alcalde Municipal procede a declararse impedido para gestionar la supresión y liquidación de Profloridablanca ya que se deriva de su participación previa como concejal en la creación de esta empresa, porque:

(...) Mi actuación pasada como promotor de la entidad genera un vínculo directo e incuestionable con el proceso actual de supresión y liquidación, lo que compromete mi capacidad para actuar.

Al haber intervenido en la constitución de Profloridablanca en calidad de concejal, me genera un impedimento por haber conocido del asunto en oportunidad anterior; por ello, enfrente una tensión irreconciliable: de gestor de su origen a ejecutor de su extinción. En atención a que esta dualidad viola el principio de separación de funciones en la administración pública, piedra angular de la transparencia institucional.

Las normas de ética y transparencia me prohíben intervenir en asuntos donde mi imparcialidad esté comprometida por intereses previos. La ley busca evitar que yo, como funcionario, acumule roles sucesivos en ciclos de creación y liquidación de entidades. No puedo ser juez y parte; participe y validé la creación de la empresa como concejal, y ahora, como alcalde, debo participar en su supresión y liquidación. Esta concentración de poder es incompatible con los estándares democráticos que juré defender.

Igualmente, como lo señalé en el hecho 12 del presente escrito, con la existencia de un proceso de pérdida de investidura que se adelanta en mi contra ante el Tribunal Administrativo de Santander por una presunta indebida destinación de dineros públicos por haberse declarado nulo el acto de creación de la empresa industrial y comercial tantas veces señalada de la cual, insisto, participe en su creación, se generara para mí otro impedimento por existir controversia judicial entre el suscrito y los interesados en la actuación, que no son otros que la ciudadanía en general por ser una entidad pública y también ser una acción constitucional.

La ciudadanía espera que evite contaminar mi juicio con actuaciones previas. En casos que involucran bienes públicos, la ética exige que aplique estándares rigurosos para preservar la confianza institucional. Gestionar la liquidación de una empresa de la que participe en su creación proyectaría una percepción de manipulación sobre estructuras jurídicas, lo que erosionaría la credibilidad de esta administración y alimentaría narrativas de opacidad.

Por último, el tercer argumento de impedimento, tiene que ver con que dentro del año anterior, por disposición estatutaria, he sido miembro principal de la junta directiva de la EICE.

Con base en todo lo anterior, ante la duda, debo aplicar el principio de precaución: abstenerme para proteger el interés general y la reputación de mi cargo, priorizando la transparencia sobre conveniencias políticas o personales. Participar dentro del proceso de supresión y liquidación de la entidad presuntamente viciaría la imparcialidad del proceso e incumpliría el mandato judicial al exponerlo a interferencias.

Respetar estos protocolos no es una limitación, sino un mecanismo para asegurar justicia sin arbitrariedades. Mi abstención no solo cumple la ley, sino que proyecta un compromiso inquebrantable con la institucionalidad democrática y el Estado de derecho.

Por estas razones, solicita que: *"Se decrete conflicto de interés e impedimento del suscrito para participar en todas las actuaciones administrativas relacionadas con el proceso de supresión y liquidación de la empresa industrial y comercial denominada PROFLORIDABLANCA en cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, dentro de la demanda de nulidad simple, con radicado 68001333301520210012300; en la que declaró la nulidad del Acuerdo No. 004 del 23 de abril de 2021, que creó una Empresa Industrial y Comercial del Estado (EICE) de orden municipal, establecía sus normas básicas de funcionamiento y adoptaba otras disposiciones; confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander".*

Para sustentar lo expuesto, allega como pruebas las siguientes: Formulario E26 de la Registraduría Nacional del estado Civil, Acta No 060 de plenaria del concejo de Floridablanca del 23 de abril de 2021, Acuerdo No. 004 del 23 de abril de 2021, Sentencia de Primera, Segunda instancia y aclaración de fallo de la declaratoria de nulidad del acuerdo de creación de PROFLORIDABLANCA, Auto admisorio de la demanda de pérdida de investidura y Estatutos de PROFLORIDABLANCA (mismo acuerdo No. 004 de 2021).

III.COMPETENCIA

La atribución de orden administrativo está contenida en el numeral 8, del artículo 75B, del Decreto 262 de 2000, *"por medio del cual se modifica la estructura y la*



organización de la Procuraduría General de la Nación”, al establecer como función de las Procuradurías Regionales la siguiente:

ARTÍCULO 75B. COMPETENCIAS Y FUNCIONES COMUNES A LAS PROCURADURÍAS REGIONALES. *Los procuradores regionales tienen las siguientes competencias y funciones comunes:*

8. *Conocer y resolver los impedimentos manifestados por los servidores públicos que desempeñen funciones dentro de su circunscripción territorial y carezcan de superior jerárquico, así como las recusaciones que contra ellos se formulen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*

A su turno, la Ley 1437 de 2011 establece en su artículo 12:

Artículo 12. Trámite de los impedimentos y recusaciones. *En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.*

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Sobre la interpretación de esta norma, en cuanto a la designación del alcalde *ad hoc*, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció en el Concepto 2203 de 2014, el cual fue ratificado y ampliado en el Concepto 2273 de 2015, en el cual se expuso lo siguiente:

(b) *Respecto de la autoridad que debe, en caso necesario, producir el nombramiento ad hoc:*

- (i) *El superior puede aceptar o no el impedimento; si lo acepta, los artículos 30 y 12 en estudio, estatuyen que este señalará quién debe continuar conociendo del asunto y, además, “si es preciso”, lo facultan para designar un funcionario ad hoc.*
- (ii) *Las mismas decisiones – aceptar el impedimento, determinar quien continúa conociendo y designar funcionario ad hoc “si es preciso” -, competen al procurador regional cuando el funcionario que está impedido es del orden territorial y no tiene superior.*
- (iii) *El elemento nuevo en el artículo 12 de la Ley 1437, CPACA, hace referencia a las autoridades nacionales para establecer que si consideran que están incurso en causal de impedimento y no tienen superior, deben dirigirse a la cabeza del sector administrativo, esto es, al ministro o jefe del departamento administrativo y, “a falta de los anteriores al Procurador General de la Nación. [...]*

El superior, la cabeza del sector administrativo o el Procurador General, de acuerdo con la norma en cita, toman las mismas decisiones: aceptar el impedimento, decidir quién continúa conociendo y, "si es preciso" designar el funcionario ad hoc.

Fue claro entonces y lo es ahora, que las dificultades de interpretación en punto a la identificación de la autoridad competente para designar el funcionario ad hoc, radica en la expresión "si es preciso".

2. El mandato legal sobre la designación del funcionario ad hoc

Corolario del trámite de los impedimentos y recusaciones, tanto en el artículo 30 del C.C.A. como en el artículo 12 del CPACA, es el nombramiento del funcionario que ha de conocer del asunto del cual se retira el titular.

Ambas normas legales usan la expresión "si es preciso", que en sí misma expresa una facultad condicionada, como se analizó en el concepto 2203, por lo que resulta pertinente incorporar dicho análisis al presente:

"... (c) La expresión "si es preciso".

En virtud de la aceptación de un impedimento o una recusación es necesario reasignar el conocimiento del asunto de que se trate, o designar funcionario ad hoc. En principio se supondría que las dos decisiones debieran estar deferidas a la misma autoridad, sea el superior, la cabeza del sector administrativo, el Procurador General de la Nación o los procuradores regionales.

Sin embargo, el legislador da un tratamiento especial a la designación del servidor ad hoc que entraría a actuar en lugar del titular, en tanto la establece como una facultad - "pudiendo"- y bajo una condición "si es preciso".

Según las reglas generales de la interpretación de la ley las palabras que esta use "se entenderán en su sentido natural y obvio" salvo que "el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias" porque entonces se les dará el significado legal (artículo 28 C.C.); y que "El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto" (artículo 30 C.C.).

En su interpretación gramatical, el vocablo "preciso" es un adjetivo que califica algo como "necesario, indispensable, que es menester para un fin".

Entonces, cuando aceptado el impedimento o la recusación no es factible determinar a quién corresponde conocer del asunto, los artículos 30 del C.C.A. y 12 del CPACA resuelven la dificultad autorizando la designación de un funcionario ad hoc, es decir, se remiten a la función nominadora pues es en ejercicio de esta que se ha de hacer tal designación.

Como quien decide el impedimento o la recusación no es necesariamente idéntico a quien tiene la competencia nominadora, si las normas en comento confirieran a aquel de manera automática esa función, desconocerían prima facie las competencias constitucionales y legales en materia de nombramientos y generarían eventuales causales de anulación de la respectiva actuación



administrativa. Ni el CCA ni el CPACA son ordenamientos con capacidad para desvertebrar la Constitución en materia de competencias nominadoras.

Estas consecuencias son las mismas bajo los dos marcos constitucionales en los que fueron expedidos respectivamente los artículos 30 del C.C.A. y 12 del CPACA, pero son mucho más claras en vigencia de la Constitución de 1991.

En el Concepto 2203 de 2014 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, indicó:

(e) *El tratamiento legislativo a la función de nombramientos ad hoc en la Procuraduría General de la Nación y en el Ministerio del Interior: Decretos Extraordinarios 262 de 2000 y 2893 de 2011.*

El conocimiento y las decisiones sobre impedimentos y recusaciones en los términos antes reglados por el artículo 30 del C.C.A y actualmente por el artículo 12 del CPACA, tienen normas correlativas en las leyes que rigen la organización y el funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación y, recientemente, del Ministerio del Interior, sobre las cuales la Sala estima útiles los siguientes breves comentarios:

En la Procuraduría General de la Nación (Decreto ley 262 de 2000):

Al entrar en vigencia la Constitución de 1991, fue expedida la Ley 201 de 1995 que definió la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación acorde con su nuevo contexto constitucional. Ese estatuto legal no incluyó función alguna que recogiera la ya establecida en el artículo 30 del C.C.A.

La citada Ley 201 fue derogada por el Decreto ley 262 de 2000, actualmente vigente, que en su artículo 75, numeral 15, dispuso:

ARTÍCULO 75. FUNCIONES. *Las procuradurías regionales tienen, dentro de su circunscripción territorial, las siguientes funciones, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este Decreto.*

15. *Conocer y resolver los impedimentos manifestados por los servidores públicos que desempeñen funciones dentro de su circunscripción territorial y carezcan de superior jerárquico, así como las recusaciones que contra ellos se formulen, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo.*

Hace notar la Sala que la disposición transcrita no incluyó la facultad de nombrar funcionarios ad hoc, como resultado de la aceptación del impedimento o recusación, sin perjuicio, por supuesto, de la remisión al artículo 30 del C.C.A. hecha en dicho artículo 75.

La lectura hecha desde la expedición del citado artículo 30, antes y después de la Constitución de 1991, tanto en la práctica administrativa como en la jurisprudencia, según se ha explicado, permite entender por qué al adoptar las leyes específicas para la Procuraduría General de la Nación no se consideraron las facultades nominadoras del supradicho artículo 30 como de la naturaleza y funciones del órgano de control.

Página 7 de 17

En el Ministerio del Interior (Decreto ley 2893 de 2011):

La Ley 1444 de 2011 dispuso la escisión del Ministerio del Interior y de Justicia y, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas para el efecto, se expidió el Decreto ley 2893 de 2011, norma posterior al CPACA y que establece reglas especiales de asignación de funciones para el desarrollo de una competencia del Gobierno nacional. En efecto:

El artículo 2º se ocupó de las funciones de ese Ministerio y entre ellas incluyó:

ARTÍCULO 2º. FUNCIONES. El Ministerio del Interior, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

3. Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo.

A la vez el artículo 6º asignó al Ministro la función de:

6. Coordinar la actividad del Ministerio en lo relacionado con sus objetivos y funciones, con las entidades públicas del orden nacional del sector central y del descentralizado, los entes territoriales y sus entidades, el Congreso de la República, la Organización Electoral y los organismos de control.

Y el artículo 10º fijó en la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio la función de:

19. Estudiar y conceptuar sobre los impedimentos y recusaciones de los gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y, cuando fuere el caso, preparar los decretos designando gobernadores y alcaldes ad hoc.

Este grupo de normas permite concluir que por las mismas razones de práctica administrativa e interpretación jurisprudencial, respecto de la competencia general del Presidente de la República conferida por el artículo 66 de la Ley 4 de 1913, el legislador extraordinario incorporó la función de asesoría y sustanciación en una dependencia del Ministerio del Interior que soporta técnicamente el ejercicio de la función presidencial respecto de la designación de funcionarios ad hoc en los casos de aceptación de impedimentos y recusaciones de gobernadores y Alcalde Mayor de Bogotá." (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, en Concepto 2273 de 2015 el Consejo de Estado reitera:

(...)

Baste agregar en este punto que, tal como se estudió en el concepto 2203, las disposiciones legales que regulan la organización, estructura y funciones de la Procuraduría General de la Nación, del Procurador General y de los Procuradores Regionales, contemplan la competencia para aceptar los impedimentos y recusaciones relativos a autoridades administrativas pero no incluyen la función de hacer nombramientos ad hoc como consecuencia del ejercicio de esa competencia.



(...)

Así pues, la Sala concluye ahora, como en el concepto 2203, lo siguiente:

“... 1. La competencia para decidir los impedimentos y recusaciones respecto del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. está atribuida al Procurador General de la Nación. La competencia para decidir los impedimentos y recusaciones respecto de los gobernadores está radicada en cabeza de los procuradores regionales. Ambas competencias se encuentran atribuidas por el artículo 12 del CPACA.

2. El Ministerio Público, en especial bajo la estructura del Estado consagrada por la Constitución Política de 1991, carece de competencia para nombrar funcionarios de la rama ejecutiva. En cambio, el Presidente de la República tiene para ese efecto facultad expresa.

3. En efecto, el artículo 66 de la Ley 4 de 1913, le asigna al Presidente de la República una competencia genérica que para este caso lo faculta para nombrar funcionarios ad hoc en los casos en los cuales sea aceptado el impedimento o la recusación de un servidor en ejercicio de funciones administrativas que no tiene superior ni cabeza de sector.

4. Una interpretación distinta implicaría el desconocimiento de la estructura del Estado determinada por la Constitución Política de 1991, especialmente en los artículos 1, 113, 115 y 117, así como de la regulación legal de esta materia contenida en los Decretos Leyes 262 de 2000 y 2893 de 2011. 5. La anterior interpretación del artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 resulta congruente con el diseño institucional y funcional del Estado que estableció la Constitución Política de 1991...

Así las cosas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto 2273 de 2015, en el cual se hicieron extensivas consideraciones y conclusiones del concepto precedentemente transcrito, referido al nombramiento de alcaldes municipales y distritales ad hoc, precisó que los impedimentos o las recusaciones que se formulen en relación con estos servidores deben ser resueltas por los procuradores regionales, conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011. Entonces, es claro para este despacho que está llamado a conocer y resolver sobre el impedimento formulado por el Alcalde Municipal de Floridablanca (Santander).

IV. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1 Consideraciones Generales.

La filosofía de los impedimentos y recusaciones es la de asegurar que las decisiones de la administración se tomen dentro de la más absoluta imparcialidad, de evitar circunstancias externas a la gestión administrativa o proceso que pueden perturbar el ánimo del funcionario y distorsionar la realidad procesal, material o jurídica, movido por sentimientos humanos en favor o en contra de quien o quienes en un momento dado se encuentran sometidos a su decisión en razón del cargo que ejerce.

Esa imparcialidad se asegura cuando se deja en cabeza de funcionarios distintos, el que siga en turno al que se declara impedido o es recusado, o el del lugar más cercano, según la circunstancia.

El conflicto de Interés es una figura dispuesta para todo aquel que se encuentre ejerciendo una función pública que, en desarrollo de esta, deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas; el cual sobreviene cuando el interés general entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público.

Se insiste, es un hecho legalmente previsto por el cual un funcionario está imposibilitado para conocer de una actuación administrativa o de un proceso judicial, y en quien concurre una causal de impedimento, está obligado a declararse impedido tan pronto como advierta la existencia de ella y aportar los elementos probatorios capaces de producir el resultado esperado.

Tales causales son taxativas y deben por lo tanto interpretarse restrictivamente, están limitadas exclusivamente a lo consagrado en la ley, sin que puedan extenderse a hechos o condiciones distintas.

La institución jurídica de los impedimentos y recusaciones ha sido concebida como instrumento idóneo establecido por el legislador para hacer efectiva la condición de imparcialidad del servidor público en la toma de sus decisiones. Esta figura legal permite observar la transparencia dentro de la actuación administrativa y autoriza a los servidores públicos para alejarse del conocimiento del mismo. Se trata de situaciones que afecten el criterio del funcionario público que comprometan su independencia, serenidad de ánimo o transparencia en la actuación administrativa. La imparcialidad e independencia, como objetivos superiores, están orientadas a garantizar que las actuaciones se ajusten a los principios de equidad, rectitud, honestidad y moralidad, sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública conforme al artículo 209 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en Sentencia C-496/16 explica claramente la diferencia entre los atributos de independencia e imparcialidad en los siguientes términos:

La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, [...] a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales". Sobre la imparcialidad, ha señalado que esta "se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial.

Dentro de este contexto, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión: (i) subjetiva, esto es, relacionada con "la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline



intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto"; y (ii) una dimensión objetiva, "esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, "de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto". No se pone con ella en duda la "rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción" sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculpado que sea éste mismo quien lo juzgue

El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del Tribunal como un órgano imparcial. En aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

4.2 Normas que regulan el caso sub examine

Las causales invocadas en el caso *sub examine* corresponden a las señaladas en los numerales 2, 5 y 16 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, que indican:

"ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

(...)

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición".

Sobre la figura del conflicto de interés, la Sección Quinta, en providencia del 19 de septiembre de 2019, señaló: "... se configura en aquellas situaciones en las que el funcionario se vea impelido a expresar públicamente el provecho, utilidad o beneficio personal que la toma de una decisión pública puede generar en su vida privada, para ser sometido a valoración de sus pares. Se trata entonces de un ejercicio de auto restricción del mismo servidor público, quien en su intimidad reconoce un potencial beneficio y luego lo transmite para que sean sus iguales quienes juzguen si dicha situación particular, en el marco de sus funciones, devela un provecho o ventaja personal".

En similar sentido, en reciente sentencia del 3 de septiembre de 2020, la Sala precisó: *“Hay conflicto de intereses cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el particular y directo del servidor público. (...). Para que se configure el conflicto de intereses se requiere: (i) que el servidor público haya incurrido en una conducta contraria a la función pública, (ii) motivado por el interés particular o ausencia del general, (iii) toma una decisión o realizar una gestión propia de sus gestiones o cargo, (iv) en provecho suyo, de su familia o de un tercero”.*

4.3. Consideraciones específicas sobre el impedimento.

Se observa entonces, que la manifestación de impedimento de **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de Floridablanca; hace referencia a las causales 2, 5 y 16 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que, por un lado, en su actuación anterior como concejal de ese municipio, intervino en la constitución de PROFLORIDABLANCA, lo que lo hace inmerso dentro de la causal impeditiva del numeral 2 referente a haber conocido el asunto en oportunidad anterior.

En segundo lugar, indica que existe un proceso de pérdida de investidura en su contra, ante el Tribunal Administrativo de Santander por una indebida destinación de dineros públicos, por haberse declarado nulo el acto de creación de la empresa industrial y comercial señalada y de la cual participó como concejal en su creación, y en consecuencia, considera, le generara otro impedimento por existir controversia judicial entre el suscrito y los interesados en la actuación, que no son otros que la ciudadanía en general por ser una entidad pública y también ser una acción constitucional, por lo que considera se enmarca dentro del numeral 5 como causal impeditiva.

Finalmente, indica que, respecto de la causal del numeral 16, por decisión estatutaria, ha sido miembro principal de la junta directiva de la EICE PROFLORIDABLANCA.

Ahora bien, este Despacho procede a examinar las pruebas aportadas para dilucidar el asunto, así:

Revisada el Acta 060 del 23 de abril de 2021, se evidencia que efectivamente **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL** fungió como Concejal de Floridablanca y participo en la discusión y aprobación del proyecto de acuerdo que dio vida al Acuerdo No. 004 del 23 de abril de 2021, que creó la EICE PROFLORIDABLANCA.

En cuanto a las decisiones judiciales, ciertamente se encuentran los Fallos: Radicado 68001333301520210012300 de primera instancia del 19 de diciembre de 2022, por medio del cual se declara la nulidad del Acuerdo No. 04 del 23 de abril de 2021 *“POR MEDIO DEL CUAL SE CREA UNA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO DEL ORDEN MUNICIPAL, SE FIJAN LAS NORMAS BÁSICAS DE SU FUNCIONAMIENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*; y de segunda instancia, del 10 de octubre de 2024, radicado 68001333301520210012301 del Tribunal Administrativo de Santander, en el que



confirma la sentencia anterior, proferida por el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga.

De igual manera, se evidencia el Auto Admisorio de la demanda, radicado 680012333000-2025-00057-00 del 19 de febrero de 2025, de pérdida de investidura en contra de los concejales del Municipio de Floridablanca, Santander para el periodo 2020-2023; en el que figura **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL**, al considerar que, se configuraron las causales contempladas en el numeral 3º del artículo 55 de la Ley 136 de 1994 y el numeral 4 del artículo 48 de la Ley 617 de 2000, signado por la doctora **CAROLINA ARIAS FERREIRA**, Magistrada del Tribunal Administrativo de Santander.

Se precisa que, aunque el Alcalde Municipal de Floridablanca se refiere en algunos apartes de los hechos al Acuerdo No. 004 de 2021, y en otros, al Acuerdo No. 005 de 2021, al analizar en coherencia con las pruebas allegadas y los fallos judiciales de primera y segunda instancia, se evidencia que decretan y confirman la nulidad del Acuerdo No. 004 del 23 de abril de 2021, por lo que se entiende que el asunto se trata de éste último. Así mismo, en el archivo adjunto como "estatutos Floridablanca", se anexó nuevamente el Acuerdo No. 04 de 2021, sin embargo, al revisar el punto No. 10 de los hechos, relata que los estatutos fueron establecidos en el Acuerdo No. 001 del 11 de noviembre de 2021, por lo que se solicitó a la Secretaría General de la Alcaldía de Floridablanca, remitir dicha prueba, para realizar el análisis probatorio en su conjunto, la cual fue aportada.

Por último, se evidencia el formulario E27, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que declara elegido como Alcalde del Municipio de Floridablanca a **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL**, para el periodo constitucional 2024 – 2027.

Con todo ello, al analizar las causales de impedimento en conjunto con las pruebas allegadas, se tiene que:

Respecto de la causal impeditiva del numeral 2, esto es "*Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente*", se refiere el solicitante, al hecho de haber fungido como concejal y haber intervenido como promotor de la entidad (PROFLORIDABLANCA), lo que le genera un vínculo directo e incuestionable con el proceso actual de supresión y liquidación, lo que compromete su capacidad para actuar, dado que como concejal de Floridablanca conoció el asunto en oportunidad anterior, por lo que enfrenta una tensión irreconciliable: de gestor de su origen a su extinción, en atención a que esta dualidad viola el principio de separación de funciones en la administración pública.

De la lectura de dicha causal, "*haber conocido del asunto en oportunidad anterior*", en este caso, ha de entenderse que oportunidad anterior se refiere a una etapa antepuesta dentro del proceso administrativo de que se trate, y se centra en el hecho de haberse pronunciado sobre el asunto, es decir, realizar una valoración de lo actuado y tomar una decisión de fondo, evento en el que hay un verdadero conocimiento y pronunciamiento que lo vincula con su posición frente a lo actuado.

Página 13 de 17

Se trata pues, del poder de los jueces o autoridades jurisdiccionales para conocer acerca de un asunto, decidir sobre él y que se ejecute lo fallado. El mismo se encuentra compuesto por dos elementos estructurales que deben concurrir para su configuración, el primero de ellos que la decisión a la que se haga referencia se haya emitido al interior del proceso en instancia anterior, pues se refiere al conocimiento previo del mismo en una instancia diferente y, segundo, que la actuación o el conocimiento tengan relación directa con el asunto que se pone de conocimiento en la actualidad, ya que solo de esta forma se vería alterado el principio de imparcialidad que le motiva a separarse del conocimiento del asunto.

Al respecto, este despacho considera que el trámite de debate y aprobación del Proyecto de Acuerdo No. 004 de 2021, es un proceso de carácter autónomo e independiente, al tratarse de un acto administrativo complejo en el que deben agotarse varias etapas y concurren distintas autoridades (iniciativa, debate; sanción del Alcalde, publicación, revisión por parte del Gobernador), por lo que, si no confluyen tales manifestaciones de voluntad, el acto no surge a la vida jurídica y, por ende, no puede válidamente producir efectos en derecho, ni crear situaciones jurídicas particulares y concretas. En virtud de ello, las actuaciones realizadas por **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL** otrora en funciones como concejal, no gozaban de la potestad exigida en esta causal y de la cual sí dispone en la actualidad.

En consonancia con lo anterior, el trámite al que se enfrenta hoy el día **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL** como alcalde municipal de Floridablanca, no es un procedimiento que haga parte del mismo proceso como una instancia posterior, y por lo tanto, es un trámite diferente, que comprende cumplir una decisión judicial que decretó la nulidad del citado acuerdo municipal y adelantar gestiones para la supresión y liquidación de la EICE PROFLORIDABLANCA, por lo que no existe tal conocimiento previo que pueda afectar su objetividad en esta oportunidad, y por sí sola, *prima facie*, esta causal no tendría el alcance para impedirle en esta ocasión conocer del asunto, puesto que estamos frente a escenarios diferentes, y no se verían amenazados los principios esenciales de la administración pública.

En consecuencia, no es posible determinar a través de esta causal, el temor que le asalta al impedido, pues los argumentos deben ser ciertos y demostrables; la afectación al bien común no surge por sí solo al haber actuado en época anterior como concejal y haber participado del debate y aprobación el proyecto de Acuerdo No. 004 de 2021 que dio origen a la EICE PROFLORIDABLANCA; sino en demostrar mediante prueba fehaciente que permitiese evidenciar que estuvieren en riesgo los principios de la función pública especialmente de imparcialidad y transparencia; por lo que para que se configure la causal referida al conocimiento previo del asunto, se debe demostrar que se compromete la objetividad y ecuanimidad de su criterio en el asunto actual, referido a las actuaciones administrativas relacionadas con el proceso de supresión y liquidación de la EICE.

Ahora bien, respecto a la causal 5. *“Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado”*, anexa el Alcalde, copia del Auto del 19 de febrero de 2025, donde el Tribunal Administrativo de Santander profirió auto



admisorio dentro de una demanda de pérdida de investidura con radicado No. 680012333000-2025-00057-00 contra los concejales del municipio de Floridablanca para el periodo constitucional 2020 - 2023; dentro de los que se encuentra **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL**, por una presunta indebida destinación de dineros públicos, en atención a la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal No. 004 de 2021, por medio del cual se creó la EICE PROFLORIDABLANCA, por lo que considera se le genera otro impedimento por existir controversia judicial entre el imposibilitado y los interesados en la actuación, que no son otros que la ciudadanía en general.

Frente a ello, por un lado, el alcalde municipal como representante legal, actúa en defensa del interés común, lleva la representación judicial de la entidad, y tiene el deber de actuar y ejercer todas las herramientas propias que en ejercicio del derecho al debido proceso deba accionar para no solo defender los derechos de la entidad territorial que representa, sino para hacer cumplir la ley.

Bajo este entendido, **JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de Floridablanca, se encuentra frente al deber de cumplir una orden judicial; por cuanto el cumplimiento de la sentencia y/o de la providencia, corresponde a una actividad enmarcada dentro de las funciones asignadas por la ley a los representantes legales de las entidades públicas, quienes deben actuar de manera imparcial, transparente y neutral frente a los administrados. Y, por otro lado, se halla frente al interés personal de ejercer su derecho a la defensa dentro del proceso de pérdida de investidura en el que se controvierte la cuestión jurídica relacionado con el mismo asunto sobre el cual como autoridad, debe cumplir orden judicial.

Finalmente, frente a la causal 16. *“Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición”*, indica el alcalde, que, dentro del año anterior, por disposición estatutaria, ha sido miembro principal de la junta directiva de la EICE y como evidencia aporta el Acuerdo No. 01 del 11 de noviembre de 2021 por el cual se adoptan los estatutos de PROFLORIDABLANCA.

Revisado lo anterior, se visualiza que en el artículo 15 del citado acuerdo, contempla como se integra la junta Directiva y allí se evidencia que efectivamente el Alcalde Municipal hizo parte de la misma como miembro principal, lo cual, frente al presente asunto no requiere mayor interpretación para indicar que la manifestación de impedimento también se encuadra dentro de esta causal.

En suma, es claro que el servidor público no está desprovisto de intereses particulares y no podría vaciarse su naturaleza humana, para el uso exclusivo de lo público; y ante la imposibilidad de prever todo el espectro de situaciones sobrevinientes que pueden enfrentar el interés público y el particular, prima el deber ético del servidor de manifestar impedimento y para este caso, el reconocimiento que realiza el propio implicado.

Así las cosas, se configura un interés directo, particular y concreto, de **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de Floridablanca, en el asunto objeto de estudio, frente al cual tiene poder de decisión, en razón de sus

funciones; por lo cual, entra en colisión su deber como autoridad para defender el interés general atinente a cumplir con un fallo judicial y adelantar las actuaciones relacionadas con el proceso de supresión y liquidación de la EICE, en contraposición con el interés particular de defenderse en estrados judiciales respecto de la demanda de pérdida de investidura en calidad de concejal de Floridablanca para el periodo 2020-2023 por hechos relacionados con el mismo asunto.

Por otro lado, estando establecida la competencia de este Despacho para adoptar la decisión y encontrando precedentes las causales 5 y 16 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, resta precisar sobre la designación del funcionario sobre el cual recaerá la labor de designar funcionario *ad hoc*.

Respecto de la determinación a quien debe corresponder el conocimiento del asunto y/o la designación de funcionario *ad hoc* de acuerdo con la norma en cita, es materia que no compete a las funciones dispuestas en el Decreto 262 de 2000 para esta Procuraduría Regional de Instrucción, tal como en líneas anteriores se expuso.

A su vez, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 2203 de 2014, el cual fue ratificado y ampliado en el Concepto 2273 de 2015, guardando la hermenéutica jurídica de la separación de poderes y de colaboración armónica en este asunto, se remitirá al Ministerio del Interior, conforme a las funciones dispuestas en el Decreto ley 2893 de 2011, con el fin de que se designe el funcionario *ad hoc* para de adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación.

Por lo tanto, la Procuradora Regional de Instrucción de Santander en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento manifestado por **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de Floridablanca, para adelantar las actuaciones administrativas conducentes a la supresión y posterior liquidación de la entidad EICE PROFLORIDABLANCA, que incluyen presentar ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo para que sea estudiada y autorizada la supresión de la entidad y su liquidación, conforme con las competencias establecidas a dicha corporación, acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por secretaría de esta Regional, **REMITIR** las presentes diligencias radicadas bajo **IUS E-2025-105125 IUC D-2025-4136293** al Ministerio del Interior servicioalciudadano@mininterior.gov.co

TERCERO: COMUNICAR el contenido de este proveído al jurídicamente interesado, **JOSE FERNANDO SANCHEZ CARVAJAL**, Alcalde Municipal de

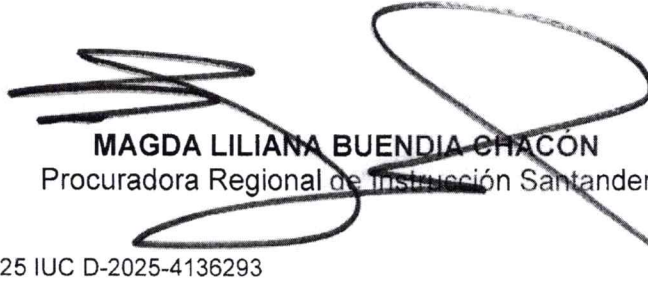
Página 16 de 17



Floridablanca al correo alcalde@floridablanca.gov.co; informándole que contra la presente decisión no procede medio impugnatorio alguno, de acuerdo con lo estatuido por los incisos segundo y tercero del artículo 12 del CPACA.

TERCERO: Por la Secretaría de la Procuraduría Regional de Instrucción de Santander, realizar las comunicaciones, anotaciones y registros de rigor.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE:



MAGDA LILIANA BUENDÍA CHACÓN
Procuradora Regional de Instrucción Santander

MLBCH/DNRP
IUS E-2025-105125 IUC D-2025-4136293