



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

**Magistrado Ponente: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA<sup>1</sup>**

**Acción** : POPULAR

**Actor** : CORPORACIÓN TRANSPARENCIA PARA COLOMBIA-VEEDURIA Y OBSERVATORIO DE DELITOS CONTRA EL ESTADO.

**Accionado** : CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO

**Radicación** : 52-001-23-33-000-2025-00062-00

**Instancia** : Primera

- TEMA:**
- *Accede parcialmente a las pretensiones de la demanda.*
  - *Se dispone la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y patrimonio público.*
  - *Se determina la vulneración del derecho colectivo a la moralidad- del examen realizado por el Tribunal y lo indicado en los informes allegados tanto por la Contraloría General de la República como de la Procuraduría General de la Nación, se detectaron irregularidades y hallazgos no solo en los contratos que fueron objeto de revisión en la presente acción popular sino en otros aspectos financieros y administrativos de la entidad- Se dispone remitir copia de las actuaciones adelantadas dentro del presente asunto, incluida la presente providencia, ante los organismos de control administrativo y judicial.*
  - *Costas en la acción popular. Art. 38 de la Ley 472 de 1998- artículo 188 de la Ley 1437 de 2011- artículo 365 del C.G.P.*

---

**Sentencia Des 04-2026-017 S.O.**

San Juan de Pasto, diecisiete (17) de febrero dos mil veintiséis (2026)

## I. ASUNTO

---

<sup>1</sup> La redacción y ortografía son responsabilidad exclusiva del ponente.

Cumplidas todas las etapas previstas en este proceso, sin que se observen causales de nulidad y cumplidos los presupuestos procesales de la acción, el Tribunal, en primera instancia, procede a emitir sentencia de fondo.

## **II. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El representante legal de la Corporación Transparencia para Colombia-Veeduría y Observatorio de Delitos contra el Estado, instauró acción popular en contra de la Corporación Autónoma Regional de Nariño-CORPONARIÑO por la vulneración de los derechos colectivos de la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y la libre competencia económica.

#### **1.1. HECHOS**

Los accionantes los plantean así:

Precisó que los recursos que administra y/o involucran a las Corporaciones Autónomas Regionales corresponden a la sobretasa del impuesto predial que se cobra a través de los municipios; venta o prestación de servicios, como las licencias ambientales, permisos, autorizaciones, concesiones, visitas de campo, laboratorio de análisis de agua, tasas por uso, tasas retributivas y compensatorias, multas por sanciones e infracciones, recursos del presupuesto Nacional, entre otros.

Refirió que en razón a los recursos que maneja dicha entidad, se realizó seguimiento a algunos contratos de la vigencia 2024, que evidencian graves irregularidades tendientes al favorecimiento de intereses particulares y en desmedro de los intereses públicos. Refirió a los contratos en los cuales indicó se presentan irregularidades: Contrato

Interadministrativo No. 729/24, Convenio No. 428/24, Convenio No. 483/24 y Convenio de Asociación No. 334/24.

Señaló que los anteriores contratos o convenios representan más de 9 mil millones de pesos entregados a través de contratación directa a particulares (ESALES y empresas), presuntamente de manera ilegal.

Anotó que desconocer las modalidades de contratación no solo pone en riesgo el manejo de los recursos públicos que ejecuta la entidad, sino que tiene relevancia disciplinaria por faltas graves cometidas que pueden derivar en una responsabilidad penal (presunta comisión de delitos como celebración indebida de contratos, peculado por acción u omisión, abuso de poder, entre otros).

Procedió a precisar las particularidades encontradas en cada uno de los contratos, así:

En cuanto a la irregularidad del **Convenio 428/24 de especial Cooperación Científica y Tecnológica**, siendo ejecutor la fundación SANCHA LLAQTA. Indicó que la fundación SACHA LAQTA ha sido liderada por el señor José Andrés Díaz Rodríguez, el más grande contratista de CORPONARIÑO por contratación directa, siendo una de las entidades sin ánimo de lucro que más ha contratado con la CAR.

Señaló que el favorecimiento de estas fundaciones obedece a presuntamente a la retribución que el señor José Andrés Díaz Rodríguez les debe por el hecho de haber sido elegido Director General de la entidad. Agregó que el señor José Andrés Díaz Rodríguez cuenta con importantes respaldos al interior del Consejo Directivo para su gestión administrativa, lo que permite inferir que es el Consejo Directivo a todas luces parcializado.

Manifestó que bajo la dirección del señor José Andrés Díaz Rodríguez se generó a favor de las fundaciones NARIÑO FUENTE DE DESARROLLO y SACHA LLAQTA, contrataciones directas o “a dedo”, presuntamente ilegales por desconocimiento de las modalidades de selección establecidas en la ley, por más de CINCO MIL MILLONES DE PESOS.

Anotó que el 14 de noviembre de 2024, el Consejo de Estado declaró nula la elección del señor José Andrés Díaz Rodríguez como director de CORPONARIÑO por graves irregularidades en su elección, decisión que, indicó, aún no ha quedado en firme.

Señaló que, pese a la declaratoria de nulidad de la elección por parte del Consejo de Estado, el señor José Andrés Díaz Rodríguez ha seguido contratando de manera ilegal, directa y presuntamente ilegal, favoreciendo a las mismas personas, entregando más de \$2.600.000.000. Refirió a los siguientes contratos 2024-792, 2024-798, CECC 807 de 2024, 2024-808, 2024-814, 2024-810, 2024-819, 2024-820, 2024-821.

**Respecto al Contrato No. 428 de 2024, suscrito entre CORPONARIÑO y SACHA LLAQTA**, refirió que estudiadas las obligaciones tanto del contrato GN3415/23 y el contrato 428/24, lo que se requiere es la prestación de un servicio para la restauración ecológica pasiva de 11,5 km, restauración ecológica activa a 40 hectáreas y mantenimiento de precios a 40 hectáreas, construcción de 470 estufas ecoeficientes y 470 huertos leñeros. Por lo tanto, no puede decirse, que estas sean actividades de ciencia y tecnología. De manera que, al no tratarse de actividades de ciencia y tecnología, no podía contratarse bajo la causal prevista en el artículo 2, numeral 4, literal e, de la Ley 1150/077, desconociendo todo el régimen de contratación pública que es aplicable a esta Corporación, incluso incurriendo en presuntas faltas disciplinarias y fiscales.

En el **Contrato Interadministrativo No. 729 de 2024 suscrito entre CORPONARIÑO y SIIESS**, indicó que existe prohibición legal expresa para

contratar de manera directa una obra pública bajo la causal de contratos interadministrativos, inclusive con sociedades de economía mixta; por lo tanto, consideró que debió contratarse a través de una modalidad diferente.

Mencionó que en el Convenio No. 558 de 2023 suscrito entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba (Nariño), CORPONARIÑO debió destinar \$3.0810472.870.91 para la construcción en el Municipio de Córdoba de la planta de tratamiento de aguas residuales y la interventoría, precisando que la entidad ejecutora es CORPONARIÑO, por lo tanto, era quien tenía a cargo la contratación de la obra e interventoría, bajo las reglas del Estatuto General de Contratación.

Manifestó que en el Contrato Interadministrativo No. 729/24 se estableció se requiere la ejecución de una obra que se representa en la construcción de la PTAR en el Municipio de Córdoba, el cual de acuerdo con lo establecido en la Ley 1150 de 2007, debió ser suscrito previo agotamiento de la licitación pública, una selección abreviada de menor cuantía, nunca una modalidad de contratación directa.

Agregó que se delegó a través del contrato interadministrativo, la contratación de la obra de interventoría a SIIES, desconociendo las reglas de libre competencia y selección objetiva que se requiere; vulneró el principio de indelegabilidad de las funciones públicas, con lo cual, presuntamente cometió un prevaricato por acción; no requirió ninguna garantía de cumplimiento, estabilidad de la obra y/o de responsabilidad civil extracontractual, entre otras, establecidas en el artículo 2.2.1.2.3.1.19 y ss del Decreto 1082 de 2015 y; finalmente, teniendo en cuenta que el contrato entrega un anticipo del 40%, no exigió la constitución de FIDUCIA MERCANTIL, que es obligatoria según lo establecido por la Ley 1474 de 2011, artículo 91.

En cuanto al Convenio de Asociación No. 483 De 2024, suscrito entre CORPONARIÑO y la Fundación Nariño Fuente de Desarrollo, indicó que existe una prohibición expresa, frente a la contratación, bajo los términos del Decreto 092 de 2017, esto es, cuando exista una relación conmutativa en la cual haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, o haya instrucciones precisas dadas, en este caso por CORPONARIÑO a la fundación, para cumplir con el objeto del contrato.

Respecto al Convenio de Asociación No. 334 – 2024, suscrito entre CORPONARIÑO y la Fundación Nariño Fuente de Desarrollo realizó observaciones en relación a los kilómetros intervenidos, al margen de utilidad, a la falta de evidencia en SECOP a la participación de seis interesados y al tema de la subcontratación.

## 1.2. PRETENSIONES

Solicitó lo siguiente:

**“1. Se declare la vulneración de los derechos colectivos de MORALIDAD ADMINISTRATIVA, DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO y LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA, por parte de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO- CORPONARIÑO, identificada con NIT 891.222.322–2 y representada legalmente por el señor JOSÉ ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ, por las graves irregularidades e ilegalidades en la contratación de la entidad durante la vigencia 2024, desconociendo reglas elementales del Estatuto General de Contratación, que favorecieron intereses particulares en desmedro del interés público y de los derechos colectivos demandados; en principio y de manera precisa, en los contratos que a continuación se enuncian:**

CONTRATO	OBJETO
CDCI 729 DEL 2024	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA INTEGRAL PARA LA PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO DE DESCONTAMINACION DENOMINADO PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA NARIÑO DENTRO DEL CUMPLIMIENTO A LO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO 2023-558 SUSCRITO ENTRE CORPONARIÑO Y EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTOS DE AGUA PARA CONTRIBUIR CON LA

	CONSERVACIÓN DEL RECURSO HÍDRICO DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO
CECC 428 DE 2024	Suscribir un convenio especial de cooperación científica y tecnológica, para adelantar las actividades técnico científicas necesarias para ejecutar la restauración ecológica y conservación de áreas estratégicas en zonas de recarga hídrica en las cuencas hidrográficas priorizadas en el departamento de Nariño de conformidad con las condiciones establecidas en el convenio GN 3415-2023 celebrado entre el departamento de Nariño y la Corporación Autónoma regional de Nariño-CORPONARIÑO
CARC 002 DE 2024	Aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de implementar Acciones de Rehabilitación Ecológica en zonas de Interés Ambiental en los Municipios Priorizados del Departamento de Nariño para la ejecución del proyecto BPIN 20240000000026
CARC 001 DE 2024	Aunar esfuerzos de tipo económico, técnico físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para adelantar el aislamiento con el fin de implementar acciones de restauración ecológica pasiva en predios del departamento de Nariño para la conservación y protección del recurso hídrico en el marco de la ley 99 de 1993
2024-792	Suscribir un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica para el cumplimiento del proceso de conservación de las Especies Valores Objeto de Conservación (VOC) priorizadas, mediante la implementación de fincas demostrativas en las cuales se establecerá un documento Técnico Científico que contenga el diagnóstico del paisaje de conflicto oso andino - hombre en el municipio de Ricaurte del Departamento de Nariño.
2024-798	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del departamento de Nariño
CECC 807 DEL 2024	Convenio especial de cooperación científica y tecnológica para la elaboración y puesta en marcha del proyecto técnico científico de implementación de tecnologías limpias de innovación y medidas de mitigación al cambio climático como alternativa rentable y sostenible para mejorar las condiciones socioeconómicas de los caficultores del municipio de Ancuya, jurisdicción de la cuenca del río Guáitara. – NO SE HA PUBLICADO EL CONTRATO
2024-808	Suscribir un convenio especial de cooperación científica y tecnológica, que permita aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución de las acciones contempladas en las actividades de implementación de incentivos a la conservación de áreas de interés ambiental, como estrategia de conservación de áreas degradadas en el marco de la Subdirección de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
2024-814	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del departamento de Nariño
2024-810	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de

	procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del departamento de Nariño.
2024-819	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental con recursos del sector eléctrico del departamento de Nariño
2024-820	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental y zonas de recarga hídrica ambiental del departamento de Nariño
2024-821	Aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la ejecución de acciones ambientales en el programa regional de negocios verdes con enfoque de economía circular para mejorar las condiciones de las playas del distrito de Tumaco, en el departamento de Nariño

2. Mientras se lleva a cabo lo solicitado en el numeral anterior, **se suspenda todas y cada una de las facultades con las que cuente el señor JOSÉ ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ**, en su calidad de actual representante legal de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO-CORPONARIÑO, **para contratar bajo cualquier modalidad** establecida en el EGCAP y/o en el Manual de Contratación de la entidad y/o las normas aplicables a la CAR, a efectos de evitar perjuicios irremediables en contra de la CAR, por los hechos demandados.

3. Se ordene la compulsión de copias ante los organismos de control administrativo y judicial, por la comisión de faltas que constituyan cualquier tipo de responsabilidad administrativa (disciplinaria y fiscal), así como de responsabilidad penal en que pudo haber incurrido el señor JOSÉ ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ en su calidad de representante legal y ordenador del gasto de CORPONARIÑO para la vigencia 2024, así como de todas y cada una de las personas que hayan estado igualmente involucradas en tales responsabilidades, por los hechos aquí demandados.”<sup>2</sup>

## 2. TRÁMITE PROCESAL.

El asunto correspondió por reparto a quien actúa como Magistrado Sustanciador (Archivo 0003 del Expediente Electrónico). A través de auto de fecha 28 de febrero de 2025, se dispuso inadmitir la demanda (Archivo

<sup>2</sup> Transcripción literal.

0005 del Expediente Electrónico) y a través del auto de fecha 04 de abril de 2025, se admitió la demanda, ordenando la notificación de las entidades accionadas (Archivo 0012 del Expediente Electrónico) y disponiendo la vinculación de la Nación- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el Departamento de Nariño.

El 21 de mayo de 2025 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fracasada (Archivo 0053 del Expediente Electrónico). Mediante auto de fecha 21 de mayo de 2025 se abrió el proceso a pruebas (Archivo 0054 del Expediente Electrónico).

Mediante auto de fecha 04 de agosto de 2025, se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión (Archivo 0079 del Expediente Electrónico).

### **3. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS.**

#### **3.1. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA<sup>3</sup>.**

Indicó que ofició a la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República, quien es la competente para ejercer la vigilancia y control fiscal de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, de conformidad con la Resolución RG-EJE-0128 del 2 de febrero de 2024, para que informe si se adelantan acciones de control fiscal respecto de los contratos interadministrativos objeto de acción popular. En respuesta la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente indicó que se encontraba adelantando la Auditoría Financiera a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, teniendo como fecha de terminación el 27 de junio de 2025, por lo tanto,

---

<sup>3</sup> Archivo 0017 del Expediente Electrónico.

los resultados de la evaluación se conocerán cuando se libre informe de auditoría.

### **3.2. NACIÓN- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (Archivo 0019).**

Refirió que la entidad no ha tenido inherencia alguna en los hechos narrados por el accionante, es decir, no se refleja intervención directa o indirecta, ya sea por acción u omisión, de manera que no ha vulnerado derecho colectivo alguno, encontrándose que los reparos se ciñen única y exclusivamente en al trámite contractual que realizó CORPORNARIÑO en la vigencia 2024, razón por la cual se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, propuso las excepciones de falta de legitimación en la causal por pasiva y solicitud de desvinculación.

### **3.3. DEPARTAMENTO DE NARIÑO (Archivo 0021).**

Indicó que el Departamento de Nariño no tiene injerencia alguna en la celebración, legalización, ejecución y liquidación de la contratación que ocupa la acción popular, habida cuenta que ello es competencia directa y exclusiva de la Corporación Autónoma de Nariño- CORPONARIÑO, en su calidad de contratante.

Por lo anterior indicó que una vez se analicen las pruebas que obran en el expediente, se desvincule al Departamento de Nariño de la acción popular, por no tener obligación o responsabilidad alguna en la protección o quebrantamiento de los derechos colectivos invocados por el accionante frente a la celebración, ejecución y liquidación de la contratación administrativa.

Finalmente, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **3.4. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN<sup>4</sup>.**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, pues indicó que la entidad no ha vulnerado derecho alguno, ya sea por acción u omisión, como quiera que no ha tenido injerencia alguna en los hechos narrados allí o en las pretensiones de los demandantes.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y por lo tanto pidió su desvinculación de la acción popular.

### **3.5. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN<sup>5</sup>.**

Refirió que en el caso el problema jurídico se limita a la amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y libre competencia por parte de CORPONARIÑO en la celebración de contratos bajo la modalidad de contratación directa, sin que pueda endilgarse accionar u omisión por parte de la Fiscalía y en consecuencia tampoco podría ordenar actuaciones que por fuera de su capacidad y competencia pueda hacer cesar lo que se pretende o realizar gestiones requeridas por el actor.

Refirió que para el caso de la Fiscalía General de la Nación no procede la acción popular debido a que no se allega prueba o sustento jurídico

---

<sup>4</sup> Archivo 0022 del del Expediente Electrónico.

<sup>5</sup> Archivo 26 del Expediente Electrónico.

suficiente que permita indicar que incumplió con sus deberes, tampoco que el daño o peligro de vulneración de derechos colectivos en cuya acción u omisión sea responsabilidad de la entidad.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Por lo anterior, solicitó declarar improcedente y la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Fiscalía General de la Nación.

### **3.6. Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO<sup>6</sup>.**

Señaló que los contratos objeto de censura por parte del actor popular fueron celebrados en el año 2024 cuando la representación legal de la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO – CORPONARIÑO estaba en cabeza del doctor JOSE ANDRES DIAZ RODRIGUEZ, quien para ese entonces era el ordenador del gasto como Director General. No obstante, indicó que para el momento de la contestación de la demanda el señor DIAZ RODRIGUEZ no tiene la calidad de Director General porque la Sección Quinta del Consejo de Estado decidió anular su elección cuya sentencia quedó en firme el 7 de abril de 2025.

Refirió que los contratos objeto de controversia suscritos por la Corporación Autónoma Regional de Nariño —CORPONARIÑO— cuentan con presunción de legalidad, no han sido suspendidos ni anulados por autoridad competente y de los documentos que reposan en el SECOP II, se infiere que se hicieron cumpliendo con los mandatos de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007, documentos que tienen plena fuerza probatoria en los términos de los artículos 244 y 243 del Código General del Proceso.

---

<sup>6</sup> Archivo 0035 del Expediente Electrónico.

Manifestó que la pretensión de invalidar o desconocer la legalidad de los contratos debe fundarse en aspectos puramente objetivos, teniendo que la carga de probar la amenaza o vulneración concreta de un derecho o interés colectivo al actor popular, pues no basta con afirmar de manera genérica la presunta irregularidad; debe demostrarse de forma fehaciente.

Precisó que la acción también pretende que se suspenda la elección del Director de CORPONARIÑO lo cual no es de la esencia de la acción constitucional de acción popular. Agregó además que la sentencia de nulidad electoral ya se halla en firme y el Doctor JOSE ANDRES DIAZ RODRIGUEZ se encuentra retirado del servicio público, por lo que, la pretensión carece de objeto por hecho superado, frente a esta pretensión.

Propuso las excepciones de carencia de objeto por hecho superado, improcedencia de la acción popular para proteger los derechos colectivos respecto de una controversia estrictamente contractual o precontractual, el principio de legalidad de los convenios celebrados enerva las pretensiones del actor popular e innominada.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

##### **4.1. Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>7</sup>.**

Manifestó que se encuentra acreditada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio, como quiera que en el contexto de sus competencias y funciones constitucionales y legales no tiene injerencia en los hechos que el demandante relaciona ni es quien ha vulnerado o amenazado los derechos e intereses colectivos invocados. Agregó que es un órgano de gestión encargado de fijar las políticas ambientales a nivel

---

<sup>7</sup> Archivo 0082 de Expediente Electrónico.

nacional, para que sean ejecutadas por las autoridades ambientales de acuerdo con el área de jurisdicción y sus respectivas competencias.

Teniendo en cuenta lo anterior, solicitó se declaran probadas las excepciones, se ordene la terminación del proceso y se denieguen las pretensiones de la parte actora respecto del Ministerio.

#### **4.2. Defensoría del Pueblo Regional Nariño<sup>8</sup>.**

Indicó que a través de la acción popular se pretende la protección de los derechos colectivos presuntamente vulnerados por CORPONARIÑO en la contratación realizada durante la vigencia del año 2024, relacionados con la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y libre competencia.

Realizó un análisis jurídico de la moralidad administrativa y el patrimonio público y citó jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual, se indica que la acción popular procede para proteger el patrimonio público y la moralidad administrativa, incluso con medidas preventivas y restitutivas. Agregó que el juez popular no puede anular contratos, pero sí ordenar cesación de los efectos y medidas para restituir la situación anterior.

Finalmente, solicitó reconocer la vulneración de los derechos colectivos y adoptar las medidas para cesar la amenaza y proteger la moralidad y el patrimonio público.

#### **4.3. Departamento de Nariño<sup>9</sup>.**

Señaló que el Departamento de Nariño no participó en la celebración, ejecución ni liquidación de los contratos suscritos durante el año 2024,

---

<sup>8</sup> Archivo 0085 del Expediente Electrónico.

<sup>9</sup> Archivo 0087 del Expediente Electrónico.

teniendo CORPONARIÑO la competencia directa y exclusiva, pues es la entidad contratante con personería propia y autonomía administrativa y financiera.

Finalmente, solicitó declarar la prosperidad de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **4.4. Parte Demandante<sup>10</sup>.**

Refirió a los hallazgos encontrados en los contratos celebrados por CORPONARIÑO en el año 2024, así: i) Contrato Interadministrativo No. 729 de 2024, indicó que se usó contratación directa en lugar de licitación o selección abreviada; ii) Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica No. 428 de 2024, las actividades no corresponden a ciencia y tecnología según la Ley 591 de 1991 y; iii) Convenios de Asociación No. 483 de 2024 y 333 de 2024, con relación conmutativa, prohibidos por Decreto 092 de 2017.

Reiteró que se vulneró los derechos colectivos a la moralidad administrativa, dado que se quebrantaron principios de legalidad, transparencia y selección objetiva y patrimonio público, pues CORPONARIÑO optó bajo criterio errado adelantar de forma direccionada la elección de un contratista, falta de estudios técnicos y presupuestales y riesgo de pérdida de recursos. De acuerdo con lo anterior, precisó, respecto de cada uno de los contratos y convenios, las irregularidades presentadas.

Finalmente pidió despachar favorablemente las pretensiones de la acción popular.

---

<sup>10</sup> Archivo 0086 del Expediente Electrónico.

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

### 1. NATURALEZA DE LAS ACCIONES POPULARES:

De conformidad con el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, las acciones populares, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, están encaminadas a proteger derechos e intereses colectivos, en aquellos eventos en que se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares.

Es por tanto una facultad de toda persona de acudir al amparo del Estado para conjurar o prevenir la violación o amenaza. Tal trasgresión o amenaza puede estar constituida por actos, hechos u omisiones de dichas autoridades, es decir las manifestaciones de la violación del derecho pueden ser positivas o negativas (hacer o dejar de hacer) por parte del sujeto activo.

Conforme a los arts. 1, 2, 4 y 9 ídem, su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva y se ejerce para *evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

La titularidad en su ejercicio está en su naturaleza popular; por ende, puede ser interpuesta por cualquier persona, natural o jurídica, privada o pública, por las autoridades, organismos y entidades indicados en el art. 12 de la citada Ley. Es decir, la *legitimación en causa por activa* para ejercer las acciones populares está en cabeza de *cualquier persona*<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre el tema de legitimación en causa puede revisarse entre otras sentencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 4 de abril de 2002, AP-0036, sentencia del 30 de mayo de 2002, AP. 3664. También, sentencia de 20 de septiembre de 2001, AP 0395.

Igualmente, la Corte Constitucional en sentencia C-215 de 1999 anotó:

"2. Naturaleza y ámbito de protección de las Acciones Populares y de Grupo

La garantía de los derechos a través de la acción popular cobra importancia cuando ésta se torna en una herramienta jurídica que no requiere mayores requisitos de orden formal y su trámite y resolución es preferente, lo mismo que los términos que se conceden a las autoridades para cumplirla.

Se trata de una acción principal, preventiva, cuando alude a que un derecho colectivo está siendo amenazado y restitutiva, cuando el derecho colectivo está siendo violado, con el propósito de que vuelvan las cosas al estado anterior. Por lo antepuesto, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas “... se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”.

Puntualizando lo anterior, el artículo 4° de la mencionada Ley 472, hace alusión a cuáles son los derechos e intereses colectivos, dentro de los que se encuentran los invocados por la parte accionante. Se debe aclarar que la lista que presenta este artículo no es taxativa y que estos derechos e intereses colectivos también se consagran en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados internacionales ratificados por Colombia, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo citado.

## **2. PROBLEMA JURÍDICO.**

¿Se pregunta el Tribunal si en el presente asunto las entidades accionadas han vulnerado los derechos colectivos invocados por la parte accionante a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y libre

---

“Cabe anotar, que la Constitución de 1991 no distingue como lo hace la doctrina, entre intereses colectivos e intereses difusos, para restringir los primeros a un grupo organizado y los segundos a comunidades indeterminadas, pues ambos tipos de intereses se entienden comprendidos en el término “colectivos”. Las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos colectivos y por lo mismo, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra un daño a un derecho o interés común, sin más requisitos que los que establezca el procedimiento regulado por la Ley”

competencia económica en la contratación llevada a cabo en la vigencia 2024?

### **3. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO.**

En respuesta al problema jurídico, encontró el Tribunal que se vulneró el derecho colectivo de la moralidad administrativa por parte de la Corporación Autónoma de Nariño, en algunos contratos celebrados durante la vigencia 2024. Por tal razón, se dispone a adoptar varios ordenamientos dirigidos a los organismos de control administrativo y judicial.

De antemano anota este Tribunal que las excepciones propuestas por las entidades demandadas y aquellos argumentos que per se constituyen excepciones de mérito, se entienden examinados o analizados en los argumentos que se expondrán a lo largo de esta providencia. Adicionalmente, habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

### **4. Los Derechos Colectivos Vulnerados.**

La Ley 472 de 1998, que regula las acciones populares y de grupo, en el artículo 4, trae entre otros los siguientes derechos colectivos que pueden ser protegidos a través de dichas acciones. Entre otros derechos se tiene los siguientes:

**“ARTÍCULO 4°.-** *Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

(...)

b) *La moralidad administrativa;*

(...)

e) *La defensa del patrimonio público;*

(...)

i) *La libre competencia económica;*”

#### **4.1. Moralidad Administrativa.**

El derecho colectivo a la moralidad se encuentra consagrado en el artículo 88 de la Constitución Política y el artículo 4, literal b) de la Ley 472 de 1998, siendo reconocido por la jurisprudencia con una naturaleza dual como principio y como derecho colectivo, así mismo la jurisprudencia ha establecido que se vulnera o amenaza cuando concurre un elemento objetivo y un elemento subjetivo. Al respecto cabe traer como referencia la sentencia emitida por el Consejo de Estado el 12 de diciembre de 2022<sup>12</sup>, donde respecto de la moralidad administrativa se indicó lo siguiente:

##### *“6.1. La moralidad administrativa*

*La moralidad administrativa –referida en el artículo 4, literal b) de la Ley 472 de 1998- constituye un bien jurídico de connotación abierta<sup>53</sup>, por lo que su estudio se adelanta con fundamento en el contenido axiológico y teleológico establecido primordialmente en la Constitución Política<sup>64</sup>, y bajo lo señalado en forma reiterada por la jurisprudencia y la doctrina, acerca de la doble naturaleza de la moralidad administrativa, pues*

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022). Radicación número: 13001-23-33-000-2018-00501-01 (65711) (AP) Actor: JUAN VICENTE VILLARROYA LÓPEZ Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA, FIDUPREVISORA S.A. Y OTROS Clase de proceso: ACCIÓN POPULAR.

<sup>13</sup> HART, H.L.A. “El concepto del derecho”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires. Sobre este punto se puede consultar igualmente: “La responsabilidad patrimonial del Estado frente al derecho colectivo y el principio constitucional de la moralidad administrativa”, AMAYA Olaya, Uriel, IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo, Ed. Universidad Externado de Colombia, Pág. 804.

<sup>14</sup> “La moralidad no ha sido definida normativamente, con excepción del preciso intento del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo (CPACA) de darle un contenido más concreto, que en su artículo 3 numeral 5 indica: ‘en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas’; por ello ha sido la jurisprudencia la que, de manera amplia, se ha ocupado de precisar los alcances del concepto de moralidad administrativa” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de marzo de 2021, exp. 2010-02540-01(AP), M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

además de erigirse, en efecto, como un derecho colectivo (art. 88 C.P.<sup>75</sup>), constituye un principio que debe guiar las funciones del Estado (art. 209 C.P.)<sup>86</sup>.

Partiendo de este último concepto, es decir, la moralidad administrativa como principio que rige la actividad de la Administración, se tiene que su análisis y la determinación de lo que debe entenderse por moralidad deben referirse a la finalidad que inspira el acto de cara al ordenamiento jurídico, ya que éste les impone a los servidores públicos, y a los particulares que administran recursos del Estado o que cumplen funciones públicas, ejercer su actividad conforme al marco normativo vigente y motivados únicamente por razones del servicio y la defensa de los intereses estatales y el interés general.

Así entonces, el juicio que corresponde efectuar en sede de la acción popular frente a la moralidad administrativa no se estructura en la convicción subjetiva del juez sobre la moral ni en cánones individuales de conciencia o del “sentido del deber”, sino sobre la verificación de que en el caso concreto la entidad ni el servidor público hayan transgredido la ley ni obrado con propósitos o móviles distintos a los fines públicos y generales que, conforme al derecho aplicable, debían guiar su actividad y su conducta<sup>97</sup>.

En cuanto a la moralidad administrativa como derecho colectivo, se reitera que la regla que así lo concreta es el artículo 4, literal b) de la Ley 472 de 1998. Como lo ha anotado la jurisprudencia<sup>1018</sup>, tal disposición comporta una norma en blanco, por contener elementos cuya definición

---

<sup>15</sup> “Artículo 88.- La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella”.

<sup>16</sup> Artículo 209.- La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”.

<sup>17</sup> Como lo ha señalado la jurisprudencia: “Desde esta perspectiva, ha de considerarse como contrario a la moralidad administrativa toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. La infracción de tal derecho colectivo se concreta en la existencia de motivaciones extranormativas, que evaden las finalidades objetivamente determinadas para el ejercicio de las funciones y potestades propias del servicio público y que apunta, en último término, a la satisfacción de los intereses generales y el bien común. La motivación extranormativa, entonces, se encamina a la satisfacción de intereses particulares –de la autoridad pública que ejerce impropia mente sus funciones o de terceros e, incluso, de la misma administración pero sin un título jurídico habilitante-. // Se advierte, por lo dicho, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder, entendida ésta última como ‘el hecho del agente administrativo que, realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquéllos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido’” (Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2014, exp. N° 25000-23-15-000-2003-02181-01(AP), C.P. Hernán Adrade Rincón).

<sup>18</sup> Ver, entre otras, las sentencias dictadas por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, el 16 de febrero de 2001 –exp. N° AP 170, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez- y el 26 de septiembre de 2002 –exp. N° 41001-23-31-000-2002-0800-01(AP537) C.P. María Elena Giraldo Gómez.

se encuentra en otras disposiciones, de manera que, para aplicarla, el juez debe estarse a lo que prescribe la norma remitida, respecto del concepto no definido en aquella. Se ha puntualizado esto porque el propio artículo 4 comentado prescribe que los derechos colectivos allí enunciados “estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley”; y en armonía con ello, el artículo 7 de la misma Ley 472 señala que los derechos “protegidos por las acciones populares y de grupo (...) se observarán y aplicarán de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales que vinculen a Colombia”. Conforme a lo ya expuesto sobre la naturaleza de la moralidad administrativa, es preciso tener en cuenta que las regulaciones a que se refieren las normas citadas no consistirán, probablemente, en una definición conceptual, sino en un desarrollo específico de algún aspecto del principio.

Ahora, la Sala también reitera el criterio ampliamente fijado por la jurisprudencia en el sentido de que, si bien por su naturaleza, la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa suele procurarse salvaguardando el principio de legalidad, ello no quiere decir que todo acto que infrinja el ordenamiento devenga en inmoral, en los términos de la Constitución y la ley, cuestión ésta que implica que el juicio que se adelanta en la acción popular no necesariamente es de confrontación formal entre la actuación reprochada al Estado y la normativa que la regulaba, sino que trasciende o sobrepasa tal ejercicio para verificar que el proceder de la entidad pública acusada, al separarse del ordenamiento, se haya concretado en desmedro o con desconocimiento de los fines y objetivos establecidos en la Constitución Política y en las específicas reglas jurídicas aplicables al caso.

Se ha dicho al respecto<sup>19</sup>:

i) [E]s posible que la moralidad se relacione con la ilegalidad, pero no es necesario que para acreditar una conducta que atente contra el citado derecho colectivo se demuestre indefectiblemente una actividad ilegal o ilícita, puesto que es factible que el comportamiento que afecta la moralidad lo haga en virtud del desconocimiento de principios o valores constitucionales. Como se precisó, no toda inmoralidad supone ilegalidad, ni toda ilegalidad conlleva una inmoralidad.

ii) uno de los principales escenarios en los que se enjuicia la moralidad administrativa tiene que ver con comportamientos ilegales de la administración, circunstancia por la cual el juez constitucional ostenta

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, expediente AP 2004-640, C.P. Enrique Gil Botero.

competencia para identificar el tipo de actuación administrativa que amenaza o vulnera el derecho (hecho, omisión, operación administrativa, contrato estatal o acto administrativo) para determinar si es necesario el análisis de legalidad de la misma, con el fin de proteger el derecho colectivo.

En otros términos, es posible que el juez de la acción popular tenga que remover una actuación de la administración pública, pero siempre que sea necesaria e indefectible para la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa. En otros términos, el juez de la acción popular no puede realizar un análisis de legalidad dejando de lado el estudio de la vulneración o amenaza del derecho o interés colectivo.

En reciente oportunidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo discurrió sobre la moralidad administrativa en los siguientes términos<sup>12</sup>:

De modo que, se ha considerado que la moralidad no debe coincidir, en toda su extensión, con la legalidad, por lo que debe evitarse el traslape total de las nociones, en tanto que, ‘en efecto, confundir esos dos conceptos desde la óptica del control judicial de la actividad de la administración implica, necesariamente, negar la existencia del primero, dado que si se subsume por completo en la concepción clásica de legalidad, los mecanismos judiciales contencioso administrativos resultarían suficientes y no se justificaría la existencia de la acción popular para su protección’<sup>13</sup>.

Aunado a todo lo expuesto, resulta pertinente señalar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó su jurisprudencia para precisar que la moralidad administrativa, entendida como principio-derecho, se integra con dos elementos que deben verificarse o constatarse para que proceda el amparo solicitado en la respectiva demanda<sup>14</sup>:

[H]a sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación ‘no se puede colectivizar toda transgresión a la ley’. Esto quiere decir que, si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de marzo de 2021, exp. 2010-02540-01(AP), M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

<sup>21</sup> Cita del original. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de junio de 2006, rad. 2003-01069-02 (AP).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativa, Sentencia de 1 de diciembre de 2015, expediente 2007-00033-01(AP).

derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión. Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa (...).

Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho. (i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública (...). (ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

(...) 2.2.2. Elemento subjetivo.

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública. Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.”

#### **4.2. Defensa del Patrimonio Público.**

En relación con la defensa del patrimonio público la sentencia antes citada anotó:

“Así, en suma, bajo estos criterios se ha concluido que “la defensa del patrimonio público estudia dos elementos, i) la existencia de un bien o conjunto de bienes de propiedad del Estado, y, ii) el análisis de la gestión de ese patrimonio, de forma tal, que si ésta se hace de forma irresponsable o negligente, pone en peligro el interés colectivo”<sup>17</sup>, y que en todo caso, sin perjuicio de ello, en el análisis que le corresponde hacer al juez popular, “no solo interesará la comprobación de la conducta descuidada, negligente o imperita, sino que además, que se afecte el núcleo de ese derecho, aspecto que reside en la realización de los fines del Estado”<sup>18</sup><sup>23</sup>.

La jurisprudencia también tiene por establecido la particular asociación que existe entre la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, dado que en forma recurrente la lesión del primero de tales derechos se materializa con la afectación del segundo, y porque siendo la moralidad administrativa un derecho colectivo cuyo contenido suele referir o comunicar otros bienes jurídicos, el más frecuente de estos es el patrimonio público, a tal punto que “en la práctica, es difícil concebir un evento en que la administración se separe de los imperativos del principio de la moralidad sin afectar otros derechos colectivos como el de la defensa del patrimonio público”<sup>19</sup><sup>24</sup>.

En ese sentido, se ha señalado<sup>20</sup><sup>25</sup>:

*Esta Corporación, dada la estrecha relación entre la moralidad administrativa y la protección del patrimonio público, ha reconocido su íntima relación, pues el correcto y adecuado manejo de los bienes y dineros públicos constituye una expresión de la moral administrativa en el marco de una ética pública, que busca asegurar, a través de un eficiente manejo, la adecuada protección de esos derechos.”*

### **4.3. Libre Competencia Económica.**

Por su parte el derecho a la libre competencia económica tiene su fundamento en el artículo 333 de la Constitución Política y se encuentra

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021, exp. N° 73001-23-31-000-2010-00441-01 AP. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>24</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 15 de agosto de 2007, exp. N° 88001-23-31-000-2005-00004-01(AP) C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021, exp. N° 73001-23-31-000-2010-00441-01 AP. C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

regulado en el artículo 4, literal i) de la Ley 472 de 1998. Sobre este derecho el Consejo de Estado<sup>26</sup> ha precisado lo siguiente:

*“32. En desarrollo del mencionado precepto constitucional, el artículo 4.º de la Ley 472, estableció en su literal i) el derecho colectivo a la libre competencia económica que consiste en la prerrogativa que tienen los empresarios de orientar sus esquemas, factores empresariales y de producción, al descubrimiento de un mercado en igualdad de condiciones en la que también el Estado, a través de su reglamentación, impone límites a las prácticas comerciales con el fin de evitar la competencia desleal y proteger el mercado.*

*33. De conformidad con las normas referidas supra y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el mercado es el escenario preferente para el despliegue de los derechos y libertades económicas y de la libre competencia. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “[...] el núcleo esencial del derecho a la libre competencia económica consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas [...]”<sup>27</sup> (Resalta la Sala).*

*34. Asimismo ha identificado los contenidos del derecho a la libre competencia económica, en los siguientes términos:*

*“[...]”*

*La libre competencia, por su parte, consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros [...]” (Resalta la Sala).*

---

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 25000-23-41-000-2016-00564-01(AP) Actor: C.I. FRUTICOL INDUSTRIAL S.A.S. Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-228 de 24 de marzo de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

35. Se observa, por un lado, que la libre competencia económica es un derecho ciudadano y una garantía intrínseca al sistema de mercado, y por el otro, es un derecho que presupone responsabilidades y está sujeto a los límites que impongan las leyes y los reglamentos.

36. A su vez, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 26 de junio de 2013<sup>2328</sup>, refirió que este derecho:

*“[...] busca evitar los monopolios, prevenir los abusos de las empresas con posición dominante y, en últimas, permitir que los agentes económicos disputen de manera libre e igual la preferencia de los consumidores o usuarios con el fin de garantizar a la comunidad los beneficios que se derivan de un mercado competitivo [...]”*

37. La ley 1340 de 24 de julio de 2009<sup>24</sup> estableció la protección del derecho colectivo a la libre competencia económica en el territorio nacional, con el fin de adecuar las condiciones actuales de los mercados, facilitar a los usuarios su correcto funcionamiento y optimizar las herramientas constitucionales, legales y reglamentarias para garantizar su protección.

38. De acuerdo con lo anterior, el texto constitucional y las leyes que lo reglamentan fueron dispuestos para una sociedad de mercado, es decir, para un tipo de organización que desarrolla procesos ágiles de intercambio, que buscan no sólo la satisfacción de necesidades básicas, sino también la obtención de ganancia, bajo el supuesto según el cual, la actividad económica debe ser dinámica y estar en crecimiento, todo ello en un escenario (el mercado) fundado en la libertad de acción de los individuos (las libertades económicas), en el que las leyes de producción, distribución, intercambio y consumo se sustraen a la reglamentación consiente y planificada de los individuos, cobrando vida propia.”

## **5. Modalidades de Contratación- Contratación Directa.**

Ahora bien, la Ley 1150 de 2007, introduce las medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. En el artículo 2º dispone las modalidades de selección, tales como, licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y contratación mínima cuantía. Dispone esta normativa:

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia proferida el 26 de junio de 2013, proceso identificado con número único de radicación 25000-23-24-0002011-00318-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

“ARTÍCULO 20. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

(...)

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

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

c) <Inciso 10. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Contratos interadministrativos**, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

**Se exceptúan los contratos de obra**, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública **cuando** las instituciones de educación superior públicas **o las Sociedades de Economía Mixta** con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales **sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.**

<Ver Notas del Editor> <Inciso modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

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

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

d) La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición;

e) **Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;**

(...) (Negrilla de la Sala).

## 5. CASO CONCRETO.

Antes de abordar el examen del asunto es preciso advertir de las dificultades en el estudio del mismo, dada su complejidad referente especialmente al tema de la gran cantidad de archivos y folios que comprenden el expediente electrónico, el cual remite entre otros, a la plataforma SECOP II, de imposible revisión y acceso a todos los documentos. Se acudió entonces en buena parte a la revisión del expediente físico formado con la colaboración de las partes. Ello sin descontar el tiempo extra que ha demandado su debido estudio.

**6.1.** El Tribunal desde ya advierte que en materia de derechos colectivos es obligación del Juez adoptar todas las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza y/o vulneración de aquellos.

La evidencia de vulneración de los derechos colectivos no puede quedar en una simple declaración por parte del juez, indicando la autoridad que debe garantizar su restablecimiento y protección. El juez de la acción popular está llamado a adoptar las decisiones y medidas necesarias para su efectivo restablecimiento o evitar la amenaza. Es claro que el juez no puede invadir competencias de la autoridad administrativa o coadministrar, pero sí puede emitir decisiones que permitan la garantía de los derechos colectivos, ordenando a la autoridad administrativa que adopte las medidas necesarias dentro de su competencia.

La forma de contrarrestar las acciones u omisiones (hacer o dejar de hacer) de la administración respecto de los derechos colectivos, es que el juez, por autorización del constituyente y legislador y, previa verificación de aquellas (por vía de amenaza o vulneración) adopte en sede de medida cautelar o en sentencia, las medidas tendientes a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio a los derechos e intereses colectivos. Así, las órdenes del juez en el mayor de los casos conllevan la utilización o destinación de recursos presupuestales, a menos que se trate de obligaciones de no hacer. Si se requiere recursos del presupuesto, la administración correlativamente habrá de afectar el presupuesto respectivo a través de los denominados créditos y contracréditos o abrirá nuevos rubros presupuestales.

Si el argumento para no garantizar un derecho colectivo lo constituye la ausencia de planeación o asignación presupuestal, la administración estará siempre excusada de tal deber impuesto por el Estado Social de Derecho.

Es por lo anterior que, se reitera, si el juez de acción popular encuentra amenazado o vulnerado un derecho colectivo deberá adoptar las medidas y órdenes pertinentes respecto de la autoridad encargada de garantizar ese derecho.

**6.2.** Se advierte que el actor pretende la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, defensa del patrimonio público y la libre competencia económica, vulnerados presuntamente por parte de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO-CORPONARIÑO, debido a las presuntas irregularidades e ilegalidades en la contratación de la entidad durante la vigencia 2024, desconociendo reglas elementales del Estatuto General de Contratación y el favorecimiento de intereses particulares en desmedro del interés público y de los derechos colectivos demandados.

**6.3.** Debe indicarse que en las pretensiones de la acción popular refiere a los siguientes convenios y contratos: 729, 428, **002, 001**, 792, 798, 807, 808, 814, 810, 819, 820 y 821 de 2024. No obstante, nada indica en los hechos y fundamentos de la acción popular en relación con los convenios 002 y 001.

Por otra parte, se advierte que aun cuando en los hechos de la acción popular se hace referencia a los **Convenios No. 2024-483 y 2024-334**, nada indica en las pretensiones de la demanda popular sobre dichos convenios. Por lo anterior, el Tribunal no realizará examen de los mismos.

**6.4. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 729/24<sup>2930</sup>.**

**6.4.1.** En los estudios previos del **contrato Interadministrativo No. 2024-729**, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Nariño y Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS- SIIES, cuyo objeto es la

---

<sup>29</sup> Archivo 065 del Expediente Electrónico.

<sup>30</sup> Ver enlace SECOP indicado en la subsanación de la demanda Archivo 0010 del Expediente Electrónico.

gerencia integral para la ejecución del proyecto de descontaminación denominado planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Córdoba dentro del cumplimiento a lo establecido en el Convenio 2023-558, se precisó que debido a la alta contaminación del río Guáitara debido a los vertimientos no controlados, se evidenciaba la necesidad de adelantar inversiones en la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas y para tal fin CORPONARIÑO realizó la estructuración de los criterios de priorización ambiental, de acuerdo con los cuales se concluía que la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el Municipio de Córdoba representaba el mayor beneficio ambiental en comparación a los demás municipios que comportan la subzona hídrica de Guáitara.

**6.4.2.** Se precisó que entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba del Departamento de Nariño se suscribió el convenio interadministrativo 2023-558 con fecha de 9 de noviembre de 2023 y fecha de inicio de 10 de noviembre de 2023, con el objeto de aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba, para la *“Ejecución de proyectos de descontaminación hídrica en el marco del programa de tasa retributiva por vertimientos de agua, para contribuir con la conservación del recurso hídrico del departamento de Nariño”*.

**6.4.3.** Posteriormente, se suscribió el modificadorio 001 de 2023 con fecha de 29 de diciembre de 2023 en donde se estipuló como obligaciones a cargo de CORPONARIÑO, entre otras, las siguientes: *“7. CORPONARIÑO, deberá adelantar de conformidad con la Ley, la **contratación de las obras descritas en el proyecto** y de acuerdo al plan de inversión; así mismo deberá en sus procesos exigir las garantías suficientes que propendan por la culminación a satisfacción del objeto contratado, la calidad de los bienes, las responsabilidades civiles que se puedan derivar, la calidad del servicio y las demás que sean necesarias. Deberá velar por que el personal que se contrate para la ejecución del proyecto cumpla con perfiles profesionales*

mínimos que garanticen la idoneidad y la experiencia necesaria para ejecutar el objeto del convenio de manera satisfactoria. En todo caso CORPONARIÑO, debe garantizar el cumplimiento y respeto de los principios de contratación pública en especial el de selección objetiva, transparencia, libre concurrencia e igualdad de los proponentes. **8. Contratar la interventoría integral del proyecto conforme a los procedimientos legalmente establecidos en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas que complementen o sustituyan.** La interventoría deberá vincularse de manera previa al inicio de las obras y hasta la liquidación final del convenio. El contratista interventor realizará sus actividades respecto del proyecto aprobado por CORPONARIÑO, en consecuencia, deberá presentar informes mensuales de ejecución, así como el reporte de cualquier novedad durante el mismo a la Corporación, por lo que se deberá establecer esto como una obligación del contratista en la respectiva minuta del contrato de interventoría.”<sup>31</sup>

**6.4.4.** Se indicó que, para el cumplimiento de las obligaciones referidas, CORPONARIÑO adelantó labores administrativas y presupuestales, obteniendo como resultado la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por valor de \$3.081.472.870. Por lo anterior, en aras de dar celeridad al proyecto, se determinó que la opción contractual más expedita corresponde a la gerencia integral del proyecto a través de contrato interadministrativo. Adicionalmente, indicó las razones por las cuales resultaba beneficioso la suscripción de un contrato de gerencia integral y porque la Sociedad de Servicios Integrales del Estado S.A.S era la más idónea para ejercer la gerencia integral del proyecto.

**6.4.6.** Ahora bien, se tiene que en el **contrato Interadministrativo No. 2024-729**, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Nariño y

---

<sup>31</sup> Ver enlace SECOP indicado en la subsanación de la demanda Archivo 0010 del Expediente Electrónico/Estudios previos.

Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS- SIIES, se estableció lo siguiente<sup>3233</sup>:

<b>Contratista</b>	SERVICIOS INTEGRALES DEL ESTADO COLOMBIANO SAS -SIIES
<b>Valor</b>	Valor aporte CORPONARIÑO en efectivo: \$3.081.472.870
<b>Duración</b>	Doce (12) meses de los cuales se contabilizan a partir de la suscripción del acta de inicio.
<b>Objeto</b>	Contrato interadministrativo de gerencia integral para la ejecución del proyecto de descontaminación denominado planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Córdoba Nariño dentro del cumplimiento a lo establecido en el convenio 2023-558 suscrito entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba en el marco del programa de tasa retributiva por vertimientos de agua para contribuir con la conservación del recurso hídrico del Departamento de Nariño.
<b>Tipo de Proceso</b>	Contratación Directa
<b>Estado del Convenio</b>	Liquidado el 27 de marzo de 2025 <sup>34</sup>

<sup>32</sup> Ver enlace SECCOP indicado en la subsanación de la demanda Archivo 0010 del Expediente Electrónico

<sup>33</sup> Oficio visible en el Archivo 0065.

<sup>34</sup> Según lo indicado en el informe de Auditoría de la Contraloría General de la República, Corponariño no realizó ningún pago o gasto en este contrato. Se Agregó que mediante oficio del 8 de mayo 2025 suscrito por el subdirector de la SUBCEA, se informó que el contrato 729 con SIIESS se encuentra liquidado y que se ha enviado un memorando a la oficina administrativa y financiera de la Corporación con el fin de que sean liberados dichos recursos y posteriormente se adelantara un proceso de licitación pública para el proyecto de PTAR en el municipio de Córdoba. (Archivo 0083 del expediente electrónico).

**6.4.5.** Debe indicarse que, en las consideraciones del contrato, CORPONARIÑO precisó, en relación con la modalidad de selección lo siguiente:

*“B.) La Corporación Autónoma Regional de Nariño, en cumplimiento de lo consagrado en los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, donde se dispone hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa prevista por la ley 1150 de 2007, para la celebración de un Contrato Interadministrativo, al encontrarse dentro de la causal para ello, prevista por el Literal c del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, la modalidad de selección aplicable corresponde a la contratación directa.*

*(...)*

*D.) Que, por su parte el artículo 2 numeral 4, literal C la Ley 1150 de 2007, precisó como causal de contratación directa la celebración de contratos interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus estatutos. Aunado a lo anterior el Decreto 1082 de 2015 señala en su artículo 2.2.1.2.1.4.4., en relación con los Convenios o contratos interadministrativos lo siguiente: La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 prevé: “ARTÍCULO 40. DEL CONTENIDO DEL CONTRATO ESTATAL. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración. (...)”.”<sup>35</sup>*

**6.4.6.** En la definición de la necesidad se indicó lo siguiente:

En virtud de lo anterior se evidencia la necesidad de adelantar inversiones en la construcción de la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas y para tal fin la Corporación Autónoma Regional de Nariño, con el propósito de garantizar la adecuada destinación de los recursos, para la financiación de estos proyectos ambientales, realizó la estructuración desde la Subdirección de Conocimiento y Evaluación Ambiental de los criterios de priorización ambiental.

---

<sup>35</sup> Transcripción literal.

**6.4.7.** En cuando a la modalidad de contrato interadministrativo de gerencia integral, se indicó lo siguiente:

*“...CORPONARIÑO considera que el contrato de gerencia integral de proyecto ofrece al sector público un instrumento adecuado e idóneo de gerencia y asistencia técnica que garantiza la calidad en la ejecución del proyecto y la entrega oportuna de los resultados que se pretenden con la materialización del proyecto de descontaminación denominado planta de tratamiento de aguas residuales del municipio de Córdoba Nariño. Otra ventaja significativa de la gerencia integral, es que esta se enmarca en la eficacia del proyecto para el desarrollo de las actividades mediante un plan debidamente elaborado que permita administrar eficazmente la gestión de tiempos, acciones y recursos. Los beneficios de adelantar la contratación expuesta se encuentran en la utilización de buenas técnicas de planificación y desarrollo del proyecto a la vez que se genera mayor confianza al demostrar un control visible de la integridad del proyecto el cual estará en cabeza del gerente.*

*La gestión de la gerencia del proyecto maximizará los resultados y facilitará la generación de información para la toma de decisiones, asegurando la materialización de los resultados esperados, logrando de forma eficiente el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad beneficiaria.*

*La gerencia va orientada a dirigir de una manera efectiva y óptima, los factores físicos y financieros dispuestos para el desarrollo del proyecto concentrando eficazmente la gestión y el control de todas las actividades necesarias para la consecución del objeto contractual. Por lo tanto, se puede concluir que recurrir a una gerencia es una garantía de eficiencia del proyecto y los resultados esperados.*

*CORPONARIÑO en búsqueda de una gestión efectiva, eficiente, especializada y técnica para la dirección y ejecución del proyecto, sugiere satisfacer la necesidad expuesta a través de la celebración de un contrato interadministrativo con otra entidad de carácter estatal cuyo objeto social esté directamente relacionado con la naturaleza y alcance de las obras y servicios que integran el proyecto mencionado.*

*Es así que se procedió a revisar la naturaleza jurídica de la sociedad SERVICIOS INTEGRALES DEL ESTADO SAS quien al contar con una participación mayoritariamente de capital público se enmarca como una sociedad de economía mixta, que también en su objeto social tiene como una de sus actividades principales el promover, estructurar, gerenciar, ejecutar evaluar y administrar proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas. Para el cumplimiento de su objeto, la sociedad puede desarrollar todo tipo de contratos o asociarse o formar consorcios con*

otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, prestadoras o usuarias, con el fin de lograr la universalidad, calidad y eficacia en la prestación del servicio a los usuarios, procurando siempre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de La población, atendiendo criterios técnicos, rigor jurídico, costos de operación, prestación de los servicios, solidaridad y redistribución de ingresos en aquellos para os que La Ley lo disponga.

Es de mencionar que los contratos de Gerencia Integral de Proyectos no son un contrato típico que se encuentre definido en las normas generales de la contratación administrativa, ni en las comerciales; sino que se trata de un contrato de naturaleza atípica con características especiales que responden a la necesidad del Estado de contar con un agente especializado de desarrollo, que permita facilitar y ejecutar eficientemente los proyectos de inversión de las entidades públicas. De igual forma, los contratos de Gerencia Integral de Proyectos no tienen la naturaleza de un contrato típico de ejecución de obras o proyectos y por lo tanto, los dineros recibidos por parte de SIIES no son para su ingreso, sino que están destinados exclusivamente a la ejecución del proyecto contratado, sin perjuicio de la contraprestación que percibe SIIES por sus gestiones. De esta manera esta forma de contratación busca garantizar la protección de los principios de moralidad administrativa, economía, responsabilidad, transparencia, celeridad y el interés general toda vez que SIIES cuenta con la idoneidad necesaria para ejercer la gerencia integral del proyecto y así lograr dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por CORPONARIÑO en virtud del convenio suscrito con el municipio de Córdoba a fin de que se ejecute cabalmente el proyecto en pro del bienestar de la comunidad en general.

Visto lo anterior también se procedió a revisar su experiencia en el objeto concluyendo que cuenta con la capacidad jurídica para la ejecución del presente proyecto y que su vinculación al mismo aporta agilidad en la consecución final de las metas propuestas y por tal razón justifica la realización de un contrato administrativo de gerencia integral.”

**6.4.8.** En cuando a las obligaciones de la Sociedad Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS-SIIES se establecieron entre otras las siguientes:

“1. Cumplir con el objeto contractual ejerciendo la gerencia integral la cual incluye el desarrollo de actividades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras de manera integral, que asumirá por cuenta y riesgo y de forma autónoma obligaciones de resultado frente a CORPONARIÑO dirigidas a garantizar la ejecución en debida forma del proyecto que se le encarga.

(...)

4. Celebrar, administrar y supervisar los contratos derivados necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato, fundamentalmente los contratos de obra e interventoría.

(...)

9. SIIES deberá adelantar de conformidad con la ley, la contratación de las obras descritas en el proyecto y de acuerdo al plan de inversión; así mismo deberá en sus procesos exigir las garantías suficientes que propenden por la culminación a satisfacción del objeto contratado, la calidad de los bienes, las responsabilidades civiles que se pueden derivar, la calidad del servicio y las demás que sean necesarias. Las pólizas exigidas deberán solicitar que se incluyan CORPONARIÑO como beneficiario.

(...)

11. Informar a CORPONARIÑO, de manera inmediata y una vez sean adjudicados los respectivos contratos la identidad de los mismos, indicando el nombre o razón social, número de identificación, representación legal, dirección y teléfonos de contacto de los mismos.

(...)

14. Contratar la interventoría integral del proyecto conforma a los procedimientos legalmente establecidos. La interventoría deberá vincularse de manera previa al inicio de las obras y hasta la liquidación final del contrato. El contratista interventor realizará sus actividades respecto del proyecto aprobado por CORPONARIÑO, en consecuencia, deberá presentar informes mensuales de ejecución, así como el reporte de cualquier novedad durante el mismo a la Corporación, por lo que el municipio deberá establecer esto como una obligación del contratista en la respectiva minuta del contrato de interventoría.”

**6.4.9.** En relación con las obligaciones de CORPONARIÑO se encuentra el acompañamiento y apoyo a SIIES en el desarrollo del contrato, el aporte efectivo de \$3.081.472.870, la designación del equipo supervisor y la realización de actividades de control y seguimiento a la ejecución del contrato.

**6.4.10.** Cabe manifestar que de acuerdo con los informes presentados por Servicios Integrales del Estado SAS- SIIESS, expidió los contratos No. 125-2024<sup>36</sup> y No. 126-2024 de obra e interventoría, respectivamente.

---

<sup>36</sup> El proceso de solicitud privada No. 125-2024, cuyo objeto es la PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA fue adjudicado al oferente INGELEC SAS, por valor de \$2.773.217.516,00.

**6.4.11.** Respecto de este contrato el accionante indicó que la contratación se realizó de manera directa, desconociendo la modalidad de contratación respectiva (licitación pública o según sea la cuantía selección abreviada de menor cuantía), entregándolo a un particular de manera irregular.

Precisó que existe una prohibición legal, expresa para contratar de manera directa, bajo la causal de contratos interadministrativos, la obra pública, inclusive con sociedades de economía mixta, advirtiendo que el Contrato Interadministrativo No. 729 del 8 de octubre de 2024, es un verdadero contrato de obra cuya contratación debió hacerse a través de una modalidad diferente a la contratación directa.

Adicionalmente, señaló: i) que se delegó injustificadamente las facultades para contratar la obra e interventoría dadas por el Convenio Interadministrativo No. 558/23; ii) desconoció lo previsto por el Decreto 1082 de 2015, respecto a la constitución de garantías y; iii) desconoció la Ley 1474 de 2011 que requiere la constitución de fiducia cuando en contratos de obra se entregue anticipos.

**6.4.12. Sobre la modalidad de Contratación.** Debe indicarse que el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, estableció las modalidades de selección como son la licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y de manera excepcional la contratación directa. El mencionado artículo respecto de los contratos interadministrativos dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 20. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:  
(...)”*

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

*(...)*

**c) <Inciso 10. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.**

**Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.**

**<Inciso modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.**

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

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

(...)”<sup>37</sup>

**6.4.13.** Se tiene entonces que en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la mencionada disposición se relacionaron los casos en los cuales procede la modalidad de selección por contratación directa, entre estos, en los contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones tengan relación directa con el objeto legal de la entidad ejecutora; pero sin que se pueda usar dicha modalidad para **contratos de obra,**

---

<sup>37</sup> Transcripción literal.

suministro, servicios de evaluación de conformidad, encargos fiduciarios y fiducia pública, **cuando los ejecutores** sean Instituciones de educación superior públicas, **sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria**, personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por entidades públicas, federaciones de entidades territoriales, pues en estos casos, deben participar en licitación pública o selección abreviada.

**6.4.14.** Se tiene que el contrato interadministrativo de gerencia integral se suscribió entre CORPONARIÑO y Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS. Esta sociedad, de acuerdo con los documentos allegados con el contrato, dan cuenta que se trata de una **sociedad de economía mixta, con participación mayoritaria a nivel accionario del sector público.**

**6.4.15.** Sea del caso precisar que los contratos interadministrativos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 1150 de 2007, modificada por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, corresponde a uno de los casos que puede adelantar bajo la modalidad de contratación directa.

**6.4.16.** Sobre esta modalidad de contratación, el párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 indica que es dable prescindir de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales. Por su parte, el Decreto 1082 de 2015<sup>38</sup>, refiere que para ese tipo de contratación debe emitirse un acto administrativo de justificación de la contratación directa y no existe obligatoriedad de garantías ni la expedición y publicación de un aviso de convocatoria en el trámite de contratación.

**6.4.17.** Ahora bien, respecto a los contratos de Gerencia Integral es preciso traer como referencia lo indicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que concluyó lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

“- De los diferentes pronunciamientos se destaca que la Sala ha coincidido en que los contratos de gerencia integral de proyectos son contratos atípicos y por tal razón, para establecer la naturaleza, características, objeto, alcance y responsabilidades de las partes, es preciso tener en cuenta las estipulaciones y especificaciones en cada uno de estos en atención al principio de la autonomía de la voluntad de las partes.

- En ese sentido, el contrato de “Gerencia Integral de Proyectos” involucra la administración de unos recursos para ejecutar el objeto encomendado y en algunos eventos, implica que se asuman otras obligaciones si así se dispone en el contrato.

- La Sala ha definido algunos parámetros para establecer el alcance de las obligaciones de ENTerritorio en los contratos de Gerencia Integral de Proyectos, para concluir si se trata de obligaciones de resultado y bajo su exclusiva cuenta y riesgo, o si se trata de obligaciones de medio debido a la entrega de recursos para administrar.

- Respecto de algunos de dichos contratos de Gerencia Integral de Proyectos, la Sala consideró que las obligaciones de ENTerritorio eran de resultado y respecto de otros, señaló que no resulta clara dicha obligación de resultado. Dicho análisis se fundó principalmente en dos aspectos; el primero, en el grado de control y riesgos que asumió ENTerritorio en la ejecución de cada contrato; y el segundo, en la remuneración pactada y la forma de pago.

En relación con el primer aspecto, la Sala convino en que se entiende que ENTerritorio asume bajo su exclusiva responsabilidad y ejecución un contrato cuando asume directamente el control y los riesgos derivados de la ejecución del proyecto y adelanta las actividades de agente principal en la obtención del resultado requerido por la entidad pública contratante.

En cuanto al segundo, la Sala consideró que ENTerritorio tiene la obligación de resultado cuando el pago que se realiza corresponde a la contraprestación que se recibe por la ejecución del proyecto de inversión. Mientras que si los dineros se aportan en administración, Fonade estaría obligado a efectuar su mejor esfuerzo para obtener el resultado.”<sup>39</sup>

**6.4.18.** De acuerdo con lo anterior, se advierte lo siguiente:

**6.4.18.1.** En desarrollo del Convenio Interadministrativo No. 558 de 2023 suscrito entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba (N), para la ejecución de proyectos de contaminación hídrica, se suscribió el contrato interadministrativo No. 2024-729 entre CORPONARIÑO y Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS, cuyo objeto es la gerencia integral

---

<sup>39</sup> Transcripción literal.

para la ejecución del proyecto de descontaminación denominado planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Córdoba (N).

**6.4.18.2.** El artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 1150 de 2007, permite que se adelante contratación directa en los contratos interadministrativos, **exceptuando** para el caso los **contratos de obra** cuando las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado sean las ejecutoras.

**6.4.18.3.** En el presente asunto, es claro que la sociedad Servicios Integrales del Estado Colombiano SAS (ejecutora dentro del contrato interadministrativo No. 729 de 2024), es una Sociedad de Economía Mixta con participación mayoritaria del sector público.

**6.4.18.4.** De igual manera se advierte que aun cuando el objeto de contrato interadministrativo No. 729 de 2024 es de gerencia integral de un proyecto, lo que en principio, de acuerdo con la normativa referida, permitiría adelantar la contratación directa, lo cierto es que en esencia las obligaciones a desarrollar por dicha sociedad al interior del proyecto se refieren a la celebración de **contratos de obra e interventoría**, pues precisamente el convenio está dirigido a la **construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Córdoba Nariño**. Al respecto, se encuentra, de acuerdo con los informes de ejecución del contrato, que en efecto se suscribieron los contratos de obra e interventoría No. 125-2024 y 126-2024.

**6.4.18.5.** Sumado a ello se observa que las obligaciones de CORPONARIÑO estipuladas por el convenio interadministrativo precisamente se refieren a adelantar la **contratación de las obras descritas en el proyecto** (Construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del Municipio de Córdoba -Nariño), así como la interventoría integral del mismo.

**6.4.18.6.** En ese sentido, al tratarse el contrato interadministrativo No. 2024-729 de un verdadero contrato de obra, no era dable que se adelantara a través de contratación directa, sino que CORPONARIÑO debió adelantar la correspondiente licitación pública.

**6.4.18.7.** Ahora, si bien es cierto se indica que se acude a la contratación directa de gerencia integral para garantizar la eficiencia del proyecto y los resultados esperados, lo cierto es que la finalidad perseguida a través de dicha modalidad bien se podría obtener a través de otra de las modalidades de contratación, ello si se tiene en cuenta que claramente quedó establecido que en el caso el objeto a desarrollar se trataba de una obra.

**6.4.18.8.** Se evidencia en el caso, que el uso del convenio interadministrativo buscaba evadir el uso de la licitación pública u otra modalidad de selección objetiva, vulnerando los principios de selección objetiva, eficiencia, moralidad, economía, imparcialidad y el derecho constitucional a la libre competencia económica. De esta manera al haber contratado la entidad bajo una modalidad distinta a la que legalmente procedía, vulnera el derecho a la moralidad administrativa, como quiera que se desconoció el régimen jurídico aplicable, alterando las reglas de selección objetiva y transparencia como quiera que no se permitió la libre concurrencia y se favoreció a un contratista específico, lo que afecta el interés general.

**6.4.18.9.** No sobra indicar que en el informe de auditoría Financiera Independiente vigencia 2024, presentado por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República,<sup>40</sup> de junio de 2025, precisó lo siguiente en relación con este convenio interadministrativo:

---

<sup>40</sup> Archivo 0083 del expediente electrónico.

*“Otra situación de reproche por parte de este ente de control fiscal corresponde al contrato interadministrativo 729 de 2024, donde se hace una contratación directa para la gerencia integral del proyecto de la construcción de la PTAR en el municipio de Córdoba. Siendo un contrato de obra civil no es viable la contratación directa; así mismo, se contrató con una entidad que no tenía experiencia en la ejecución de proyectos de construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y generaba mayores costos por la intermediación del contratista.*

*Situación que la Entidad corrigió posteriormente con la liquidación de dicho contrato según acta del 27 de marzo 2025. Además de la comunicación según oficio fechado el 8 de mayo 2025 suscrita por el subdirector de la SUBCEA, donde se manifiesta que se ha enviado un memorando a la Oficina Administrativa y Financiera de la Corporación con el fin de que sean liberados dichos recursos y posteriormente se adelantara un proceso de licitación pública para el proyecto de la construcción de la PTAR en el municipio de Córdoba.”<sup>41</sup>*

#### **6.4.19. Delega injustificadamente las facultades para contratar la obra e interventoría dadas por el convenio interadministrativo No. 558/23.**

**6.4.19.1.** Debe precisarse que no se aportó al expediente el Convenio Interadministrativo 2023-0558 suscrito entre CORPONARIÑO y el Municipio de Córdoba. No obstante, de las consideraciones del contrato interadministrativo No. 729 de 2024, se tiene que se establecieron unas obligaciones a cargo de CORPONARIÑO, tales como la **planeación y contratación de obras y la interventoría integral**, para lo cual CORPONARIÑO suscribió un contrato interadministrativo de gerencia integral, bajo la justificación de que **permite garantizar la calidad de la ejecución, así como la entrega oportuna de los productos y resultados esperados con la materialización del proyecto de descontaminación Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.**

**6.4.19.2.** De acuerdo con lo antes indicado si bien a través del contrato interadministrativo de gerencia integral se pretendía garantizar la ejecución y la entrega oportuna de los productos requeridos, se advierte

---

<sup>41</sup> Transcripción literal.

que dicha obligación está claramente otorgada a CORPONARIÑO quien podía adelantar la contratación de dichas obras a través del tipo de contratación que correspondía, sin necesidad de recurrir a la gerencia integral, pues tal como se determinó líneas atrás por medio de esta modalidad lo que se pretendía era evadir el uso de la licitación pública u otra modalidad de selección objetiva.

#### **6.4.20. Desconocimiento a lo previsto por el Decreto 1082 de 2015, respecto a la constitución de garantías.**

**6.4.20.1.** Debe indicarse que las garantías en los contratos estatales son obligatorias en las licitaciones, concursos, selección abreviada, contratos de obra, suministro, entre otros, lo anterior para amparar la seriedad de la oferta y el cumplimiento.

**6.4.20.2.** Al respecto el artículo 2.2.1.2.3.1.1. de la Sección 3, Subsección 1 del Decreto 1082 de 2015, dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.”<sup>42</sup>*

Las garantías que los oferentes o contratistas pueden otorgar para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones son: contrato de seguro contenido en una póliza, patrimonio autónomo y garantía bancaria.

**6.4.20.3.** Entre las excepciones sobre la exigibilidad de las garantías se encuentra la modalidad de contratación directa, tal como se dispone en el artículo 2.2.1.2.4.5. del Decreto 1082 de 2015, el cual indica:

---

<sup>42</sup> Transcripción literal.

*“ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.5. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos.”<sup>43</sup>*

**6.4.20.4.** En el contrato examinado habida cuenta que la contratación se adelantó a través de la contratación directa, no era obligatoria la constitución de garantías. Sobre ello la cláusula 8 del contrato dispuso: *“... De conformidad con el análisis de riesgos realizado por la entidad, no se estima necesario la constitución de garantías respecto de la gerencia integral, no obstante, se establece como condición que todas las pólizas que se constituyan en los contratos que se suscriban para la ejecución del proyecto deberán incluir a CORPONARIÑO como beneficiario.”<sup>44</sup>*

**6.4.20.5.** No obstante lo advertido debe indicarse que debido a que el convenio se adelantó a través de la modalidad de contratación directa, en principio no era obligatoria la constitución de garantías, pero como quedó precisado dicha modalidad no era procedente, por lo tanto, de haberse adelantado a través de la modalidad que correspondía la entidad debía atender los requisitos establecidos en la ley para ello.

**6.4.21. Desconocimiento de la Ley 1474 de 2011<sup>45</sup> que exige la constitución de fiducia cuando, en contratos de obra, se entregue anticipos.**

**6.4.21.1.** La Ley 1474 de 2011, en el artículo 91 impone la obligación de constituir una fiducia o patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de anticipos en ciertos contratos estatales. Esta norma dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 91. ANTICIPOS. En los **contratos de obra**, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá*

---

<sup>43</sup> Transcripción literal.

<sup>44</sup> Transcripción literal.

<sup>45</sup> Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.*

*El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista.*

*PARÁGRAFO. La información financiera y contable de la fiducia podrá ser consultada por los Organismos de Vigilancia y Control Fiscal.”<sup>46</sup>  
(Negrilla de la Sala)*

**6.4.21.2.** Debe indicarse que el Contrato interadministrativo 729 de 2024, sí dispuso la constitución de fiducia, pero no como obligación directa para CORPONARIÑO ni para el contrato interadministrativo, sino como obligación para los contratistas de obra que contrató la sociedad, disponiendo en la cláusula 6 sobre la forma de pago lo siguiente: “... De igual forma deberá dar aplicación, cuando corresponda, al artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 y en consecuencia exigirá al contratista ejecutor la constitución de la respectiva fiducia...”<sup>47</sup>

En este punto al igual que lo indicado en el numeral anterior la entidad accionada no cumplió con dicho requisito habida cuenta que no adelantó la contratación a través de la modalidad de contratación que correspondía, sin que el mismo fuera exigible conforme al convenio suscrito.

## **6.5. CONVENIO DE COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA No. 428/24.**

### **6.5.1. Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica<sup>48</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN SACHA LLAQTA</b>
--------------------	-------------------------------

<sup>46</sup> Transcripción literal.

<sup>47</sup> Transcripción literal.

<sup>48</sup> Archivo 066 y 067 del Expediente Electrónico.

<b>Objeto</b>	Suscribir un convenio especial de cooperación científica y tecnológica, para adelantar las actividades técnico científicas necesarias para ejecutar la restauración ecológica y conservación de áreas estratégicas en zonas de recarga hídrica en las cuencas hidrográficas priorizadas en el Departamento de Nariño de conformidad con las condiciones establecidas en el convenio GN 3415-2023 celebrado entre el Departamento de Nariño y la Corporación Autónoma Regional de Nariño-CORPONARIÑO.
<b>Valor</b>	<b>\$2.719.422.547,00</b> <b>Aporte Corponariño:</b> <b>\$2.571.442.457</b> <b>Aporte bienes y servicios Cooperante: \$147.980.000</b>
<b>Duración</b>	<b>Once (11) meses.</b>
<b>Fecha de inicio</b>	<b>12 de junio de 2024</b>
<b>Fecha de Terminación</b>	<b>12 de mayo de 2025</b>
<b>Interventor</b>	<b>Fundación ONIX-GOBERNACIÓN</b>
<b>Porcentaje de ejecución<sup>49</sup></b>	42%, se indica que a la fecha (28 de mayo de 2025) el convenio se encuentra finalizado y en revisión y/o aprobación de los productos

<sup>49</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

	entregados por la supervisión con el fin de adelantar el trámite de pago y liquidación.
<b>Relación de pagos</b>	o pagos

**6.5.2.** En las consideraciones del convenio se precisó que se pretende ejecutar actividades técnicas, científicas y tecnológicas para restauración ecológica activa y pasiva en zona de recarga hídrica, la implementación de 470 estufas ecoeficientes y 470 huertos leñeros como incentivos de conservación y el desarrollo de un estudio técnico – científico sobre emisiones de MP y Nox en estufas ecoeficientes y captura de CO<sub>2</sub> de especies sembradas.

**6.5.3.** Respecto de la necesidad del convenio se anotó que se enmarca en la necesidad de frenar la deforestación y degradación de cuencas hidrográficas (Guáitara, Juanambú, Mayo), para lo cual se pretende implementar medidas para mejorar la calidad del aire, reducción del consumo de leña, mejorar la salud de las familias rurales, y la conservación de servicios ecosistémicos.

**6.5.4.** En cuanto a las metas perseguidas a través del convenio, se indicaron las siguientes: i) Implementar acciones orientadas a disminuir el deterioro de servicios ecosistémicos de las cuencas hidrográficas de los ríos Guáitara, Juanambú y Mayo del Departamento de Nariño; ii) implementación de 450 Incentivos a la conservación ambiental, cada uno compuesto en la implementación de la tecnología de estufas eficientes y el establecimiento de un huerto leñero con la siembra de 250 árboles como alternativa para disminuir la presión sobre el bosque nativo regulador del recurso hídrico; iii) reducir mediante la deforestación evitada al menos 225 hectáreas de predios privados previamente identificados con coberturas vegetales protectoras y ; iv) la elaboración de un estudio técnico científico, cuyo objetivo es estimar las

concentraciones de los contaminantes Material Particulado MP y Óxidos de Nitrógeno (NOx) generados en fuentes fijas (estufas ecoeficientes), con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de las emisiones generadas, realizando un muestreo aleatorio, con una muestra mínima del 45,32% de las estufas implementadas y establecer la metodología para la estimar la cantidad de CO<sub>2</sub> que pueden capturar las especies implementadas en el proceso de restauración ecológica.

**6.5.5.** Se indicó que a través de la Resolución No. 249 de 2024, se justificó la celebración de un convenio especial de cooperación científica y tecnológica con la FUNDACIÓN SACHA LLAQTA. Señaló que se disponía hacer uso de dicha modalidad de selección para la celebración del Convenio Especial de Cooperación al encontrarse dentro de la **causal prevista en el literal c), numeral 4, del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.4.7. del Decreto Nacional 1082 de 2015**<sup>50</sup>.

**6.5.6.** Respecto de la normatividad aplicable manifestó que la ejecución del convenio se enmarca dentro de las causales previstas en el artículo 2 del Decreto Ley 393 de 1991, el artículo 2 del Decreto Ley 591 de 1991, el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 que modificó la Ley 29 de 1990 y el Documento CONPES 3582 de 2009, compiladas en el numeral 1 de la Circular 06 de 2013, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Se precisó lo siguiente:

*“La implementación de estufas eficientes, huertos leñeros así como los procesos de formación ambiental no formal dirigidos a la conservación y uso sostenible de recursos naturales, constituyen una herramienta innovadora en el sector rural del departamento de Nariño, que sustituye las formas tradicionales de aprovechamiento del recurso bosque y su consumo doméstico, en claro beneficio de las fuentes hídricas que de manera progresiva se ven afectadas por la tala irracional del bosque, tal como se sustentó en la parte inicial del presente estudio previo.*”

---

<sup>50</sup> Ver enlace SECOP indicado en la subsanación de la demanda Archivo 0010 del Expediente Electrónico

Esta aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles, permiten la adaptación de innovaciones en tecnologías aplicables al sector rural del departamento, que propenden por el adecuado manejo del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales, por medio de la implementación de estufas mejoradas para cocción de leña, como una estrategia de mitigación del cambio climático, orientado al uso sostenible y racional de leña, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población, aliviar la pobreza energética en que viven, al tiempo que disminuyen los impactos negativos en la salud y el ambiente.

Así las cosas, el convenio se enmarca dentro de las causales 1, 11, 12 del numeral 1 de la Circular 06 de 2013, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, a saber:

1.- **“Crear, fomentar, desarrollar y financiar empresas que incorporen innovaciones científicas o tecnológicas aplicables a la producción nacional, al manejo del medio ambiente o al aprovechamiento de los recursos naturales”**, esta actividad aplica ya que la Fundación Sacha Llaqta viene promocionando desde años anteriores la implementación de las estufas eficientes como una alternativa de solución a la tala indiscriminada de los bosques, para lo cual realizó un estudio de consumo de leña donde se refleja la reducción de más de un 60% del consumo de leña dependiendo del tipo de especies que se utilicen para la leña, lo que determina que este convenio es amigable con el medio ambiente y ayuda a mejorar las condiciones ambientales de la zona donde se implementen, además la fundación cuenta con amplia experiencia en la implementación de procesos de restauración ecológica activa y pasiva.

11.- **“Desarrollar proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma”**. Este punto aplica teniendo en cuenta que, los incentivos a implementar incluyen el montaje de una estufa eficiente que adiciona nuevas tecnologías, que ayudan a mejorar la reducción del consumo de leña entre un 60 a 70% frente a una estufa de leña convencional (tulpa), además, de reducir las emisiones contaminantes al interior de la vivienda en un 100%, ya que posee una chimenea con la cual se evita que las personas que manipulen la estufa puedan tener enfermedades respiratorias. La incorporación de estas estufas en las viviendas de los campesinos e indígenas, constituyen innovación en sus usos y costumbres que pretenden la apropiación por parte de las comunidades al evidenciar los beneficios para la salud y el ambiente, replicando la experiencia entre los demás miembros de la comunidad, para que finalmente sea adaptada a sus propias costumbres.

En este sentido, el presente convenio busca elaborar un estudio técnico científico, cuyo objetivo es estimar las concentraciones de los contaminantes Material Particulado MP y Óxidos de Nitrógeno (NOx) generados en fuentes fijas (estufas ecoeficientes), con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de las emisiones generadas, realizando un muestreo aleatorio, con una muestra mínima del 46,22% de las estufas implementadas y establecer la metodología para estimar la cantidad de CO<sub>2</sub> que pueden capturar las especies implementadas en el proceso de restauración ecológica.

12.- **“Transferencia tecnológica que comprende la asesoría, negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras”**. Esta actividad se desarrollará mediante talleres de capacitación en los cuales las temáticas a tratar incluyen el manejo de la nueva tecnología implementada en la estufa eficiente, amigable con el ambiente y temática referida a restauración ecológica y restauración y servicios ecosistémicos. Se pretende a través de los talleres que los beneficiarios asimilen y apropien estas nuevas tecnologías de tal manera que sirvan como multiplicadores y puedan implementar la misma en otros predios no beneficiados con el convenio, bajo su propia iniciativa. Incluye igualmente la asesoría en la implementación de los huertos leñeros, los cuales constituirán el principal insumo de las tecnologías implementadas, logrando el mantenimiento de las coberturas forestales conservando los bosques existentes al evitar su consumo.”

**6.5.7.** La parte accionante indicó que se contrató un convenio especial de cooperación científica y tecnológica, mediante la cual se subcontrató la construcción de 470 estufas ecoeficientes y huertos leñeros en el Departamento de Nariño, la restauración de 40 hectáreas y estudio de emisiones de CO<sub>2</sub> de las estufas construidas, entre otras actividades, ninguna de las cuales, se categoriza como actividades de ciencia y tecnología en los términos del artículo 2 de la Ley 591 de 1991.

**6.5.8.** Se observa que la Ley 1150 de 2007, autoriza la contratación directa cuando se trata de actividad científica o tecnológica.

**“ARTÍCULO 20. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

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

(...)

e) *Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas;*

(...)"<sup>51</sup>

**6.5.9.** El Decreto 591 de 1991, por medio de la cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, en el artículo 2, dispuso lo siguiente:

*“Artículo 2º.- Para los efectos del presente Decreto, entiéndese por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:*

1. *Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
2. *Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
3. *Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*
4. *Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*
5. *Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
6. *Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional.*<sup>52”</sup>

Este artículo define, clasifica y regula las actividades científicas y tecnológicas en seis categorías de actividades que corresponden a las de: i) investigación científica y desarrollo tecnológico (crear nuevo conocimiento y desarrollar nuevas tecnologías); ii) difusión científica y

---

<sup>51</sup> Transcripción literal.

<sup>52</sup> Transcripción literal del texto.

tecnológica (comunicar y divulgar conocimiento científico y tecnológico); iii) servicios científicos y tecnológicos (apoyo técnico especializado); iv) proyectos de innovación (aplicar y aprovechar tecnología); v) transferencia tecnológica (las tecnologías se transfieren, adaptan y asimilan) y; vi) cooperación científica y tecnológica (colaboración nacional e internacional entre instituciones, empresas, universidades y gobiernos).

**6.5.10.** Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 “*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*”, en el artículo 2.2.1.2.1.4.7. remite a la definición establecida en el Decreto Ley 591 de 1991, así:

*“ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.7. Contratación para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas. La contratación directa para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas debe tener en cuenta la definición contenida en el Decreto-Ley 591 de 1991 y las demás normas que lo modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan.”<sup>53</sup>*

**6.5.11.** De acuerdo con lo antes indicado se observa que el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica, sí dispone ejecutar actividades científicas y tecnológicas, pues tal como se puede evidenciar, incluye un componente científico contenido en el estudio técnico científico para estimar las concentraciones de material particulado (MP) y óxidos de nitrógeno en estufas ecoeficientes. Al respecto cabe referenciar lo siguiente:

*“Por otra parte, la ejecución del convenio incluye la elaboración de un estudio técnico científico, cuyo objetivo es estimar las concentraciones de los contaminantes Material Particulado MP y Óxidos de Nitrógeno (NOx) generados en fuentes fijas (estufas ecoeficientes), con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de las emisiones generadas, realizando un muestreo aleatorio, con una muestra mínima del 45,32% de las estufas implementadas y establecer la metodología para la estimar la cantidad*

---

<sup>53</sup> Transcripción literal.

de CO<sub>2</sub> que pueden capturar las especies implementadas en el proceso de restauración ecológica.”<sup>54</sup>

**6.5.12.** En cuanto al alcance del estudio técnico científico se anotó:

*“Medición en campo de las emisiones generadas de los contaminantes Material Particulado MP y Óxidos de Nitrógeno (NOx) en fuentes fijas, con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento de las emisiones generadas, y generación del informe asociado a la medición con un Laboratorio Acreditado y metodología para estimar la cantidad de CO<sub>2</sub> que pueden capturar las plántulas establecidas en el proceso de restauración ecológica.”<sup>55</sup>*

**6.5.13.** Así también, se encuentra un componente tecnológico, ello en lo que tiene que ver con el diseño e implementación de estufas eficientes, es decir, el Convenio adiciona nuevas tecnologías que ayudan a mejorar la reducción del consumo de leña, frente a la estufa de leña convencional, además de reducir las emisiones contaminantes. Lo anterior complementado con el estudio técnico científico cuyo objetivo es estimar las concentraciones de los materiales contaminantes generados por las fuentes fijas (estufas ecoeficientes).

**6.5.14.** Por su parte, los huertos leñeros dendroenergéticos, que constituyen el principal insumo de las tecnologías implementadas, sumados a la realización de talleres de capacitación ambiental sobre manejo tecnológico de las estufas eficientes, restauración ecológica y restauración y servicios ecosistémicos, constituyen innovación, adaptación, transferencia y apropiación de tecnología y conocimiento.

**6.5.15.** No sobra indicar que en el concepto técnico emitido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, respecto de este convenio se concluyó lo siguiente<sup>56</sup>:

*“Conclusión:*

---

<sup>54</sup> Transcripción literal.

<sup>55</sup> Transcripción literal.

<sup>56</sup> Archivo 0070 y 0071 del Expediente Electrónico.

El Convenio 428 de 2024 se configura, sin lugar a dudas, como un proyecto de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel), no solo por su denominación sino por la naturaleza intrínseca y explícita de sus componentes, que integran de manera sinérgica la investigación científica con la innovación tecnológica aplicada a un contexto real. Su carácter de CTel se establece y demuestra a través de tres pilares fundamentales:

**Marco Legal y Conceptual Explícito:** El proyecto se estructura desde su origen como un convenio especial de cooperación científica y tecnológica amparado en normativas específicas como el Decreto Ley 393 de 1991. Esta definición legal lo diferencia de un convenio de ejecución, orientando su propósito hacia la generación de conocimiento y la promoción de la innovación, tal como lo señalan las causales invocadas de la Circular 06 de 2013, que incluyen desarrollar proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma.

**Innovación y Transferencia Tecnológica Aplicada:** En el plano tecnológico, el proyecto introduce y adapta una implementación de 470 estufas ecoeficientes. Estas no son tratadas como un simple insumo, sino como una herramienta innovadora en el sector rural que implica un proceso de transferencia tecnológica que comprende la asesoría, negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras. Se busca una transformación en las prácticas comunitarias a través de una tecnología que reduce el consumo de leña y la contaminación intradomiciliaria.

**Componente Central de Investigación Científica:** El pilar más robusto de CTel es la obligación del cooperante de realizar un estudio técnico científico formal, como una de sus contrapartidas principales. Este estudio no es un seguimiento administrativo, sino una investigación diseñada con rigor metodológico, utilizando una muestra estadística calculada (213 estufas de las 470 implementadas) y métodos estandarizados (US EPA) para responder a preguntas de investigación concretas:

- **Generación de Datos Primarios:** estimar las concentraciones de los contaminantes Material Particulado MP y Óxidos de Nitrógeno (NOx) generados en fuentes fijas (estufas ecoeficientes).
- **Desarrollo de una Nueva Metodología:** establecer la metodología para la estimar la cantidad de CO<sub>2</sub> que pueden capturar las especies implementadas en el proceso de restauración ecológica.

En conclusión, el convenio presenta una estructura dual que busca generar un impacto tangible en las comunidades y ecosistemas, mientras que, de forma paralela y con igual importancia, produce conocimiento científico validado sobre la eficiencia de la tecnología y desarrolla nuevas herramientas metodológicas. Este acoplamiento entre la intervención

*práctica y la investigación rigurosa confirma su naturaleza como un proyecto estructurado de Ciencia, Tecnología e Innovación.”*

**6.5.16.** En este sentido, respecto de este Convenio encuentra el Tribunal que sí se podría adelantar a través de la modalidad de contratación directa, como quiera que las actividades contratadas se encuentran categorizadas dentro de las actividades de ciencia y tecnología en los términos del artículo 2 del Decreto 591 de 1991.

**6.6.** Respecto de los **Convenios No. 2024-792, 2024-807 y 2024-808**, el accionante indicó que se desconoció la modalidad de contratación y fueron entregados de forma irregular. Debe indicarse que la modalidad usada en estos convenios es de contratación directa para la celebración de convenios especiales de cooperación científica y tecnológica. Dichos convenios son los siguientes:

**6.6.1. Convenio 2024-792<sup>57</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>ASOCIACIÓN AGROPECUARIA Y CAMPEESINA GRAN FUTURO</b>
<b>Objeto</b>	Suscribir un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica para el cumplimiento del proceso de conservación de las Especies Valores Objeto de Conservación (VOC) priorizadas, mediante la implementación de fincas demostrativas en las cuales se establecerá un documento Técnico Científico que contenga un diagnóstico del paisaje de

<sup>57</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

	conflicto oso andino- hombre en el Municipio de Ricaurte del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$116.547.726 Aporte Efectivo CORPONARIÑO: \$99.259.726 Aporte Cooperante en bienes y servicios: \$17.288.000
<b>Duración</b>	1 mes y 15 días
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>58</sup></b>	9% liquidado
<b>Número de pagos</b>	0 pagos

#### 6.6.2. Convenio 2024-807<sup>59</sup>.

<b>Contratista</b>	<b>CORPORACION ASESORIAS Y SERVICIOS DE INGENIERIAS -ASI</b>
<b>Objeto</b>	Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica para la elaboración y puesta en marcha del proyecto técnico científico de implementación de tecnologías limpias de innovación y medidas de mitigación al cambio climático como alternativa rentable y sostenible para mejorar las condiciones socioeconómicas de los caficultores del Municipio de

<sup>58</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

<sup>59</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

	Ancuya, jurisdicción de la cuenca del río Guáitara.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$287.741.495 Aporte Efectivo CORPONARIÑO: \$272.741.495 Aporte Cooperante en bienes y servicios: \$15.000.000
<b>Duración</b>	3 meses
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>60</sup></b>	3,9%
<b>Número de pagos</b>	0 pagos

**6.6.3. Convenio 2024-808<sup>61</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN SACHA LLAQTA</b>
<b>Objeto</b>	Suscribir un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica, que permita aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución de las acciones contempladas en las actividades de implementación de incentivos a la conservación de áreas de interés ambiental, como estratégica de conservación de áreas degradadas en el marco de la Subdirección de

<sup>60</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

<sup>61</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

	intervención para la sostenibilidad Ambiental.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$1.246.903.995 Aporte Efectivo CORPONARIÑO: \$1.168.603.995 Aporte Cooperante en bienes y servicios: \$78.300.000
<b>Duración</b>	5 meses Adicional: 2 meses
<b>Supervisión</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>62</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión en Gestor-Banco de Proyectos: 21.27% con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de proyectos, sin embargo, en dicha plataforma se encuentran unos informes presentados por el ejecutor, los cuales han sido revisados y devueltos para subsanar las observaciones realizadas por el supervisor. El convenio se encuentra en ejecución.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el valor de \$584.301.997 correspondiente al 50% del valor aportado por CORPONARIÑO al

<sup>62</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

	perfeccionamiento del contrato y suscripción del acta de inicio.
--	--

**6.6.4.** En la motivación de dichos convenios se establece lo siguiente:

*“La Corporación Autónoma de Nariño dispone hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa para la celebración de un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica, las actividades contempladas en la ejecución del convenio, se enmarcan dentro de las causales previstas en el artículo 1, numeral 2 y artículo 2 del Decreto Ley 393 de 1991, los artículos 2 y 17 del Decreto Ley 591 de 1991, el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 que modificó la Ley 29 de 1990 y el Documento CONPES 3582 de 2009, compiladas en el numeral 1 de la Circular 06 de 2013, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, así como lo establecido en la Ley 1150 de 2007 artículo 2 numeral 4 literal “e” y de conformidad con el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.4.7.”<sup>63</sup>*

**6.6.5.** Cabe mencionar que el numeral 2° del artículo 1° del Decreto 393 de 1991, refiere a las modalidades de asociación, dentro de las cuales se encuentra la celebración de convenios especiales de cooperación. Por su parte, el artículo 2° indica los propósitos de la asociación.

Los artículos 2 y 17 del Decreto Ley 591 de 1991, refiere a las actividades que se entienden científicas y tecnológicas y a la precisión de que para efectos de adelantar dichas actividades la Nación y sus entidades descentralizadas podrán celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1286 de 2009 precisa las actividades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-. Estas actividades son las siguientes:

*“ARTÍCULO 18. Actividades del Sistema. Son actividades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-:*

---

<sup>63</sup> Transcripción literal.

1. Explorar, investigar y proponer, de manera continua, visiones y acciones sobre la intervención del país en los escenarios internacionales, así como los impactos y oportunidades internacionales para Colombia en temas relacionados con la ciencia, la tecnología y la innovación.
2. Promover el mejoramiento de la productividad y la competitividad nacional.
3. Velar por la generación, transferencia, adaptación y mejora del conocimiento científico, desarrollo tecnológico e innovación en la producción de bienes y servicios para los mercados regionales, nacionales e internacionales.
4. Investigar e innovar en ciencia y tecnología.
5. Propender por integrar la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional, para lograr la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.
6. Procurar el desarrollo de la capacidad de comprensión, valoración, generación y uso del conocimiento, y en especial, de la ciencia, la tecnología y la innovación, en las instituciones, sectores y regiones de la sociedad colombiana.
7. Articular la oferta y demanda de conocimiento colombiano para responder a los retos del país.”

Finalmente, en la Ley 1150 de 2007 artículo 2 numeral 4 literal “e” se indica que la modalidad de contratación directa procede en los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

**6.6.6.** Cabe indicar que las actividades descritas en el artículo 2 del Decreto Ley 591 de 1991 y la Ley 1286 de 2009, se complementan, como quiera que buscan fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico, la transferencia de conocimientos y la apropiación social para el desarrollo del país.

**6.6.7.** Cabe anotar que en el informe de auditoría elaborado por la Contralora Delegada para el Medio Ambiente de la Contraloría General de la República,<sup>64</sup> respecto del Convenio 2024-0808 precisó lo siguiente:

---

<sup>64</sup> Archivo 0083 del expediente electrónico.

“Por otra parte, sobre los convenios de cooperación científica y tecnológica, la recopilación y análisis de datos iniciales y finales son esenciales en un estudio técnico-científico, estos datos permiten evaluar el impacto de las intervenciones y también aseguran la validez, reproducibilidad y transparencia de la investigación, contribuyendo al avance del conocimiento científico, situación que no está documentada en los convenios suscrito por la Corporación, como es el caso del convenio 808 de 2024, en el cual, no se evidencio reporte técnico del estudio de carbono realizado al inicio de la plantación.”<sup>65</sup>

### **6.6.7. El Convenio Especial 2024- 792.**

**6.6.6.1.** Valga hacer referencia a la justificación indicada en el convenio para adelantarla a través de la modalidad de contratación directa:

“El convenio a celebrarse se realizará bajo la modalidad de CONTRATACIÓN DIRECTA al tratarse de un Convenio Especial de Cooperación Científica y Tecnológica, el cual encuentra sustento en el literal E del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, que se refiere a la modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos; “e). Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas”. Puntualmente se regula bajo la modalidad específica de convenios especiales de cooperación para el fomento de actividades científicas y tecnológicas, con fundamento en el Decreto 393 de 1991, artículo 1, numeral 2 y el artículo 6, mediante el cual se autoriza a la Nación y sus entidades descentralizadas a celebrar con los particulares y con otras entidades públicas de cualquier orden convenios especiales de cooperación, para los propósitos señalados en el artículo segundo de este Decreto, en concordancia con el Decreto 591 de 1991, artículo 2 y 17 y las actividades 3, 10,12, 13 y 14 del numeral 1 de la Circular Externa No. 06 del 27 de septiembre de 2013 emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, de la siguiente manera: -**“Formar y capacitar el recurso humano para el avance y la gestión de la ciencia, tecnología e innovación”**. Este es un criterio que reúne el presente convenio de cooperación, puesto que se dictarán capacitaciones referentes al manejo del conflicto con el oso andino, implementación de los bancos forrajeros, agricultura sostenible. - **“Desarrollar servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la realización de actividades de homologación, normalización y metrología, certificación y control de**

---

<sup>65</sup> Transcripción literal.

**calidad; a la prospección de recursos, inventarios de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica, tecnología y de innovación; así como a la creación, fomento, difusión, promoción, implementación y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica**". Este criterio aplica en la medida en la cual el estudio de paisaje de conflicto oso andino- gente implica la aplicación de encuestas, la generación de bases de datos y su análisis correspondiente. - **"Transferencia de tecnología que comprenden la asesoría, negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras"**. De otra parte y con respecto a la transferencia de tecnologías el convenio plantea la estructuración de un documento técnico científico basado en la implementación de bancos forrajeros en fincas de ¼ de hectárea para la mitigación del conflicto hombre oso. El resultado esperando más importante de esta metodología es reducir la probabilidad de amenaza, el cual es un componente importante en el diagnóstico del conflicto oso- humano, mediante el establecimiento de este sistema de producción agroecológico que permita la oferta alimenticia constante y que evite el pastoreo en zonas altas que pueda derivar en situaciones de conflicto con el oso. Adicionalmente a esto, esta práctica permitirá el abastecimiento constante del ganado mediante especies que contribuyan a una mejora en la calidad de su nutrición, lo cual redundará en un aumento en la productividad y calidad de leche y carne. - **"Cooperación en ciencia, tecnología e innovación nacional e internacional"**. Punto pertinente dada la característica del convenio en relación con la transferencia tecnológica para la implementación de las fincas con bancos forrajeros que incluyen el montaje de tecnologías que a través del manejo de las actividades agropecuarias apuntan a la mitigación de conflictos asociados a la fauna silvestre y las actividades productivas de las comunidades. De igual manera, para el estudio de paisaje de conflicto que incluye el análisis estadístico información que mediante encuestas será levantada en campo. - **"Apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación a través de la integración de la cultura científica, tecnológica e innovadora a la cultura regional y nacional"**. Teniendo en cuenta que la apropiación social es un proceso de interrelación e intervención entre ciencia, tecnología y sociedad, construido a partir de la participación activa de los diversos grupos sociales que generan conocimiento y posibilita el empoderamiento de la sociedad civil a partir del conocimiento a través del trabajo colaborativo y acuerdos e intereses de los involucrados; el convenio aplica teniendo en cuenta la generación de conocimiento y su divulgación mediante la realización de talleres, capacitaciones y campañas enfocadas en manejo de las interacciones negativas, manejo de buenas prácticas agrícolas a través de la implementación de sistemas agroforestales y la importancia de coexistencia oso- hombre. De acuerdo con los numerales citados, el Convenio se enfoca en la investigación, al realizar un diagnóstico del

*paisaje de conflicto oso andino- gente, la transferencia de conocimientos para la implementación de fincas piloto para la mitigación del conflicto hombre- oso.”<sup>66</sup> (Subrayado de la Sala).*

**6.6.7.2.** Así las cosas, de la lectura del convenio referido se advierte que sí podía celebrarse bajo la modalidad de contratación directa como quiera que pretende desarrollar actividades científicas y tecnológicas de conformidad con el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Lo anterior en atención a lo siguiente:

- i) Contempla la realización de capacitaciones dirigidas a las comunidades locales y actores productivos en el manejo del conflicto con el oso andino, implementación de bancos forrajeros y la práctica de agricultura sostenible, lo cual permite mejorar la capacidad técnica y avance en el conocimiento científico y de innovación.
- ii) Entre otras actividades se plantea la realización de encuestas, recolección de información, generación de bases de datos y análisis estadístico de la información, lo cual permitirá realizar un diagnóstico y análisis técnico orientado a la toma de decisiones.
- iii) Se plantea la elaboración de un documento técnico científico derivado de la implementación de bancos forrajeros en fincas piloto de aproximadamente  $\frac{1}{4}$  de hectárea orientado a la mitigación del conflicto hombre- oso.
- iv) Se busca la transferencia de conocimientos y tecnología para efectos de implementar las fincas con bancos forrajeros incorporando prácticas agropecuarias orientadas a mitigar el conflicto entre la fauna silvestre y las actividades productivas.
- v) De esta manera las actividades científicas dentro del convenio estarían orientadas a la generación de un conocimiento nuevo,

---

<sup>66</sup> Transcripción literal.

para lo cual se realiza un diagnóstico del paisaje de conflicto entre el oso andino y las comunidades; se continúa con la realización de encuestas, entrevistas y registros de campo para la recolección de información; se realiza una sistematización, depuración y análisis de la información y finalmente se elabora un documento técnico – científico.

- vi) Como actividades tecnológicas, se encontrarían aquellas dirigidas a la implementación de bancos forrajeros en fincas piloto, adaptación tecnológica a sistemas forestales, transferencias y apropiación de tecnologías agropecuarias sostenibles, prevención y mitigación del conflicto hombre – oso y mejoramiento de la productividad agropecuaria.
- vii) Como actividades de innovación se encuentran las que se refieren a la integración de práctica agroecológica para la coexistencia entre comunidades rurales y fauna silvestre, prácticas productivas sostenibles y participación comunitaria.

### **6.6.8. Convenio Especial 2024-807.**

**6.6.8.1.** Valga hacer referencia a la justificación indicada en el convenio para adelantarla a través de la modalidad de contratación directa:

*“Mediante la ejecución del presente convenio, se busca generar desarrollo económico alternativo en el sector cafetero del municipio de Ancuya, mediante el fortalecimiento de unidades productivas cafeteras, donde se realizara transferencia de conocimiento y tecnología a los caficultores beneficiarios del presente convenio, a través de talleres de formación y días de campo, que motiven a la población para que cumplan con las condiciones técnicas, ambientales y financieras y que se unan a esta iniciativa productiva e integren la conformación de un agro negocio rentable y sostenible, así mismo, que se constituya como una unidad productiva ambientalmente sostenible, mediante la fertilización orgánica, que favorezca la conservación de los recursos naturales en las*

áreas cultivables del municipio de Ancuya (N), jurisdicción de la Cuenca del Río Guátara.

Así las cosas, y considerando que la Corporación no posee la capacidad institucional, ni el personal para desarrollar actividades científicas y de investigación, tendientes a realizar un estudio técnico científico que contenga los resultados de la evaluación de respuesta de los cultivos de café (*Coffea arábica*), mediante la implementación de fertilización agroecológicas en comparación con la fertilización tradicional que se viene implementando en el municipio de Ancuya Nariño, se hace necesaria la suscripción de un convenio especial de cooperación científica y tecnológica, con una organización idónea con la que se aúnen esfuerzos técnicos y financieros para desarrollar el estudio indicado anteriormente.

La ejecución del convenio se enmarca bajo la modalidad específica de convenios especiales de cooperación para el fomento de actividades científicas y tecnológicas, con fundamento Decreto 393 de 1991, artículo 1, numeral 2 y el artículo 6, mediante el cual se autoriza a la Nación y sus entidades descentralizadas a celebrar con los particulares y con otras entidades públicas, de cualquier orden convenios especiales de cooperación, para los propósitos señalados en el artículo segundo de ese decreto, en concordancia con el Decreto 591 de 1991 artículo 2 y 17 y las causales 3, 8 y 12 del numeral 1 de la Circular 06 del 27 de septiembre de 2013, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, de la siguiente manera:

3.- “Formar y capacitar el recurso humano para el avance y la gestión de la ciencia, tecnología e innovación”. Este es un criterio que reúne el presente convenio de cooperación, puesto que, se dictarán capacitaciones referentes al manejo de las unidades productivas sostenibles como incentivo a la conservación, buscando un equilibrio entre el ámbito económico, social y ambiental, bajo el manejo del suelo y terreno y manejo integrado de plagas y enfermedades en el cultivo del café, preparación de biofertilizantes y legislación ambiental.

8.- “Adelantar proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; desarrollo de nuevos productos y procesos”. Este convenio se enmarca en este numeral, teniendo en cuenta que, se realizará un estudio que contempla adquirir, optimizar e incorporar metodologías y tecnologías, sobre los métodos de fertilización agroecológica del café, mediante el fortalecimiento de unidades productivas cafeteras, que ayudan a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, pues se pretende llevar a cabo un proyecto sostenible que va a generar un beneficio económico, para las familias beneficiarias al igual que un beneficio ambiental, puesto que con esta alternativa se

mitiga el impacto ambiental que generan los cultivos de café tradicional en el municipio de Ancuya (N).

12.- *“Transferencia tecnológica que comprende la asesoría, negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras”. Esta actividad se desarrollará mediante talleres de capacitación, cuyas temáticas a tratar incluyen nuevas tecnologías en la producción agroecológica de café, a través de los talleres se pretende que, los beneficiarios asimilen y apropien estas nuevas tecnologías, de tal manera que sirvan como multiplicadores y puedan implementar la misma en otros predios no beneficiados con el convenio, bajo su propia iniciativa.”<sup>67</sup>*

**6.6.8.1.** De la lectura del convenio referido se advierte que sí podía celebrarse bajo la modalidad de contratación directa como quiera que pretende desarrollar actividades científicas y tecnológicas de conformidad con el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Lo anterior en atención a lo siguiente:

- i) Se pretende adelantar una investigación orientada a evaluar la respuesta del cultivo de café (*Coffea arábica*) frente a la implementación de fertilización agroecológica, en comparación con los esquemas de fertilización tradicional utilizados en el municipio de Ancuya.
- ii) Realización de un estudio técnico-científico, para efectos de analizar variables productivas, ambientales y económicas del cultivo y los impactos de la fertilización orgánica sobre el suelo, la productividad y la sostenibilidad ambiental.
- iii) Implementación de metodologías sostenibles en el campo de fertilización agroecológica en unidades productivas cafeteras, como alternativa técnica frente a la fertilización convencional, manejo técnico del suelo y el terreno, manejo integrado de plagas y enfermedades y preparación y uso de biofertilizantes.

---

<sup>67</sup> Transcripción literal.

- iv) Se establece la transferencia del conocimiento y tecnologías a los caficultores mediante talleres de formación, días de campo demostrativos, asesoría técnica directa, adaptación de tecnologías agroecológicas a las condiciones específicas del municipio de Ancuya y formación de productores como multiplicadores del conocimiento.
- v) Como actividades de innovación se observa que se incorporan esquemas de fertilización agroecológica para la mejorar la sostenibilidad del café, la reducción de los impactos negativos asociados a la caficultura tradicional, fortalecimiento de unidades productivas cafeteras como agronegocios rentables y sostenibles y el desarrollo de modelos productivos replicables.

#### **6.6.9. Convenio Especial 2024-808.**

En este convenio al igual que el convenio 2024-792 se busca un manejo adecuado del medio ambiente y aprovechamiento de los recursos naturales, por medio de la implementación de las estufas mejoradas para cocción de leña como una estrategia de mitigación del cambio climático, el uso sostenible y racional de la leña, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y alivianar la pobreza energética. Al igual que el convenio mencionado se sustenta en las causales 1, 11 y 12 del numeral 1 de la Circular 06 de 2013 emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente. Por lo anterior, se tendrán las mismas consideraciones expuestas respecto de dicho convenio, teniendo que la entidad sí podía celebrar el convenio bajo la modalidad de contratación directa como quiera que lo que se pretende en el mismo es desarrollar actividades científicas y tecnológicas de conformidad con el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

No obstante que el Tribunal no advierte irregularidad en la modalidad de contratación, no se puede pasar por alto las observaciones realizada por la Contraloría General de la República, una relacionada con una de la profesional del contrato y otra en cuanto al reporte técnico del estudio de carbono, referidas en el numeral 7.2.

### **6.7. Irregularidades referidas a los convenios 2024-798, 2024-814, 2024-810, 2024-819, 2024-820 y 2024-821.**

**6.7.1** Respecto de los contratos antes indicados el accionante indicó que se desconoció la modalidad de contratación y fueron entregados de forma irregular.

**6.7.2.** Cabe mencionar que en las consideraciones de los convenios se precisó que se adelantaba la celebración de un convenio de asociación y que CORPONARIÑO disponía hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa al tratarse de un Convenio de Asociación el cual encuentra sustento en los artículos 5, 6, 7, 8, del Decreto 092 de 2017 reglamentarios del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Se agregó, que los convenios se fundamentan en el artículo 31 numeral 6 de la Ley 99 de 1993, ello teniendo en cuenta que busca el cumplimiento de sus fines misionales, contemplados en la vigencia 2023 por CORPONARIÑO, dando cumplimiento a las metas establecidas en el procedimiento de ordenación y manejo de los recursos naturales.

### **6.7.3. Convenio 2024-798<sup>68</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN QUIERO DESARROLLO HUMANO</b>
--------------------	---

<sup>68</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

<b>Objeto</b>	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación del proceso de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$64.753.211 Aporte Efectivo CORPONARIÑO: \$49.791.012 Aporte Cooperante en bienes y servicios: \$14.962.199
<b>Duración</b>	5 meses Adicional: 2 meses, 15 días
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>69</sup></b>	40,20% con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de proyectos. Sin embargo, en dicha plataforma se encuentran unos informes presentados por el ejecutor, los

<sup>69</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

	cuales han sido revisados y devueltos para subsanar las observaciones realizadas por el supervisor. El convenio se encuentra en ejecución.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO correspondiente a \$24.895.506 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio.

**6.7.4.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la Fundación Quiero Desarrollo Humano presentó una oferta en efectivo de \$14.962.199, la cual evaluada por el comité y concluyó que es una oferta favorable.<sup>70</sup>

#### **6.7.5. Convenio 2024-814<sup>71</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN FUENTE DE DESARROLLO</b>
<b>Objeto</b>	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro

<sup>70</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>71</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

	para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$129.946.647 Valor CORPONARIÑO: \$99.920.528 Valor ESAL: \$30.026.119
<b>Duración</b>	5 meses
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>72</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión en Gestor-Banco de Proyectos: 14,12% con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de proyectos. Sin embargo, en dicha plataforma se encuentran unos informes presentados por el ejecutor, los cuales han sido revidados y devueltos para subsanar las observaciones realizadas por el supervisor; cabe aclarar que en el campo las

<sup>72</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

	acciones se encuentran ejecutadas al 100%, esto se refleja en el informe técnico de fecha 11 de abril de 2015.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO correspondiente a \$49.960.264 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio.

**6.7.6.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la Fundación Quiero Desarrollo Humano presentó una oferta en efectivo de \$30.029.119, la cual evaluada por el comité y concluyó que es una oferta favorable.<sup>73</sup>

**6.7.7. Convenio 2024-810<sup>74</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>CORPORACIÓN HACIENDO SUR CORPHASUR</b>
<b>Objeto</b>	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas,

<sup>73</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>74</sup> Archivo 066 del Expediente Electrónico.

	aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$64.753.211 Valor CORPONARIÑO: \$49.791.012 Valor ESAL: \$14.962.199
<b>Duración</b>	5 meses
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>75</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión 42% en la plataforma GESTOR- BANCO DE PROYECTOS.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO correspondiente a \$24.895.506 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio, certificación bancaria del aporte de la entidad sin ánimo de lucro.

**6.7.8.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la CORPORACIÓN HACIENDO SUR CORPHASUR presentó una oferta en

<sup>75</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

efectivo de \$14.962.199, la cual fue evaluada por el comité y concluyó que es una oferta favorable.<sup>76</sup>

**6.7.9. Convenio 2024-819<sup>77</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN SOCIOECOLOGICA MADRE SELVA MARIA LENEY BOLAÑOS BELTRAN</b>
<b>Objeto</b>	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental con recursos del sector eléctrico del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$330.664.317 Valor CORPONARIÑO: \$254.259.375 Valor ESAL: \$76.444.942
<b>Duración</b>	5 meses

<sup>76</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>77</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Rosero Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>78</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión 68.60% con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de Proyectos, sin embargo, en dicha plataforma se encuentran unos informes presentados por el ejecutor, los cuales han sido revisados y devueltos para subsanar las observaciones realizadas por el supervisor; cabe aclarar que en el campo las acciones se encuentran ejecutadas al 100%, esto se refleja en el informe técnico y financiero, para la aprobación por parte de la supervisión.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO correspondiente a \$127.129.687 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio, certificación bancaria del aporte de la entidad sin ánimo de lucro.

**6.7.10.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que

<sup>78</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la FUNDACIÓN SOCIO-ECOLÓGICA MADRE SELVA presentó una oferta en efectivo de \$76.404.942, la cual evaluada por el comité que concluyó que es una oferta favorable.<sup>79</sup>

**6.7.11. Contrato 2024-820<sup>80</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN ALIANZA PARA LA GESTIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL</b>
<b>Objeto</b>	Convenio de Asociación en el marco del Decreto 092 de 2017 para aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación de procesos de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental y zonas de recarga hídrica ambiental del Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$324.709.954 Valor CORPONARIÑO: \$249.680.857 Valor ESAL: \$75.029.097
<b>Duración</b>	5 meses

<sup>79</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>80</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Roser Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>81</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión 60.8% con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de Proyectos con la información reportada en la plataforma GESTOR- Banco de proyectos, sin embargo, en dicha plataforma se encuentran unos informes presentados por el ejecutor, los cuales han sido revisados y devueltos para subsanar las observaciones realizadas por el supervisor; cabe aclarar que en el campo las acciones se encuentran ejecutadas al 100%, esto se refleja en el informe técnico y financiero, para la aprobación por parte de la supervisión.
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO equivalente a \$124.840.428 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio, certificación bancaria del aporte de la entidad sin ánimo de lucro.

<sup>81</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

**6.7.12.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la fundación ALIANZA PARA LA GESTIÓN SOCIAL Y AMBIENTAL presentó una oferta en efectivo de \$75.029.097, la cual fue evaluada por el comité y concluyó que es una oferta favorable.<sup>82</sup>

**6.7.13. Convenio 2024-821<sup>83</sup>.**

<b>Contratista</b>	<b>FUNDACIÓN CULTURAL Y SOCIAL ABRIENDO CAMINOS CULTORES DEL CARNAVAL DE LA VIDA STELLA DEL CARMEN HERNÁNDEZ MENDOZA</b>
<b>Objeto</b>	Aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la ejecución de acciones ambientales en el programa regional de negocios verdes con enfoque de economía circular para mejorar las condiciones de las playas del distrito de Tumaco, en el Departamento de Nariño.
<b>Valor</b>	Valor Total: \$64.786.200 Valor CORPONARIÑO: \$49.771.796 Valor ESAL: \$15.014.414

<sup>82</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>83</sup> Archivo OGG del Expediente Electrónico.

<b>Duración</b>	1 meses
<b>Supervisor</b>	Victoria Fernanda Roser Ordoñez – Subdirectora de Intervención para la Sostenibilidad Ambiental.
<b>Porcentaje de ejecución<sup>84</sup></b>	Verificado y aprobado por la supervisión 100%
<b>Número de pagos</b>	Un anticipo por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO equivalente a por el 50% del aporte efectivo de CORPONARIÑO equivalente a \$24.885.893 al perfeccionamiento del convenio, suscripción del acta de inicio, certificación bancaria del aporte de la entidad sin ánimo de lucro, y un desembolso final de 50% equivalente a \$24.885.893 con la ejecución a satisfacción del total de las actividades de educación ambiental, recolección y manejo de residuos y cumplimiento del 100% de las obligaciones contractuales, cada desembolso requiere la presentación del respectivo informe de supervisión y el cumplimiento de los requisitos legales y los exigidos por el Sistema de Gestión Institucional de CORPONARIÑO.

<sup>84</sup> Dicha información se extrae del oficio de fecha 28 de mayo de 2025 allegado por Corponariño en el cual se certifica el estado actual de los convenios y/o contratos.

**6.7.14.** Se indicó que CORPONARIÑO procedió a la publicación de los pliegos de condiciones de la convocatoria en la plataforma SECOP y que como resultado se suscribieron 5 interesados de las cuales la FUNDACIÓN CULTURAL Y SOCIAL ABRIENDO CAMINOS CULTORES DEL CARNAVAL DE LA VIDA presentó una oferta en efectivo de \$15.014.414, la cual evaluada por el comité que concluyó que es una oferta favorable.<sup>85</sup>

### **6.7.15. Sobre la modalidad de Contratación.**

#### **6.7.15.1. Convenios de Asociación.**

El artículo 96 de la Ley 489 de 1998<sup>86</sup>, respecto de la constitución y celebración de los convenios de asociación dispone lo siguiente:

*“ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

*Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.*

*Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.*

*En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:*

---

<sup>85</sup> Los archivos del convenio fueron allegados por CORPONARIÑO de manera física.

<sup>86</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e) La duración de la asociación y las causales de disolución.”<sup>87</sup>

Por su parte, el Decreto 92 del 23 de enero de 2017<sup>88</sup>, en el artículo 5° regula lo relacionado con las entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las entidades públicas. Dicha normativa establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 5°. Asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales. Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional.

Si hay más de una entidad privada sin ánimo de lucro que ofrezca su compromiso de recursos en dinero para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por Ley a una Entidad Estatal, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, la Entidad Estatal debe seleccionar de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios para tal selección.

---

<sup>87</sup> Transcripción literal.

<sup>88</sup> Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política

Estos convenios de asociación son distintos a los contratos a los que hace referencia el artículo 2 y están regidos por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente decreto.”

**6.7.15.2.** El Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil emitió concepto el 3 de septiembre de 2009<sup>89</sup>, en el cual precisó los siguientes aspectos en relación con los convenios de asociación:

*“Esta Sala ha analizado en distintas oportunidades los antecedentes y el alcance de las disposiciones contenidas en el artículo 355 superior<sup>290</sup>, las cuales pueden resumirse en que la autorización al Congreso de la República dada en la reforma constitucional de 1968 para “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo”, devino en distintas formas de desviación de los recursos públicos. El tema fue objeto de debates en la Asamblea Nacional Constituyente y concluyó en la adopción del artículo 355 para prohibir la transferencia a los particulares, a título gratuito, de recursos públicos, permitiendo “que se continuara con las labores de fomento y apoyo sólo mediante contrato y con unos estrictos requisitos”; contratos que “se estructuran bajo la idea de que lo que se busca realmente es una suerte de alianza de fuerzas públicas y privadas para lograr un mismo propósito... Así, no podría darse un contrato conmutativo, en el cual se advierta un intercambio o venta de bienes y servicios, sino un convenio para colaborar en el cumplimiento de sus misiones, lo que se permite al coincidir el objeto social del privado que actúe sin ánimo de lucro con la actividad que el Estado quiere impulsar”.<sup>391</sup>*

Los estrictos requisitos establecidos por la norma superior hacen referencia a que el particular con el que se contrate sea una “entidad”, esto es, una persona jurídica, sin ánimo de lucro y de “reconocida idoneidad”; y a que el objeto contractual, además de corresponder al objeto social de la entidad sin ánimo de lucro, corresponda a programas y actividades de interés público, acordes con el plan nacional o los planes seccionales de desarrollo. El mismo artículo 355 constitucional habilitó al gobierno para reglamentar esta actividad contractual; al efecto expidió y se encuentra vigente el decreto 777 de 1992, con las modificaciones

<sup>89</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO Bogotá, D. C., tres (3) de septiembre de 2009 Radicación número: 11001-03-06-000-2009-00039-00(1957) Actor: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

<sup>90</sup> Por vía de ejemplo se citan: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 24 de febrero de 2005, Rad. No. 1626, C. P. Gloria Duque Hernández; Concepto del 31 de agosto de 2005, Rad. No. 1666, C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; Concepto del 23 de febrero de 2006, Rad. No. 11001-03-06000-2005-01710-00, C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; Concepto del 25 de septiembre de 2008, Rad. No. 11001-03-06-000-2008-00040-00(1911), C. P. Enrique José Arboleda Perdomo.

<sup>91</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 25 de septiembre de 2008, Rad. No. 11001-03-06-000-2008-00040-00(1911). Publicación autorizada con oficio DF108-37063 de diciembre 2 de 2008.

*introducidas por el decreto 1403 del mismo año<sup>92</sup>; de manera que a más de los requisitos constitucionales deberán observarse los reglamentarios contenidos en los decretos en mención. Entre las disposiciones del decreto 777, la Sala destaca las relativas a la disponibilidad presupuestal y al registro presupuestal, como requisitos previo y posterior a la celebración del respectivo contrato<sup>5</sup>, que guardan coherencia con el texto del inciso segundo del artículo 355 constitucional en cuanto éste circunscribe el fomento de las actividades privadas a la existencia de los recursos presupuestales.”*

**6.7.15.3.** Debe indicarse que estos Convenios de Asociación permiten que una entidad estatal se asocie con **entidades privadas sin ánimo de lucro** (ESAL) de **reconocida idoneidad**, para el desarrollo de actividades relacionados con cometidos y funciones de las entidades estatales, siendo un requisito que la ESAL debe aportar mínimo el 30% del valor total del convenio en dinero, pero si una ESAL ofrece menos del 30% la entidad debe realizar una selección objetiva. Se precisa que no se trata de

---

<sup>92</sup> Decreto 777 de 1992 (mayo 16) “Por el cuál se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”; y Decreto 1403 de 1992 (agosto 26), “por el cual se modifica el Decreto 0777 de 1992”

contratos y que están regidos por el artículo 96 de la Ley 488 de 1998<sup>93</sup> y artículos 5 a 8 del Decreto referido<sup>94</sup>.

**6.7.15.4.** A través de estos convenios no se puede contratar actividades con contraprestación directa (para adquirir bienes, servicios u obras que estén disponible en el mercado) y actividades instruidas totalmente por la entidad o actividades que no correspondan a los fines de la entidad (el

---

<sup>93</sup> **ARTÍCULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES.** Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e) La duración de la asociación y las causales de disolución.

<sup>94</sup> **ARTÍCULO 6º. Prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.** Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y en las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son aplicables a la contratación a la que hace referencia el presente decreto.

**ARTÍCULO 7º. Aplicación de los principios de la contratación estatal.** La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a la publicidad son de obligatorio cumplimiento, por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata el presente decreto deberán ser objeto de publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOOP). Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a la Entidad Estatal, y ésta publicar en el SECOOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos

**ARTÍCULO 8º. Aplicación de normas generales del sistema de contratación pública.** La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto.

objeto debe guardar relación con las funciones legales de la entidad estatal), por el contrario lo que se pretende a través de estos convenios es buscar una alianza entre el Estado y una ESAL para realizar un mismo propósito de fomento, debe haber coherencia entre el objeto social de la ESAL y la actividad del Estado, siendo su finalidad la ejecución de actividades de interés público.

**6.7.15.5.** Ahora bien, acorde con lo indicado los convenios de asociación pueden celebrarse bajo la modalidad de contratación directa siempre que la ESAL aporte recursos en dinero por lo menos del 30% del valor total del convenio en recursos monetarios. Además, del cumplimiento de los requisitos antes indicados.

**6.7.15.6.** Así las cosas, atendiendo a lo antes precisado, encuentra el Tribunal lo siguiente en relación con el desconocimiento de la modalidad de contratación (referida por el accionante). En cuanto a la entrega irregular de los contratos el accionante no especificó las irregularidades encontradas, por lo tanto, sobre dicho aspecto el Tribunal tendrá en cuenta las observaciones y/o hallazgos referidos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en los informes presentados.

**6.7.15.7.** Debe indicarse que en los convenios de asociación **2024-798, 2024-814, 2024-810, 2024-819, 2024-820**, el objeto se dirige a aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de lucro para la preparación, limpieza de terreno, siembra de plántulas, aplicación de fertilizantes y aislamiento con el fin de realizar la implementación del proceso de restauración ecológica activa en áreas de interés ambiental del Departamento de Nariño. Por su lado, el objeto del convenio de asociación **2024-0821** se dirige a aunar esfuerzos de tipo económico, técnico, físico y humano entre CORPONARIÑO y una entidad sin ánimo de

lucro para la ejecución de acciones ambientales en el programa regional de negocios verdes con enfoque de economía circular para mejorar las condiciones de las playas del distrito de Tumaco, en el Departamento de Nariño.

**6.7.15.8.** Se observa que las entidades privadas con las cuales se suscribió el convenio de asociación son sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pues no obra prueba en el expediente que dé cuenta de lo contrario.

**6.7.15.9.** Las actividades contratadas tienen coherencia entre el objeto social de la ESAL y la actividad del Estado. Además, se tratan de actividades de interés público.

**6.7.15.10.** Se observa que en los convenios se indica que se hace uso de la modalidad de selección de contratación directa al tratarse de un convenio de asociación, sustentado en los artículos 5, 6, 7, 8 del Decreto 092 de 2017. No obstante, en el caso del convenio 2024- 821, 2024-819, 2024-798 al justificar la celebración del convenio de asociación se refiere como sustento jurídico lo establecido en el literal e) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 (Los contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas).

**6.7.15.11.** El artículo 5° del Decreto 92 del 23 de enero de 2017 consagra dos supuestos: i) cuando no hay competencia entre ESAL, en este evento la entidad privada debe aportar el 30% del valor total del convenio, lo cual permitiría al Estado asociarse directamente con ella; ii) si hay varias ESAL interesadas y todas aportan el mínimo del 30%, la entidad estatal debe escoger de forma objetiva la ESAL más adecuada y justificar los criterios para elegirla.

**6.7.15.12.** Para el caso de los convenios 2024-819, 2024-798, 2024-820, 2024-810, 2024-814 podemos encontrar que se adelantó convocatoria en

la cual se suscribieron 5 interesados<sup>95</sup> de los cuales se indica que la entidad estatal eligió a la entidad privada que suscribió el convenio en cada caso.

En ese evento las ESAL debieron aportar mínimo **el 30% del valor total del convenio** y la entidad estatal debió **escoger de forma objetiva a la más adecuada y justificar los criterios para elegirla**. Sin embargo, no se advierte que la entidad haya expuesto los criterios para su elección ni presentada justificación sobre ellos; además, tal como se indicará en el cuadro siguiente, el aporte de la ESAL es inferior al 30%.

**6.7.15.13.** Cabe anotar que todos los convenios ya referidos, según se indica en las consideraciones de los convenios fueron adelantados haciendo uso de la modalidad de selección de contratación directa. Luego entonces debían acreditar que comprometían recursos en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.

**6.7.15.14.** En el otro evento, como es el caso de los convenios 2024-821 esto es que no hay competencia entre ESAL, lo cual permitía adelantar hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa, la entidad privada debía aportar un valor no inferior al 30% del valor total del convenio. No obstante, tal como se verifica en el siguiente cuadro, ningún convenio cumple con ese requisito pues todos fueron inferiores al 30% del valor total del convenio.

CONVENIO	Valor del Convenio	Aporte del Cooperante	30% del valor total del convenio.
2024-798	\$64.753.211	\$14.962.199	\$19.425.963
2024-814	\$129.946.647	\$30.026.119	\$38.983.994

<sup>95</sup> No se aporta prueba al respecto. Sin embargo, en las consideraciones de los convenios se indica que se adelantó dicho procedimiento.

2024-810	\$64.753.211	\$14.962.199	\$19.425.963
2024-819	\$330.664.317	\$76.404.942	\$99.199.295
2024-820	\$324.709.954	\$75.029.097	\$97.412.986
2024-821	\$64.786.200	\$15.014.414	\$19.435.860

**6.7.15.15.** En este orden de ideas, se advierte que la entidad accionada desconoció el derecho colectivo a la moralidad administrativa mediante el uso indebido de los convenios de asociación previstos en la Ley 488 de 1998 y el Decreto 092 de 2017. Ello, en la medida en que no se observó el cumplimiento de uno de los requisitos habilitantes para acudir a esta modalidad de contratación, pues, aun cuando en todos los convenios suscritos se reportaron aportes de las entidades sin ánimo de lucro (ESAL) inferiores al treinta por ciento (30%), se procedió a celebrar los contratos a través de contratación directa, modalidad que, conforme a la normativa citada, no se encontraba legalmente habilitada en tales circunstancias.

Aunado a lo anterior, en los eventos en los que se presentaron varios interesados, la entidad omitió verificar que las ESAL cumplieran con el aporte mínimo del treinta por ciento (30%) exigido por la ley, así como adelantar un procedimiento de selección objetiva, sustentado en criterios claros y razonables y, justificar de manera suficiente los fundamentos que dieron lugar a la escogencia del contratista.

**6.7.16.** Argumentó la parte demandante que el día 14 de noviembre de 2024, el Consejo de Estado, declaró nula la elección del señor José Andrés Díaz Rodríguez como Director de CORPONARIÑO. Sin embargo, mencionó que pese a la declaratoria de nulidad de la elección ha seguido contratando de manera directa y presuntamente ilegal, desde esa fecha y hasta la actualidad. Al respecto, refiere a varios contratos, tales como: 2024-792, 2024-798, CECC 807- 2024, 2024-808, 2024-814, 2024-810, 2024-819, 2024-820, 2024-821.

Al respecto, se observa que, mediante sentencia del 14 de noviembre de 2024, la Sección Quinta profirió sentencia, la cual quedó debidamente ejecutoriada el **7 de abril de 2025**. Por lo tanto, teniendo en cuenta que los contratos se suscribieron con anterioridad a la fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia que declaró la nulidad de la elección del señor José Andrés Díaz Rodríguez (año 2014), dicho argumento no tiene vocación de prosperidad.

**7. Informes presentados por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.** Acorde con las irregularidades advertidas por el Tribunal, resulta necesario hacer referencia a los informes presentados por las entidades de control, esto es, la Contraloría General de la Nación y la Procuraduría General de la República, donde se reportan observaciones y hallazgos respecto de los cuales también se efectuarán ordenamientos; ello en aras de la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

**7.1. Procuraduría General de la Nación.<sup>96</sup>**

**7.1.1.** Refirió sobre el estado actual de los contratos así:

<b>Convenio y/o Contrato</b>	<b>Estado en el que se encuentra</b>
Convenio de Asociación No. 2024-810	- Cuenta con acta de liquidación anexada.  - Se encuentra en proceso de aprobación en la plataforma SECOP II.
Convenio de Asociación No. 2024-819	- Cuenta con acta de liquidación anexada.

<sup>96</sup> Archivos 0073, 0074, 0091 y 0092 del Expediente Electrónico.

	- En trámite de aprobación en SECOP II.
Convenio de Asociación No. 2024-821	- Cuenta con acta de liquidación.  - Actualmente en proceso de aprobación en SECOP II.  - Convenio ejecutado y pagado al 100 %, sin saldos pendientes.
Convenio de Asociación No. 2024-814	- En trámite de liquidación bilateral - Acta de liquidación anexada al informe.
Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica No. 2024-428	- Ejecución parcial (no alcanzó 100%)  - Informes finales radicados ante la Gobernación de Nariño  - Pendiente aprobación de informes y CDP por vigencias expiradas  - Pendiente liquidación
Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica No. 2024-808	- En trámite de liquidación bilateral.
Convenio de Asociación No. 2024-798	- Actividades técnicas ejecutadas al 100%  - Pendiente liquidación
Convenio de Asociación No. 2024-820	- En trámite de liquidación bilateral.

--	--

**7.1.2.** Debe indicarse que en el informe del 20 de octubre de 2025<sup>97</sup>, la Procuraduría General de la Nación determinó que la función preventiva continuará únicamente sobre los contratos pendientes de liquidación, dado que aquellos ya ejecutados o liquidados no permiten intervención preventiva conforme a la Resolución 108 de 2025.

Aclaró que la Procuraduría Regional mediante auto de 15 de julio de 2025, abrió indagación previa para para establecer responsabilidades disciplinarias, centradas principalmente en el uso de la contratación directa sin justificación suficiente, lo que podría vulnerar los principios de publicidad y transparencia, encontrándose la actuación en etapa de recaudo probatorio.

Reiteró que la mayoría de los contratos presentan ejecución técnica cercana o igual al 100%, pero con dificultades administrativas, especialmente en lo referente a la falta de informes financieros, pagos pendientes y contratos sin liquidar oportunamente.

**7.1.3.** Posteriormente, en el informe del 26 de enero de 2026 <sup>98</sup> refirió que el proceso disciplinario fue remitido el 30 de diciembre de 2025 a la Procuraduría Delegada de Instrucción 8 – Tercera para la Contratación Estatal, encontrándose el expediente en trámite bajo la responsabilidad de un asesor delegado, adelantándose las actuaciones propias de la investigación disciplinaria.

En cuanto a la situación general de los contratos anotó que la mayoría de los convenios presentan ejecución física total o avanzada, con pagos

---

<sup>97</sup> Archivo 0091 del expediente electrónico.

<sup>98</sup> Archivo 0092 del expediente electrónico.

realizados conforme al avance contractual, mientras que en otros se advierte saldos a favor de CORPONARIÑO, en trámite de liquidación bilateral en curso o ya cuentan con acta de liquidación elaborada, pero pendiente de aprobación formal en SECOP II.

Refirió a los límites de su función preventiva, aclarando que es anticipativa y no retroactiva. Además, anotó que de acuerdo con la Resolución 108 de 2025, **no procede la vigilancia preventiva sobre contratos ya ejecutados o liquidados, por ello el seguimiento se limita a los contratos aún pendientes de liquidación.**

## 7.2. Contraloría General de la República.<sup>99</sup>

7.2.1. En los informes presentados por la Contraloría General de la República, en especial en los resultados de la Auditoría Financiera realizada a CORPONARIÑO refirió a varios aspectos relacionados con: i) Los estados financieros donde evidenció graves debilidades contables (anticipos de convenios de vigencias anteriores sin depurar, recaudos sin clasificar, diferencias significativas entre libros contables y extractos bancarios, cartera sin adecuada clasificación, deterioro ni depuración, seguros vencidos y clasificados indebidamente; ii) Ejecución presupuestal la cual fue considerada razonable, pero que no compensa con las deficiencias contables y de control interno; iii) **respecto a la Contratación Estatal evidenció un uso recurrente de la contratación directa especialmente con ESAL, aun en contratos que por su naturaleza corresponden a contratos de obra, lo cual considero afecta los principios de transparencia, selección objetiva y pluralidad de oferentes. En este aspecto hizo referencia al contrato interadministrativo 729 de 2024, respecto del cual advirtió que la modalidad utilizada no era procedente;** iv) Sobre la gestión ambiental y de políticas públicas, identificó falencias en el seguimiento a PSMV, permisos de vertimientos y PTAR, no evidenció

---

<sup>99</sup> Archivos 0017, 0083 y 0084 del Expediente Electrónico.

gestión efectiva en la promoción de fuentes no convencionales de energía renovable, la implementación de políticas de discapacidad y equidad de género es parcial e insuficiente.

**7.2.2.** De acuerdo con lo anterior indicó que formuló 25 hallazgos administrativos, de los cuales: 13 tienen presunta incidencia disciplinaria, 1 tiene incidencia fiscal y varios reflejan reiteración de deficiencias de vigencias anteriores. En la siguiente tabla se relacionan los hallazgos encontrados en los contratos:

<b>Contrato/Convenio</b>	<b>Observaciones/Hallazgos</b>
<b>729-2024</b>	Modalidad no procedente para un objeto que, por su naturaleza, encaja en contrato de obra; se contrató con entidad sin experiencia en construcción de PTAR y se encarecían costos por intermediación. La CGR reprocha la contratación directa en este caso. Convenio liquidado por mutuo acuerdo (27 de marzo 2025), recursos liberados para nueva licitación.
<b>428-2024</b>	Se indicó que debido a que la Gobernación no entregó la información sobre los predios a realizar la rehabilitación, tanto el Convenio GN 3415-2023 suscrito con la Gobernación como el Convenio 428-2024 suscrito con la Fundación SACHA LLAQTA serán liquidados y se hará el pago sobre las actividades

	ejecutadas en el componente de Incentivos.
<b>808-2024</b>	<p>Presenta una alerta para el seguimiento del convenio para poder determinar el por qué la representante legal de la fundación aparece en el convenio No. 428-2024 como coordinadora del proyecto y en el presente convenio figura como profesional experta en estufas ecoeficientes; entre los dos convenios tiene una asignación de honorarios de 85 millones.</p> <p>No se evidenció reporte técnico del estudio de carbono al inicio de la plantación (brecha de trazabilidad técnico-científica).</p>
820-2024	Se indicó que este convenio es importante que sea revisado en una actuación especial y/o la siguiente auditoría a la Corporación, debido a que fue ejecutado en su gran mayoría en la vigencia 2025, así como al hecho de que no fue posible verificar in situ la ejecución material del Convenio.
821-2024	Ejecución a satisfacción, falta acta de liquidación
792-2024	Se indicó que el convenio no se ejecutó, se liquidó el 2 de diciembre

	<p>del 2024, porque existen razones de alta conflictividad en la zona, que no permiten lograr los objetivos del convenio. No se hizo ningún pago, se liquidó de mutuo acuerdo sin ejecución.</p>
798-2024	<p>Se indicó que el contrato está en ejecución hasta abril del 2025, de acuerdo con el segundo informe de supervisión del 21 de enero no se ha definido el área a intervenir por cuanto el lote seleccionado ya cuenta con acciones de restauración activa, no presenta más informes de supervisión no se logró la ejecución física en la vigencia 2024. Se hizo un primer desembolso como anticipo por valor de \$24.895.506. Los recursos restantes se encuentran en reserva presupuestal.</p>
814-2024	<p>Se indicó que se encuentra en ejecución. El avance a enero de 2025 señala la identificación del lote donde se desarrollarán las actividades contratadas. Sin embargo, la vía de acceso a lote colapsó por el invierno y por la pendiente, no ofrece condiciones de seguridad para los operarios, se optó por buscar otro lote según informe. Pendiente selección del lote. Está</p>

	<p>pendiente definir los lugares donde se realice los talleres.</p> <p>Reserva de Recursos: Teniendo en cuenta que el plazo de la ejecución del convenio es hasta el mes de abril de 2025 se adelantó el trámite de constitución de la reserva presupuestal de parte de los recursos comprometidos.</p>
810-2024	<p>En ejecución. El informe de seguimiento del 23 de enero del 2025, concluyó que Los predios 1 y 2 del Municipio de Pasto, Corregimiento de El Encano, se consideran aptos y estratégicos para adelantar el proceso de restauración bajo la estrategia de núcleos circulares de dispersión para la ejecución del convenio suscrito entre CORPONARIÑO y LA CORPORACION HACIENDO SUR CORPHASUR. No se ejecutan las actividades contratadas.</p> <p>Reserva de Recursos: Considerando la fecha de registro del convenio de la referencia se solicitó que el 50% del valor total del mismo (\$24.895.506), se constituya en reserva presupuestal para ser cancelado en la vigencia 2025; teniendo en cuenta que los fondos provienen de</p>

	<p>recursos propios se efectuará con cargo al CDP 1082 del 30 de septiembre de 2024.</p>
819-2024	<p>El convenio se encuentra en ejecución. De acuerdo con el informe de supervisión No. 2 del 26 de diciembre del 2024, definió como avance la identificación de (2) dos beneficiarios con 24 has, razón por la cual se establece que el convenio se ha ejecutado a satisfacción en un 26.84%.</p> <p>Parte de los recursos quedaron en reservas presupuestales en razón a que el convenio tiene un plazo de ejecución hasta el mes de abril de 2025.</p>
807-2024	<p>Liquidado por imposibilidad técnica, sin ejecución.</p> <p>El Convenio se liquidó por mutuo acuerdo ya que, se evidenció la existencia de factores técnicos exógenos en la identificación de los 60 beneficiarios, que imposibilitan los logros planteados primigeniamente en el convenio ibidem, consistentes en la elaboración y puesta en marcha de un proyecto técnico científico de implementación de tecnologías limpias de innovación y medidas de</p>

	<p>mitigación al cambio climático como alternativa rentable y sostenible para mejorar las condiciones socioeconómicas de los caficultores del municipio de Ancuya.</p> <p>Se señaló que era necesario terminar anticipadamente por mutuo acuerdo el convenio y liquidar bilateralmente el mismo.</p>
--	--

**7.2.3.** Atendiendo a lo anterior, sostuvo que se configuran afectaciones a los principios de transparencia, eficiencia y adecuada gestión de los recursos públicos, lo cual respalda la intervención de los organismos de control y refuerza la necesidad de correctivos estructurales en la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO.

Por lo indicado consideró importante que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias, brinde lineamientos a las CAR sobre las modalidades de contratación con las Entidades Sin Ánimo de Lucro- ESAL, que garanticen los principios de la contratación estatal y, por otra parte, el cumplimiento de los fines sociales del Estado en la misionalidad que tienen dichas Corporaciones.

Dispuso además que la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO debía presentar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicados durante el proceso auditor y descritas en informe, el cual debía ser presentado a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI - dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo del informe.

## **8. Declaraciones en el caso concreto.**

Del examen antes aludido, el Tribunal advierte la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, por tal razón se dispondrá su amparo en la presente acción popular.

No sobra reiterar que la función administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, está al servicio de los intereses generales y se regula a través de varios principios, entre los cuales se encuentra la moralidad, principio que como se dijo tiene doble connotación como principio y derecho colectivo (artículo 4 de la Ley 472 de 1998).

En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas (...) (artículo 3° de la Ley 1437 de 2011), de manera que cuando una entidad y los funcionarios responsables de la misma no actúan de esta manera, violan dicho principio.

En el presente asunto se desconoció dicho derecho ante la inobservancia de la modalidad de contratación y el uso indebido de los convenios de asociación previstos en la Ley 488 de 1998 y el Decreto 092 de 2017 y el desconocimiento de los requisitos habilitantes para acudir a la modalidad de convenios de asociación, es decir el desconocimiento de la normativa sobre contratación estatal.

Debe indicarse que las autoridades están obligadas a orientar su actuación conforme a los mandatos constitucionales y legales que rigen la función administrativa, a la observancia de los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad y moralidad administrativa, de manera que cuando se trata de la contratación estatal, tal deber no se agota en

la etapa de celebración de los contratos, en la cual habrá de verificarse la modalidad de contratación procedente y el cumplimiento de los requisitos habilitantes, sino que se extiende a todas las fases contractuales, esto es, a la ejecución, supervisión y liquidación del contrato.

Al respecto, es preciso traer como referencia lo indicado por el Consejo de Estado sobre este principio:

*“En el contexto de la acción popular, el examen de los hechos no consiste en un juicio de legalidad sobre los actos o contratos vinculados con las alegadas afectaciones de derecho colectivo. La vulneración de la moralidad administrativa puede también concluirse cuando <<al margen de que no se obre de manera dolosa o mal intencionada, sí se constate que la actuación pública atenta contra los postulados contenidos en los principios, valores y derechos constitucionales, e inclusive contra la ética objetiva que reflejan esos preceptos axiológicos o mandatos de optimización.>><sup>100</sup> La vulneración de la moralidad administrativa no solo se concreta en actuaciones positivas por extralimitación o desviación de funciones, sino también por conductas pasivas -omisiones- que reflejen el completo desinterés en el cumplimiento de las funciones administrativas, en especial, de la satisfacción del interés general.”<sup>101</sup>*

## **8.2. Sobre las facultades del director de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO – ordenamientos relacionados con las entidades de control por las irregularidades o hallazgos.**

Debe precisarse que una de las pretensiones de la acción popular está dirigida a que se suspenda todas y cada una de las facultades del representante legal de la Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO señor José Andrés Díaz Rodríguez para contratar bajo cualquier modalidad. Sin embargo, ha de indicarse que el Consejo de Estado- Sección Quinta, mediante providencia emitida dentro del proceso

<sup>100</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 25 de abril de 2012. Exp.

25000-23-24-000-2010-00757-01(AP). C.P. Enrique Gil Botero

<sup>101</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ, Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020), Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00030-01(AP), Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL CASANARE, Demandado: MINISTERIO DE CULTURA Y OTROS

de nulidad electoral Nro. 11001032800020240006300, decidió anular la elección del Director de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO señor José Andrés Díaz Rodríguez, sentencia que quedó ejecutoriada el 7 de abril de 2025 (Archivo 0035 del expediente electrónico)<sup>102</sup>.

Empero, teniendo en cuenta el examen realizado por el Tribunal y lo indicado en los informes allegados tanto por la Contraloría General de la República como de la Contraloría General de la Nación, se observa que se detectaron irregularidades y hallazgos no solo en los contratos que fueron objeto de revisión en la presente acción popular sino en otros aspectos financieros y administrativos de la entidad, por lo tanto, resulta necesario remitir copia de las actuaciones adelantadas dentro del presente asunto, incluida la presente providencia, ante los organismos de control administrativo y judicial, para que se continúe o adelante las actuaciones que correspondan por la presunta comisión de faltas que constituyan cualquier eventual tipo de responsabilidad administrativa (disciplinaria y fiscal), así como de la presunta responsabilidad penal en que pudo haber incurrido el señor JOSÉ ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ en su calidad de representante legal y ordenador del gasto de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO para la vigencia 2024, así como de todas y cada una de las personas que hayan estado igualmente involucradas en tales responsabilidades.

Si bien es cierto, mediante auto de 4 de abril de 2025, se dispuso compulsar copias ante los organismos de control administrativo y judicial, se observa que en cumplimiento de ello estos organismos ya han adelantado algunas actuaciones, por tal razón se dispone la remisión de los documentos y actuaciones que obran en este proceso, incluida la

---

<sup>102</sup> Radicación No. 11001-03-28-000-2024-00063-00 (Proceso principal acumulado con radicados 2024-00044, 2024-00062 y 2024-00068), demandantes: Pablo Andrés Argoty Caicedo y Otros, demandado: José Andrés Díaz Rodríguez.

sentencia, para que le den continuidad al mismo o de ser el caso se adelante el procedimiento que corresponda.

No sobra precisar que el examen y determinaciones que aquí se adoptan se han efectuado respecto de quien para el momento de los hechos se desempeñó como director de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, en su calidad de servidor público, obligado al estricto acatamiento de las normas constitucionales y legales que rigen el ejercicio de la función administrativa, la cual debe desarrollarse bajo la observancia de los principios Constitucionales. Es decir, el no ejercicio de funciones por parte de quien en su momento ostentó la condición de representante legal de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, no impide el examen y decisiones que aquí se realizan.

Al respecto, el artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se ejerce con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de mecanismos como la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

De manera entonces que quien tiene la calidad de servidor público y ostenta la dirección de una entidad pública asume un deber de diligencia, cuidado y observancia del ordenamiento jurídico, en razón de la especial posición en la que se busca garantizar los principios de la función pública y los derechos de quienes acceden al mismo.

**8.3.** Se ordenará a la Corporación Regional Autónoma de Nariño que adopte las acciones y actividades que correspondan en cumplimiento del Plan de Mejoramiento para efectos de subsanar las deficiencias detectadas y comunicadas durante el proceso auditor adelantado por la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la

República deberá realizar seguimiento a la implementación y desarrollo de las actividades y acciones del Plan de Mejoramiento, sobre ello deberá también enviar informe trimestral a esta Corporación.

**8.4.** Se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias, brinde lineamientos a la Corporación Autónoma Regional de Nariño, sobre las modalidades de contratación con ESAL, que garanticen los principios de la contratación estatal y el cumplimiento de los fines sociales del Estado en la misionalidad que tienen dichas Corporaciones.

**8.5.** De igual manera, se prevendrá a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, a través de sus autoridades de contratación se abstenga de incurrir en procedimientos o conductas que desconozcan los principios y reglas que rigen la contratación estatal y de la función administrativa.

**8.6.** Igualmente, se ordenará a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con sus competencias, realicen seguimientos periódicos a los procesos de contratación que se estén llevando a cabo y/o que se adelanten a futuro, por la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, a fin de que se observen los principios y reglas que rigen la contratación estatal y de la función administrativa.

**8.7.** Como se ve la acción popular cumple su cometido frente a la protección de los derechos colectivos, ya sea por vulneración o amenaza de los mismos.

Si bien en principio quien ejerció la competencia para contratar ya no es servidor público para este momento procesal, ello no impide que el juez

constitucional de la acción popular adopte medidas preventivas en busca de mitigar o eliminar futuras amenazas o vulneración de derechos colectivos como la moralidad administrativa, cuando se trata de ejercer la función o actividad contractual (en la fase del proceso de selección de contratistas, a que alude el sub judice).

Las medidas que aquí se adoptan han de involucrar a las autoridades con competencias constitucionales y legales encargadas de orientar, vigilar, controlar y si es del caso sancionar las conductas atentatorias contra los principios y reglas que rigen la contratación estatal y la función administrativa.

Ello también con base en lo dispuesto en los artículos 21 y 34 de la Ley 472 de 1998 (sobre el contenido de la sentencia).

**8.7.** Finalmente, respecto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Nariño, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, no tiene vocación de prosperidad, como quiera que, de acuerdo con los argumentos antes indicados, dichas entidades son las llamadas a dar cumplimiento a la acción popular referida.

Por su parte, tampoco prospera la excepción de hecho superado, propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO, conforme a los argumentos expuestos en el numeral 8.2 de esta providencia.

## 9. COSTAS PROCESALES.

9.1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 38<sup>103</sup> de la Ley 472 de 1998, el juez aplicará las normas de procedimiento civil –hoy CGP- relativas a las costas. No obstante, sólo podrá condenarse **al demandante** a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe.

9.2. El Consejo de Estado, Sala Veintisiete Especial de Decisión, en sentencia de fecha 06 de agosto de 2019, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicado 15001-33-33-007-2017-00036-01, resolvió unificar la jurisprudencia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas.

9.3. En aquella oportunidad, desde un aspecto general, el Consejo de Estado precisó que las costas procesales, como aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, se componen de las i) expensas y las ii) agencias en derecho. Las primeras responden a los gastos necesarios para tramitar el proceso y las segundas -a los costos afrontados por la representación de un abogado o, si actuó en nombre propio, como contraprestación por el tiempo y esfuerzo dedicados a la causa.

Precisó el Consejo de Estado que las costas, como derecho subjetivo, son fijadas por el juez de conocimiento bajo los criterios establecidos en la ley y no obedecen al arbitrio o discrecionalidad de los sujetos procesales ni tampoco al capricho del fallador, y tienen como fin el de compensar el esfuerzo realizado y la afectación patrimonial que le implicó la causa a

---

<sup>103</sup> Artículo 38- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe (...)"

quien resultó victorioso. Razón por la cual, precisa el Consejo de Estado, la condena en costas opera de manera objetiva contra la parte vencida en juicio, pero no en forma automática, en tanto el juzgador debe valorar que esté configurada cualquiera de las hipótesis previstas por el legislador. Consecuentemente, aun cuando las partes no hubieran solicitado su reconocimiento, corresponde al juez pronunciarse sobre las mismas.

**9.4.** En cuanto a la condena en costas procesales en las acciones populares, reguladas expresamente en la Ley 472 de 1998, precisó que por expresa remisión han de aplicarse las normas del procedimiento civil; la condena en costas contra el actor está limitada únicamente cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe, entre otras.

Para el Consejo de Estado, de la norma se desprende como regla general que, con relación al demandado, trátase de una autoridad pública o de un particular, **es que siempre hay lugar a condenarlo en costas cuando resulte vencido**, para lo cual se aplican las normas del procedimiento civil, -hoy CGP-.

Luego de referirse a la regulación en el CPC y el tránsito legislativo al CGP sobre las costas, las sentencia citadas refiere que ***“107. En lo que toca con la interpretación sistemática del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y de las normas del procedimiento civil con las normas constitucionales, la Sala reitera que las acciones populares son de raigambre superior y constituyen en si mismas un derecho político, mientras que las costas procesales son un instituto de carácter procesal, que en el esquema de distribución de las cargas públicas guarda íntima relación con los principios de igualdad y equidad, porque, se repite, las expensas y las agencias en derecho corresponden, en su naturaleza, finalidad y concepto, a una compensación y como tal no pueden ser fuente de enriquecimiento injusto, ni para quien se beneficia de ellas ni para aquel que debe asumirlas. 108. El pago de las***

costas procesales, trátese de expensas o de agencias en derecho, no constituye una dádiva o un privilegio a favor del actor popular que tuvo que acudir a un proceso para defender los derechos colectivos y el interés público. Por contrario, se sustenta en la necesidad de restablecer la equidad quebrantada, cuando el actor popular se ve determinado a buscar la protección de los derechos colectivos ante las autoridades judiciales, bien por causa de un agente público o de uno particular, asumiendo para tal propósito una carga de defensa económica y de esfuerzo procesal, que de otra manera no habría tenido que soportar.

**109.** Una posición contrapuesta permitiría que la sociedad se beneficie de una carga de solidaridad asumida por el actor popular, a fin de beneficiar a la comunidad, que rompe el principio de distribución equitativa de las cargas y con ello el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, constituyendo un privilegio o prerrogativa a favor del agente que ha ocasionado, por acción o por omisión, la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, protegidos constitucionalmente”. (Transcripción literal).

**9.5.** Recientemente la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia del 27 de mayo de 2021, Radicación número: 68001-23-33-000-2019-00411-01 (AP), en punto de condena en costas procesales precisó que conforme a la “(...) jurisprudencia de esta Corporación, en casos en los que la Defensoría del Pueblo fungía como parte actora, esta Sección se abstenía de condenar en costas a la parte accionada, porque una de las funciones constitucionales de aquella es la de promover acciones populares en defensa de los derechos colectivos. Tal es el caso de la sentencia de 14 de septiembre de 2020<sup>104</sup> (...). Sin embargo, la postura en mención fue replanteada en la sentencia de 28 de enero de 2021, Rad: 68001-23-33-000-2019-00250-01, en la que se consideró que la imposición de la condena en costas

---

<sup>104</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 14 de septiembre de 2020, expediente núm.

**obedece a criterios objetivos, en tanto que para su imposición se debe comprobar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 365 del CGP, cuya norma no impide dicha retribución cuando es a favor de entidades públicas.**

**Comoquiera que las disposiciones relativas a la condena en costas no hacen distinción alguna respecto del destinatario o del favorecido con la misma, no le corresponde al juez popular hacerla, aun cuando dentro de las funciones de la entidad pública beneficiada se encuentre la de incoar acciones populares. En consecuencia, la condena en costas procede en los términos previstos en los artículos 365 y 366 del CGP, sin que se distinga la calidad de su destinatario (...)**

9.6. Para el caso, teniendo en cuenta que prosperan parcialmente las pretensiones de la acción popular el Tribunal considera que hay lugar a condenar en costas a la parte demandada – CORPONARIÑO, en un 50%.

9.7. Se reitera entonces que de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el art. 188 del C.P.A. y C.A. habría lugar a condena en costas en la sentencia y para su imposición debe acudir a la regulación establecida en el Código General del Proceso:

a. Así, conforme al art. 365 del CGP en los procesos y actuaciones en que haya controversia se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de manera desfavorable el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.

b. Correlativamente los artículos 361 y 366 ídem, establecen que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

Las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente.

Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquéllas establecen un mínimo y un máximo el juez debe atender otros criterios, que adelante se indicarán.

**c. Condena Parcial en Costas Procesales. Cuándo procede la condena parcial en costas.**

En efecto, la condena parcial en costas (integrada por agencias en derecho y los demás gastos del proceso) tiene sustento en el artículo 365 numeral 5° del CGP, cuando previene que: *“En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”*. Igual disposición se consigna en los Acuerdos 1887 de 2003 y PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura (artículo 3° parágrafo 5°).

Es entonces que ante una prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda es procedente pronunciar condena parcial (y no total) al pago de costas a cargo de la parte vencida. No puede entonces emitir una condena total (100%) al pago de costas cuando las pretensiones no han tenido éxito en su totalidad. Es por ello que el Juez debe examinar tal aspecto y si es del caso emitir condena parcial en costas.

No está por demás reiterar que para la fijación de las agencias en derecho habrá de acudirse a los criterios indicados en este acápite.

**d.** Correlativamente para liquidar las costas, debe verificarse de manera objetiva los gastos acreditados en el proceso, como son: copias, desgloses, certificaciones, autenticaciones, notificaciones y similares (cuyos valores se atienen a la regulación que sobre el arancel judicial determine el Consejo Superior de la Judicatura).

**e.** Ahora, frente a las Agencias en Derecho para su fijación debe aplicarse el Acuerdo respectivo expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que regula tal temática.

El Acuerdo en cita autoriza al juez, en algunos procesos, moverse dentro del parámetro que allí se fija.

Tratándose de fijación de un parámetro (mínimo y máximo) debe acudirse entonces a lo dispuesto en el art. 366 núm. 4° del CGP, cuando establece que el juez tendrá en cuenta además la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

**f.** Ha de precisarse que la fijación de agencias en derecho, que haga el magistrado sustanciador o el juez (según corresponda), se hará aunque la parte haya litigado sin apoderado (art. 366, parte final del núm. 3° del CGP).

**g.** No está por demás reiterar que para la tasación o fijación de las agencias en derecho habrá de acudirse a los criterios indicados en este acápite.

**h.** La tasación de agencias en derecho no puede hacerse en la sentencia.

De tasarse las agencias en derecho en la sentencia, se desconoce de plano el derecho de contradicción de las mismas, toda vez que la tasación que se haga en sentencia de segunda instancia no podrá ser impugnada, tal como lo autoriza el artículo 366 del C.G.P., que advierte que las agencias en derecho se impugnan a través de los recursos de reposición y apelación frente al AUTO que las aprueba.

Al respecto debe anotarse que la tasación de las agencias en derecho corresponde al Juez de primera instancia, en aplicación de la sentencia que impone costas y conforme a las reglas jurídicas ya enunciadas (art. 366 núm. 3° CGP). La fijación la hará el juez o magistrado sustanciador (según el caso) de primera instancia a través de AUTO, para que seguidamente la Secretaría las incluya en la liquidación de costas y posteriormente el juez o magistrado sustanciador (según el caso) decida sobre su aprobación, también a través de AUTO impugnable.

**EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: DECLARAR** no prósperas las excepciones propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Nariño – CORPONARIÑO, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento de Nariño, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

**SEGUNDO: AMPARAR** según con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, el derecho colectivo a la moralidad administrativa.

**TERCERO: ORDENAR** a la CORPORACIÓN REGIONAL AUTÓNOMA DE NARIÑO - CORPONARIÑO que adopte las acciones y actividades que

correspondan en cumplimiento del Plan de Mejoramiento adoptado para efectos de subsanar las deficiencias detectadas y comunicadas durante del proceso auditor adelantado por la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República deberá realizar seguimiento a la implementación y desarrollo de las actividades y acciones del Plan de Mejoramiento. Sobre ello deberá también enviar informe trimestral a esta Corporación.

**CUARTO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de sus competencias, brinde lineamientos a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, sobre las modalidades de contratación con las Entidades Sin Ánimo de Lucro-ESAL, que garanticen los principios de la contratación estatal y el cumplimiento de los fines sociales del Estado en la misionalidad que tienen dichas Corporaciones.

**QUINTO: PREVENIR** a la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, a través de sus autoridades de contratación, se abstenga de incurrir en procedimientos o conductas que desconozcan los principios y reglas que rigen la contratación estatal y de la función administrativa.

**SEXTO: ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, de acuerdo con la ley y sus competencias, realicen seguimientos a los procesos de contratación o contratos que se estén llevando a cabo y/o que se adelanten a futuro, por la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, a fin de que se observen los principios y reglas que rigen la contratación estatal y de la función administrativa.

**SÉPTIMO: ORDENAR** a la NACIÓN - MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que inicien o continúen con las actuaciones o investigaciones que correspondan por la presunta comisión de faltas que puedan constituir cualquier tipo de responsabilidad administrativa (disciplinaria y fiscal), así como de la presunta responsabilidad penal en que pudo haber incurrido el señor JOSÉ ANDRÉS DÍAZ RODRÍGUEZ en su calidad de representante legal y ordenador del gasto de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO para la vigencia 2024, así como de todas y cada una de las personas que hayan estado igualmente involucradas en tales responsabilidades, ello de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Para el efecto, se dispondrá remitir copia de las actuaciones adelantadas dentro del presente asunto.

**OCTAVO: CONFORMAR** un comité de vigilancia para que verifique el cumplimiento de la presente providencia, el cual estará integrado por la parte accionante, el Director (a) Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO o su delegado con poder de decisión, el Jefe de Control Interno de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, el señor (a) Gobernador del Departamento de Nariño o un delegado con poder de decisión del Departamento de Nariño, un delegado con poder de decisión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Defensor del Pueblo o su delegado; el señor Procurador 35 Judicial II Delegado ante el Tribunal Administrativo de Nariño.

Las entidades antes mencionadas deberán también incluir dentro del comité a un funcionario de carrera (Administrativa) que integre o haga parte de los niveles más altos en el organigrama de cada ente a fin de que

dicho funcionario (a) lleve un control o seguimiento de las actividades del comité y de la responsabilidad que le corresponde a cada entidad. Ello con el fin de evitar que los cambios de directores o representantes legales de los respectivos entes impidan la continuidad y el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en la presente Acción Popular.

Cada entidad de las atrás mencionadas informará al Tribunal, el funcionario de carrera que hará parte del comité. Se les concede el término de 10 días siguientes a la notificación de esta providencia para que remitan tal información.

El Comité de Verificación o vigilancia, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, rendirá un primer informe sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales emitidas dentro de la presente Acción Popular, incluidas las de la presente providencia.

Posteriormente rendirán informe cada dos meses al Tribunal, sobre el desarrollo y cumplimiento de las órdenes judiciales.

La Contraloría General de la República a través de un delegado con amplias facultades convocará al Comité de Verificación y efectuará un seguimiento continuo de las órdenes emitidas en la presente Acción Popular y el cumplimiento por parte de las entidades accionadas.

En igual sentido, se dispone oficiar a la dependencia de control interno de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, dentro de sus competencias, de la Nación - Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la Contraloría General de la República, de la Procuraduría General de la Nación para que efectúen un seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Acción Popular y si es del caso adelante los requerimientos y las actuaciones disciplinarias del caso.

La Oficina de Control Interno de la Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO en mención remitirá un informe inicial, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente providencia, respecto de las actividades o diligencias adelantadas. Posteriormente remitirán un informe sobre las actividades que se adelanten, cada dos meses.

**NOVENO:** Se dispone que, en caso de cambio de los representantes legales de los entes territoriales o de las entidades accionadas, que éstos informen, dentro de 5 días siguientes a la finalización de su mandato o función, a quienes hayan de sucederles, sobre la existencia de la presente acción popular y las órdenes judiciales impuestas, a fin de que se continúe con el cumplimiento de la sentencia.

**DÉCIMO:** En el evento de que la presente providencia sea apelada, se deberá mantener la decisión como medida cautelar, hasta que la presente providencia se encuentre en firme y debidamente ejecutoriada

**DÉCIMO PRIMERO:** Condenar en costas a la entidad demandada- Corporación Autónoma Regional de Nariño- CORPONARIÑO, en un 50% ante la prosperidad parcial de las pretensiones de la acción, en favor de la parte demandante.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Las partes accionadas publicarán a su costa la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional.

**DÉCIMO TERCERO:** Remítase copia de la sentencia a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 80 de la Ley 472 de 1998 y de los demás documentos del proceso que en esa misma norma se

señalan. Igualmente, a costa de las partes expídaseles copia auténtica de esta providencia, si lo solicitaren.

**DÉCIMO CUARTO:** Háganse las notas respectivas en el programa informático “Justicia Siglo XXI” y/o en la herramienta informática con la que cuente el Tribunal.


Sentencia estudiada y aprobada en Sala de Decisión de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
Magistrado

(En uso de vacaciones individuales parciales)  
**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada

  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada