

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 16 de marzo de 2026

Doctor:
FRANCISCO JAVIER GÓMEZ MUÑOZ
Secretario de Hacienda
Municipio de Bucaramanga

Asunto. Solicitud de concepto jurídico No.2-S-SdHM-202603-00019079 radicado el día 11 de marzo de 2026.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

1. El objeto de la solicitud.

A continuación, se procede a relacionar los hechos y los interrogantes planteados en la solicitud:

"(...)

De manera atenta, y en el marco del concepto emitido por la Secretaría Jurídica el día 12 de febrero de 2026 mediante oficio con radicado N°. 2 S-SJ-202602-00007479, relacionado con la determinación e identificación de la contingencia para la provisión de recursos destinados al cumplimiento del fallo proferido el 1° de marzo de 2009 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bucaramanga, dentro de la acción popular radicada No. 68001233100020020289100, promovida por Luis Guillermo Rosso Bautista, a través del cual se otorgó viabilidad para que se de cumplimiento a la obligación derivada de una orden judicial en firme proferida por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante el acta de audiencia del dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinticinco (2025), y se proceda a financiar y pagar los diseños de ingeniería de detalle requeridos para la planta de separación mecánica de residuos sólidos con cargo al Fondo de Contingencias del Municipio.

Conforme a lo anterior, me permito solicitar a la Secretaría Jurídica alcance al referido concepto jurídico, teniendo en cuenta que, si bien el mismo se analiza la procedencia de atender la contingencia con recursos del Fondo de Contingencias, no se realiza pronunciamiento respecto de la viabilidad jurídica de suscribir el convenio interadministrativo requerido para la ejecución de las acciones correspondientes particularmente frente a las restricciones establecidas en la Ley de garantías electorales.

En ese sentido, es importante precisar que en el expediente se evidencian los siguientes hitos relevantes:

- *En fecha de 18 de diciembre de 2025 se llevó a cabo audiencia de seguimiento en el marco del proceso judicial por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga en el acta de audiencia del dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinticinco (2025), mediante el cual se ordenó adoptar los planes de acción a largo plazo.*
- *Posteriormente, la Secretaría de Salud y Ambiente remitió la solicitud de viabilidad para la utilización del Fondo de Contingencias con fecha de 11 de febrero de 2026, es decir, con posterioridad al inicio del período de restricciones previsto en la Ley de Garantías.*

En consideración de lo anterior, respetuosamente se solicita a la Secretaría en mención remitir alcance o precisión jurídica frente al siguiente interrogante:

¿Resulta jurídicamente viable suscribir el convenio interadministrativo cuyo objeto consiste en "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y LA EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P. PARA EL DESARROLLO DE LOS DISEÑOS DE INGENIERÍA DE DETALLE DE LA PLANTA DE SEPARACIÓN MECÁNICA DE RESIDUOS SÓLIDOS, EN CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN DE LARGO PLAZO ORDENADO JUDICIALMENTE DENTRO DE LA ACCIÓN POPULAR CON RADICADO N° 68001233100020020289100" entre el municipio de Bucaramanga y la EMAB S.A. E.S.P., teniendo en cuenta que actualmente nos encontramos en vigencia en vigencia de las restricciones previstas en la Ley de Garantías Electorales?"

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

2. Análisis de la situación propuesta.

Se considera que, para resolver las inquietudes planteadas, es necesario abordar los siguientes temas: (i) Ley de garantías electorales y su finalidad; (ii) Restricciones de la Ley de garantías electorales en materia contractual teniendo en cuenta el tipo de elección; (iii) De la coexistencia de restricciones en materia contractual cuando convergen en un mismo período de tiempo las elecciones para Presidente de la República con cualquier otra elección; (iv) Cumplimiento de fallos judiciales durante la etapa preelectoral a las elecciones a cargos de elección popular; (v) La celebración del convenio interadministrativo que se consulta y su relación con el cumplimiento de la acción popular con radicado N° 680012331000200020289100; (vi) Análisis al caso en concreto y (vii) respuestas y conclusiones.

3. Desarrollo de los temas planteados.

3.1. Ley de garantías electorales y su finalidad.

La Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, se suma al andamiaje de orden constitucional y legal que se ha ocupado de evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en las elecciones. En esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las entidades estatales. En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha abordado la definición de la Ley de Garantías Electorales y de esta manera, explica que tiene como propósito el siguiente:

“(…) la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas.

(…) Una ley de garantías electorales¹ es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan”.

En este contexto, la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes y, paralelamente, se incluyen restricciones en el actuar de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos en aspiraciones electorales.

3.2. Restricciones de la Ley de garantías electorales en materia contractual teniendo en cuenta el tipo de elección.

La Ley de Garantías electorales contiene restricciones en materia contractual dependiendo el tipo de elección a surtir, para ello, se tiene una restricciones de forma particular que sólo aplican en los casos de elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 33 de la Ley 996 de 2005; y otras restricciones que aplican para cualquier elección de cargos de elección popular (Art.38 parágrafo de la Ley 996 de 2005).

3.2.1. Restricciones contractuales para el período de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

El artículo 33 de la Ley 996 de 2005 establece;

“ARTÍCULO 33. RESTRICCIONES A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

Conforme al texto en referencia, esta prohibición contempla a todas las Entidades del Estado incluidos los Municipios, a los cuales les queda prohibido realizar cualquier contratación directa durante el período electoral para la elección presidencial. Este período inicia cuatro (4) meses antes a la elección y se extiende incluso hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso². Como es de conocimiento público, para el año 2026 la Registraduría Nacional del Estado Civil en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales por medio de la Resolución No. 2580 del 5 de marzo de 2025 fijó el calendario electoral para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República (primera vuelta) para el periodo constitucional 2026-2030, determinándose el día 31 de mayo de 2026 como el día de la elección; por lo que conforme al término preelectoral que trae la restricción se entiende que desde el 31 de enero de la presente anualidad inició el período de restricciones en contexto.

Esta restricción implica: No poder celebrar cualquier contrato que devenga de un proceso que se realice directamente, esto es, cualquier sistema que no implique convocatoria pública y la posibilidad de pluralidad de oferentes³. Por lo tanto, cualquier proceso de contratación que no implique convocatoria pública y participación de oferentes queda restringido durante este período.

Ahora, indistintamente el régimen de contratación aplicable por el Ente del Estado, esta restricción no se sujeta sólo aquellas sometidas a la Ley 80 de 1993, sino a todas las Entidades del Estado indistintamente su régimen de contratación⁴. Por este motivo, los procesos de contratación que se lleven a cabo incluso por regímenes como el del Decreto 092 de 2017 quedan prohibidos siempre que su celebración y adelantamiento no impliquen llevar a cabo un proceso competitivo o por convocatoria pública con participación de proveedores.

Finalmente, el Consejo de Estado⁵, ha precisado, que la prohibición temporal a la contratación directa impuesta por la norma citada incluye tanto la celebración o suscripción del contrato proveniente de este mecanismo de selección, como el proceso en sí mismo; por lo que, durante la época en que rige esta restricción, las entidades y los organismos del Estado NO deben abstenerse solamente de *suscribir* contratos originados en este procedimiento de selección, sino también de iniciar o continuar, según el caso, este tipo de procesos de contratación.

² El artículo 190 de la Constitución Política establece que el presidente de la República será elegido para un periodo de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación tres semanas después, en la que solo participarán los dos candidatos con más votaciones.

³ El Consejo de Estado, ratificó que, para los efectos de la “Ley de Garantías Electorales” y, especialmente, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, debe entenderse por “contratación directa” cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública, en alguna de sus etapas³, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

⁴ Se establece que el artículo 33 de la ley 996 hace referencia expresa a los destinatarios de la prohibición, señalando que son “todos los entes del Estado” expresión que envuelve a los diferentes organismos o entidades autorizadas por la ley para suscribir contratos. El vocablo “todos” que utilizó el legislador, comprende, en consecuencia, sin distinción del “régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía⁴, a la totalidad de los entes del Estado. Es decir, la prohibición cobija a cualquier ente público que eventualmente pueda a través de la contratación directa romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos a las elecciones presidenciales. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Asuntos que no hacen parte de la restricción en contratación para el período de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

Se encuentran exentos de la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, los siguientes casos señalados directamente por la norma;

- La contratación que deba realizarse en lo referente a la defensa y seguridad del Estado⁶.
- Los contratos de crédito público⁷.
- Los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y de desastres.
- Los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales, o casos de fuerza mayor.
- Y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

Debe precisarse que tampoco se encuentran restringidos los procesos de contratación y suscripción de contratos que se deriven de procedimientos que impliquen convocatoria pública y participación de proponentes como lo son: licitación pública; selección abreviada; concurso de méritos y procedimientos por mínima cuantía, e incluso los que se deban adelantar por el Decreto 092 de 2017 siempre que impliquen convocatoria pública y participación de proponentes.

Contratos o convenios que deban suscribirse con ocasión a una decisión judicial.

No hacen parte tampoco de la restricción del artículo 33, aquellos contratos o convenios que deban suscribirse con ocasión a un fallo judicial, esto en la medida que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia⁸.

3.2.2. Restricciones contractuales comunes para cualquier cargo de elección popular.

El inciso primero del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, indica;

“Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”.

Esta restricción contractual, contempla la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, restricción que abarca la necesaria participación de algunas de las Entidades que se indican por la norma, esto es, Entidades Territoriales del Orden Departamental, Distrital o Municipal, incluyendo sus entidades descentralizadas. Quiere decir lo anterior, que las restricciones a la suscripción de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos se aplican ya sea que éstos se proyecten celebrar entre entidades del nivel territorial exclusivamente o entre estas (*entidades del nivel territorial*) y organismos o entidades del nivel nacional⁹.

⁶ Para el Consejo de Estado, Bajo este presupuesto, la gestión contractual relacionada con la defensa y seguridad del Estado es aquella vinculada a “la necesaria continuidad de actividades en que está comprometida la supervivencia de las instituciones y la seguridad del Estado”. Sala de Consulta y Servicio Civil, 14 de marzo de 2006, radicado No. 11001-03-06-000-2006-00030-00(1731).

⁷ Tener en cuenta para esta tipología, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, así como el Decreto 2681 de 1993, en todo lo relacionado con la contratación de operaciones de crédito público.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007, expediente número 1863.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de junio de 2010, radicado No. 11001-03-06-000-2010-00066-00(2011).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Un aspecto por destacar sobre el alcance de esta restricción, es que mediante sentencia del 17 de octubre de 2025, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en proceso de nulidad simple bajo el radicado No. 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313), se declaró la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente que indicaba: “*Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos*”. Con fundamento en la decisión judicial a la que se hace referencia, se puede concluir que los contratos interadministrativos no se encuentran contemplados dentro de la restricción del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Ahora, esta declaración de nulidad no limita o interfiere con las restricciones a la contratación pública previstas en el artículo 33, las cuales se mantienen incólumes por ser un precepto legal vigente y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1153 de 2005¹⁰.

Asuntos que no hacen parte de la restricción en contratación del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Precisado las restricciones aplicables para este período, pasaremos a indicar los asuntos contractuales que no hacen parte de estas restricciones, lo anterior, con fundamento en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

- No se encuentra prohibido los convenios interadministrativos que deban celebrarse con ocasión a una orden judicial. Esto en la medida que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia¹¹.
- No se encuentran restringidos los otros tipos contractuales distintos a los convenios interadministrativos.
- No se encuentra restringidos los convenios interadministrativos que no impliquen la ejecución de recursos públicos.

Frente a la última excepción, esto es, la que tiene que ver con los convenios interadministrativos que no impliquen la ejecución de recursos públicos, si bien aún cuando la ley no establece con claridad cómo ha de entenderse esa expresión, el Consejo de Estado¹² considera que en el contexto de la Ley de Garantías Electorales y en particular del artículo 38, la misma comprende en general cualquier tipo de convenio en que los municipios y demás entidades territoriales allí mencionadas, tengan la facultad de disponer o ejecutar recursos del Estado, bien sea mediante la realización de obras, la prestación de servicios, la adjudicación o entrega de beneficios, etc. Dicho de otra manera, es viable distinguir entre convenios interadministrativos de contenido patrimonial o que compartan la ejecución de recursos públicos y otros que si bien implican obligaciones y responsabilidades recíprocas, no tienen ese elemento oneroso o económico, al girar en torno solamente a la forma de complementar y articular las funciones de cada entidad mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc. Lógicamente, es posible que en esta última hipótesis cada entidad incurra en gastos y en ejecución de su propio presupuesto para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, pero eso no hace que el convenio tenga por objeto “la ejecución” de recursos públicos.

Así mismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha sostenido que aquellos convenios interadministrativos a título gratuito no les resulta aplicable la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley ya citada¹³.

¹⁰ Ver Concepto No. 1810 de 2015 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 15 de noviembre de 2007, expediente número 1863.

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de septiembre de 2015, radicado No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269 AM).

¹³ Concepto C- 1810 de 2015 Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

3.3. De la coexistencia de restricciones en materia contractual cuando convergen en un mismo período de tiempo las elecciones para Presidente de la República con cualquier otra elección.

Dado el tipo de restricciones existentes en materia contractual según la clase de elección, es posible que estas coincidan o se apliquen de manera concurrente en un mismo período. Por ello, se ha sostenido que una interpretación sistemática de las disposiciones contenidas en los artículos 33 y el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 conduce a concluir que dichas normas establecen restricciones y prohibiciones para períodos preelectorales distintos: la primera, de forma específica, para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; y la segunda, de manera más general, para los cuatro meses anteriores a las elecciones de cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley —incluido el de Presidente de la República—. No obstante, estas restricciones no se excluyen entre sí, sino que se integran parcialmente, lo que permite inferir que, en el período preelectoral de la elección presidencial, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, les son aplicables tanto las restricciones del artículo 33, con sus respectivas excepciones, como las del párrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluidas las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí señaladas, como es el caso del Municipio de Bucaramanga, solo se les aplican las restricciones previstas en el párrafo del artículo 38¹⁴.

Sin embargo, el hecho de que el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 contenga prohibiciones y restricciones aplicables a todos los entes del Estado, específicamente para el período previo a las elecciones presidenciales, mientras que el párrafo del artículo 38 *ibidem* comprenda un período preelectoral más amplio, con prohibiciones dirigidas únicamente a las autoridades territoriales, implica que, en sana hermenéutica, no sea posible extender las excepciones consagradas en el artículo 33 a las prohibiciones previstas en el párrafo del artículo 38, ni viceversa. Ello obedece no solo a que se trata de postulados de conducta distintos, sino también a que son normas de carácter prohibitivo cuya interpretación debe ser restrictiva¹⁵.

En consecuencia, cuando el calendario electoral contempla elecciones parlamentarias seguidas de elecciones presidenciales, como ocurre en 2026, las restricciones comienzan a regir en momentos diferentes, sin que ello signifique que una excluya a la otra; por el contrario, como se indicó, se superponen e integran parcialmente. Así, una diferencia relevante entre los artículos 33 y 38 de la Ley 996 radica en que, mientras el primero prohíbe toda forma de contratación directa —lo que incluye los convenios interadministrativos, aun aquellos que no impliquen ejecución de recursos públicos— durante la campaña presidencial, el segundo, aplicable a las elecciones populares en general, restringe únicamente los convenios interadministrativos de las entidades territoriales cuyo objeto sea la ejecución de recursos públicos¹⁶.

En ese orden, una vez entrada en vigor la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 (31 de enero de 2016), solo resulta jurídicamente viable celebrar *convenios interadministrativos sin o con ejecución de recursos públicos*, si respecto de ellos se configura alguna de las excepciones establecidas en dicha disposición, de lo contrario, su suscripción se encuentra prohibida.

3.4. Cumplimiento de fallos judiciales durante la etapa preelectoral a las elecciones a cargos de elección popular.

Como se indicó en apartados anteriores una de las excepciones que no hacen parte de las restricciones en materia contractual por el inicio de los períodos preelectorales de la Ley de garantías, es el que tiene que ver con los contratos o convenios deban suscribirse para el cumplimiento de fallos judiciales.

Si bien, esta excepción no corresponde a una creación legal, su inclusión deviene de deberes Constitucionales y legales a través de los cuales los servidores públicos deben dar cumplimiento a lo ordenado por las autoridades judiciales en sus providencias, en el sentido

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

¹⁵ Ver Concepto No. 1810 de 2015 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

que estas decisiones según el artículo 230 Constitucional están desprovistas de intereses proselitistas y por el contrario su fuerza vinculante emana directamente de la estructura del Estado y de la autonomía conferida al poder judicial.

Sobre este tema en particular, el Consejo de Estado en su sala de consulta ha señalado al respecto:

"(...)

III. OBLIGATORIEDAD, CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS JUDICIALES

El concepto de sentencia, junto con los de jurisdicción y acción, constituyen los pilares básicos de la administración de justicia encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas.³ En este orden de ideas, la función jurisdiccional autónoma e independiente que ejercen las corporaciones y las personas dotadas de investidura legal para impartir justicia, se concreta en las sentencias que ponen fin a las controversias sometidas a su conocimiento, las cuales hacen tránsito a cosa juzgada y deben ser observadas, respetadas y acatadas por los particulares y la administración, en forma voluntaria o coercitiva, a través de los mecanismos legales previstos para lograr la efectividad de los derechos en ellas reconocidos. En concordancia con la teoría general, el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo prevé que "las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias para los particulares y para la administración" y no están sujetas a "recursos distintos" a los establecidos en dicho estatuto, de manera que una vez cobren ejecutoria se producen sus efectos.

Respecto de las acciones populares, a las cuales se refiere el Ministro en su Consulta, el artículo 34 de la ley 472 de 1998, establece que el juez en las sentencias proferidas como resultado de dichas acciones puede exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, emitir órdenes de hacer o de no hacer y condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo. Acto seguido, el mismo artículo prevé que el juez debe definir "de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante"⁴ y señalar el plazo "prudencial de acuerdo con el alcance de sus determinaciones", dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia hasta terminar su ejecución. Adicionalmente, la ley autoriza al juez la conformación de comités de verificación del cumplimiento de las sentencias y en el artículo 41 ibídem regula la figura del desacato para quien incumpla la "orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares".

En tratándose de la acción de tutela, también el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 dispone que los fallos de tutela deben cumplirse "sin demora", so pena que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y se abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél y de las sanciones por desacato. En este caso, al igual que en las acciones populares, el juez mantiene la competencia hasta garantizar que el derecho está "completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza". En estos términos, resulta claro, que las sentencias ejecutoriadas que se dicten tanto en los procesos contenciosos administrativos, como en las acciones constitucionales para proteger un interés colectivo o un derecho fundamental, son órdenes o mandatos que emite el juez dentro de la potestad constitucional y legal de administrar justicia.

De ahí que su cumplimiento no depende del ánimo o de la voluntad de la administración pública o de los servidores públicos, pues éstos no tienen la potestad de acogerlas o no, ni de evaluar si su cumplimiento se posterga en el tiempo. El Código Contencioso Administrativo y las normas que regulan el procedimiento en las acciones constitucionales citadas, por el contrario, señalan expresamente que las sentencias ejecutoriadas son obligatorias, no están sujetas a recursos distintos a los en ellas consignados y su cumplimiento es inexcusable e impostergable, máxime cuando en dichos fallos se proteja un derecho fundamental o colectivo.

IV (SIC). CUMPLIMIENTO DE FALLOS JUDICIALES DURANTE LA ETAPA PREELECTORAL A LAS ELECCIONES A CARGOS DE ELECCION POPULAR

En el caso concreto, considera la Sala que los servidores públicos del nivel nacional o territorial que en cumplimiento de una sentencia judicial o de una providencia proferida en una acción popular o de tutela, deban contratar, ejecutar obras, efectuar gastos e incluso hacer algún reintegro de personal durante los cuatro meses anteriores a las elecciones para cargos de elección popular general o de Presidente, según el caso, no violan la ley de garantías electorales, por las razones de orden constitucional y legal que se explican a continuación. Con fundamento en la autonomía del poder judicial derivada de la separación de poderes y del derecho al acceso a la administración de justicia que tienen todos los ciudadanos, las decisiones de los jueces, como ya se expuso en el



DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

acápites anterior, son de obligatorio cumplimiento para la administración y los particulares en los términos y condiciones previstos en cada providencia.

Los actos de ejecución que la administración deba expedir o realizar para dar cabal cumplimiento a lo ordenado en las providencias judiciales, se fundamentan en decisiones desprovistas per se de intereses proselitistas, pues los funcionarios investidos de jurisdicción, al impartir justicia sólo están sometidos al imperio de la Constitución y de la ley (artículo 230 C.P.), de manera que sus fallos no son fruto de las presiones propias de épocas de campaña electoral, ni comprometen o amenazan la transparencia de la actividad administrativa tutelada en la ley de 996 de 2005. Por tanto, el derecho de acceso y de obtener una pronta y cumplida administración de justicia, que se concreta cuando se cumple lo ordenado en las respectivas sentencias, hacen que no sea necesario que el legislador hubiese incluido el cumplimiento de fallos judiciales como parte de las excepciones a los regímenes prohibitivos contenido en los artículos 32, 33 y el parágrafo del artículo 38, todos ellos de la ley 996 de 2005, ya que la fuerza vinculante de la sentencias emana directamente de estructura del Estado y de la autonomía conferida al poder judicial.

Entonces, si bien es cierto, que entre las excepciones a las prohibiciones contenidas en las normas antes citadas de la ley de garantías electorales, el legislador no contempló los actos necesarios para la debida ejecución de una providencia judicial, también lo es que la finalidad de la ley de garantías electorales no riñe con el deber Constitucional y legal que tienen los servidores públicos de cumplir lo ordenado por la autoridad judicial en sus providencias.

En este orden de ideas, si para cumplir un fallo judicial dictado en un proceso contencioso administrativo o en desarrollo de una acción constitucional, por ejemplo una acción popular, se requiere que dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones para Presidente de la República un ente estatal suscriba de manera directa algún contrato público o se presente una vinculación que afecte la nómina estatal en la Rama Ejecutiva; la autoridad administrativa competente debe actuar de conformidad con la decisión judicial, sin que en estricto derecho pueda afirmarse que por ello está violando la ley de garantías electorales.

De igual manera, si dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones para cargos de elección popular, y para cumplir un fallo judicial dictado, por ejemplo en una acción popular; una autoridad territorial debe celebrar un convenio interadministrativo o debe reintegrar algún servidor público, dicho servidor público territorial debe actuar en los precisos términos definidos por el juez, tal como lo ordena el artículo 34 de la ley 472 de 1998, sin que por ello se pueda afirmar que está violando o desconociendo los postulados de la ley 996 de 2005. Es tan cierto que el cumplimiento y ejecución de sentencias no suponen un incumplimiento de las exigencias de la ley de garantías, que por ejemplo en materia de reintegros, vale la pena adicionalmente señalar que la jurisprudencia de esta Corporación, con acierto ha considerado que dicha orden no es un "nombramiento, es simplemente la ejecución de la decisión judicial que al anular el acto de desvinculación declara la ficción jurídica de que el actor jamás estuvo por fuera del servicio"¹⁷.

En conclusión, los actos de ejecución de una providencia judicial no vulneran los intereses jurídicamente tutelados en la ley de garantías electorales, ni se oponen al cumplimiento de su finalidad.

LA SALA RESPONDE:

1 y 2 Los fallos judiciales, en cualquier tiempo, son de obligatorio cumplimiento por los particulares y la administración a ellos vinculados. Los servidores públicos que para cumplir con lo ordenado en una sentencia judicial, incluyendo los fallos proferidos en acciones populares, deban contratar, ejecutar obras, efectuar gastos e incluso hacer algún reintegro durante el periodo de prohibición preelectoral, no violan la ley de garantías electorales. Los actos de ejecución de una sentencia, en tanto se fundamentan en la decisión de un juez, no comprometen o amenazan la transparencia de la actividad administrativa tutelada en la ley de 996 de 2005 y la legitimidad del proceso electoral, máxime cuando con dichos fallos se protege un derecho fundamental o colectivo.

3 y 4- El cumplimiento de fallos judiciales puede constituir una excepción a las restricciones de la ley 996 de 2005, puesto que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a éstos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia"¹⁷.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007, expediente número 1863.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

3.5. La celebración del convenio interadministrativo que se consulta y su relación con el cumplimiento de la acción popular con radicado N° 680012331000200020289100.

Es necesario señalar, que el Relleno Sanitario “El Carrasco” contaba con un Plan de Manejo Ambiental que autorizaba la disposición final de residuos sólidos hasta el día 13 de agosto de 2021. No obstante, al no haberse encontrado una solución efectiva a la problemática estructural y ambiental que presenta dicho sitio de disposición final, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante auto del 5 de agosto de 2021 dentro de la acción popular de radicado: 680012331000200020289100, ordenó lo siguiente:

“PRIMERO: ORDÉNASE a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES —ANLA— materializar el cierre y suspensión de todas las operaciones relacionadas con el depósito definitivo de residuos sólidos en el sitio de disposición final ‘El Carrasco’ a partir de las 00:00 horas del 14 de agosto de 2021 —salvo que esa dependencia modifique el término establecido en la Resolución 0786 del 30 de abril de 2021—. En consecuencia, la EMAB S.A. E.S.P. y los dieciséis (16) municipios que depositan sus residuos en dicho lugar deberán acreditar y garantizar el cumplimiento de esta decisión, so pena de la imposición de las sanciones a que haya lugar.”

Una vez notificado el referido auto, el Municipio de Bucaramanga ejecutó un plan de contingencia consistente en trasladar los residuos sólidos al relleno sanitario “Las Bateas”, ubicado en el municipio de Aguachica (Cesar). Sin embargo, la comunidad y el alcalde de dicha localidad bloquearon la vía de acceso, impidiendo el ingreso de los vehículos compactadores encargados del transporte de los residuos.

Esta situación obligó a que los vehículos regresaran cargados de basura a la ciudad de Bucaramanga, lo cual generó un riesgo inminente para los derechos fundamentales a la vida, la salud pública y el ambiente sano de la población.

Mediante comunicación del 16 de agosto de 2021, la Empresa Limpieza Urbana S.A. E.S.P. informó al Alcalde Municipal de Bucaramanga lo siguiente:

“En ese mismo sentido, y acorde con nuestro Plan de Emergencia y Contingencia (PEC), iniciamos operaciones el día sábado 14 de agosto de 2021 con la recolección de las rutas en las frecuencias habituales, variando únicamente el horario para permitir la maniobra en los tiempos de traslado hacia el municipio de Aguachica (Cesar). Conforme a lo anterior, ejecutamos a cabalidad nuestras rutas de recolección sin novedad alguna ni interrupción en la prestación del servicio. Contando con nuestros vehículos en condiciones óptimas para el traslado, iniciamos hacia las 4:00 p.m. nuestro primer viaje hacia Aguachica (Cesar). En el marco de dicho traslado comenzaron a surgir informaciones sobre alteraciones del orden público que imposibilitaron la disposición final de los residuos sólidos. Ante la inminente materialización del riesgo social, fue necesario retornar el vehículo hacia la base operativa en el municipio de Girón (Santander).”

Por su parte, mediante oficio radicado No. 2021EE0094345 del 14 de agosto de 2021, dirigido al Director de Política y Regulación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Alcalde del Municipio de Aguachica manifestó:

“Así las cosas, queda claro que, en mi condición de primer mandatario del municipio, existen razones jurídicas y técnico-ambientales suficientes para manifestar que el Municipio de Aguachica no está en capacidad de recepcionar 1.100 toneladas diarias de residuos sólidos provenientes del Municipio de Bucaramanga y su área metropolitana.”

Como se evidencia, existió una oposición expresa por parte del alcalde de Aguachica para permitir la disposición de los residuos sólidos provenientes del Área Metropolitana de Bucaramanga en el relleno sanitario “Las Bateas”, lo cual imposibilitó la ejecución efectiva de los planes de contingencia previstos.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Adicionalmente, desde la declaratoria inicial de la situación de calamidad en agosto de 2021, el Municipio de Bucaramanga ha elevado de manera reiterada solicitudes a diferentes empresas prestadoras del servicio y a otros rellenos sanitarios del país para la recepción de los residuos sólidos generados en su jurisdicción, **sin obtener respuestas favorables**. A continuación, se relacionan las últimas solicitudes remitidas:

- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General de Veolia Oriente y el cual fue dirigido al correo electrónico: Aseo-cucuta.co@veolia.com.
- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General de Emvarias Grupo EPM, y el cual fue dirigido al correo electrónico del grupo EPM.
- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General Acuasan EICE ESP, el cual fue dirigido al correo electrónico: gerencia@acuasan.gov.co.
- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General del Gerente Veolia Santander y César SA ESP, el cual fue dirigido al correo: Manuel-alexander.diaz@veolia.com
- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General de URBASER COLOMBIA y el cual fue enviado al correo electrónico: cliente.tunja@urbaser.co.
- Oficio 2-SDSYA-202311-00100773 del 7 de noviembre de 2023, Dirigido al Gerente General de la Empresa de Servicios Públicos de Pamplona y el cual fue enviado al correo electrónico: atencionusuario@empopamplona.com.co.

Esta situación condujo a que los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga declararan en varias oportunidades la emergencia sanitaria, continuando con la disposición de residuos en el relleno sanitario “El Carrasco” sin contar con un Plan de Manejo Ambiental vigente y sin que dicho sitio se encontrara técnicamente acondicionado para recibir mayores volúmenes de residuos sólidos.

Por tal razón, y con el propósito de garantizar un depósito de residuos de manera controlada y segura, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante auto del 26 de abril de 2024, ordenó lo siguiente:

“TERCERO. Conforme a lo dispuesto por el H. Tribunal Administrativo de Santander, ORDENAR a JAIME ANDRÉS BELTRÁN MARTÍNEZ en su calidad de Alcalde del Municipio de Bucaramanga, CAMPO ELÍAS RAMÍREZ PADILLA en su calidad de Alcalde del Municipio de Girón y al señor HELBERTH PANQUEVA en su calidad de Gerente de la Empresa de Aseo de Bucaramanga – EMAB, JOSÉ FERNANDO SÁNCHEZ CARVAJAL en su calidad de alcalde del Municipio de Floridablanca, OSCAR JAVIER SANTOS GALVIS en su calidad del alcalde del Municipio de Piedecuesta, para que en coordinación y colaboración con JUAN CARLOS REYES NOVA en su calidad de Director de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, presenten un PLAN DE ACCIÓN ejecutable a corto, mediano y largo plazo que realizaran durante su periodo como mandatario municipal, en donde se establezcan medidas concretas, coordinadas y verificables a través de una planeación adecuada tendientes a materializar el cumplimiento de las sentencias expedidas el 01 de marzo de 2009 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga confirmada parcialmente el 16 de febrero de 2011 por el Tribunal Administrativo de Santander, que ordenó el cierre definitivo del Sitio de Disposición Final “El Carrasco” y la búsqueda de un nuevo lugar, para lo cual estos instrumentos de solución deberán tener en cuenta lo siguiente:

3.1. ADVIÉRTASE que el Plan de Desmantelamiento y Abandono del Sitio de Disposición Final “El Carrasco” es el único instrumento ambiental habilitado para este lugar.

3.2. Adoptar como meta a corto plazo la reducción del 15% al 31 de marzo de 2025 de los residuos sólidos que actualmente ingresan al Sitio de Disposición Final “El Carrasco”.

3.3. Realizar una convocatoria abierta para el próximo 06 DE MAYO DE 2024 a partir de las 08:30 A.M. donde de manera conjunta los señores Alcaldes de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón escucharán las propuestas relacionadas con la implementación de herramientas técnicas o nuevas alternativas para la transformación y aprovechamiento de los residuos sólidos.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

3.4. Estudiar la caracterización a los residuos sólidos realizada por la Empresa de Aseo de Bucaramanga con el fin de que cada municipio adopte las medidas a corto, mediano y largo plazo a que haya lugar.

3.5. Establecer acciones concretas, efectivas y sostenibles con una hoja de ruta clara orientada a la transformación y aprovechamiento de los residuos sólidos que se generen en su jurisdicción.

3.6. Realizar una adecuada planeación que permita implementar metas cuantificables y viables con responsabilidades concretas orientadas a la disminución de residuos sólidos, la transformación y aprovechamiento de los mismos y/o la búsqueda de un nuevo lugar, con un cronograma definido que permitan obtener una solución planificada, las cuales deberán estar en funcionamiento en el corto plazo antes del 01 de abril de 2025, en el mediano plazo antes del 01 de abril de 2026 y en el largo plazo antes del 01 de abril de 2027.

3.7. Realizar campañas de sensibilización para aumentar la separación en la fuente, el aprovechamiento y tratamiento de los residuos sólidos en su territorio.

3.8. Imponer medidas sancionatorias para quienes no separen en la fuente o generen contaminación cruzada por la combinación de residuos sólidos que han sido previamente separados.

3.9. Aumentar las rutas selectivas para el tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos generados en su municipio.

3.10. Evaluar la incorporación de herramientas técnicas orientadas a la transformación y aprovechamiento de los residuos sólidos, tal y como lo señala el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo) a través del PROGRAMA BASURA CERO.

3.11. Establecer a través de un instrumento de planificación la búsqueda de un nuevo lugar que sustituya el actual Sitio de Disposición Final.

3.12. Evitar la comisión de los errores del pasado a través de la mala planificación de medidas que finalmente no fueron ejecutadas para sustituir la manera en que se transforman los residuos sólidos en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco", así como la búsqueda de un nuevo lugar, o la implementación de nuevas tecnologías.

3.13. Finalmente, el propósito principal es disminuir la cantidad de residuos que se disponen (entierran) en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco" y aumentar los que se transforman y aprovechan, para lo cual, los señores Alcaldes de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón deberán presentar soluciones que sean sostenibles y viables en el tiempo. El plan de acción a CORTO PLAZO se presentará al Despacho antes del 28 DE MAYO DE 2024, en lo que respecta a las acciones a mediano y largo plazo se concertará en la audiencia de verificación del cumplimiento del fallo.

Parágrafo. La Empresa de Aseo de Bucaramanga deberá informar antes del 03 DE MAYO DE 2024 al Despacho el lugar donde se va a realizar la socialización de las propuestas relacionadas con la implementación de herramientas técnicas o nuevas alternativas para la transformación y aprovechamiento de los residuos sólidos.

CUARTO. Conforme a lo anterior, HABILITAR de manera temporal a partir del 01 DE MAYO DE 2024 la recepción de residuos sólidos en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco" que fue cerrado el 14 de agosto de 2021, con el fin de ejecutar el Plan de Acción a corto, mediano y largo plazo señalado por el H. Tribunal Administrativo de Santander, por tanto, los residuos sólidos que ingresen a ese lugar deberán destinarse únicamente a garantizar la construcción de celdas de estabilización, las cuales deberán estar aprobadas por la Autoridad Ambiental atendiendo el gran volumen de toneladas (733.136 toneladas – corte junio 2023) de residuos que ingresaron sin ningún tipo de autorización desde el 15 de agosto de 2021.

QUINTO. En consecuencia, LEVANTAR la restricción impartida en el numeral 5.1. de la providencia del 27 de octubre de 2021 a la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB, para que de manera inmediata proceda

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

a realizar la evaluación y autorización de celdas de estabilización en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco" orientadas al funcionamiento transitorio de este lugar, en consecuencia, EXHÓRTESE al señor JUAN CARLOS REYES NOVA en su calidad de Director esa entidad para que adopte lo siguiente: ✓ Teniendo en cuenta que el Plan de Desmantelamiento y Abandono del Sitio de Disposición Final "El Carrasco" es el único instrumento ambiental habilitado para este lugar, es importante advertir a la Autoridad Ambiental que sobre esta herramienta, es que se deben presentar, evaluar y aprobar las celdas de estabilización del nuevo diseño ETAPA 1 propuesto por la Empresa de Aseo de Bucaramanga. ✓ En consecuencia, proceda a realizar la actualización de la Resolución No. 0153 del 201925 al contexto actual, conforme a la facultad otorgada en la Resolución No. 1036 del 23 de septiembre de 2021 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ✓ Adoptar las medidas técnicas necesarias sobre las celdas donde se realizó la disposición final de los residuos en ese lugar a partir del 15 de agosto de 2021. ✓ Requerir el cumplimiento de las actividades que se encuentran pendientes por ejecutar en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco" relacionadas con la Planta de Tratamiento de Lixiviados – PTLX, manejos de aguas lluvias y gases, extracción forzada de lixiviados, estabilización de taludes, entre otros, establecidas en la Resolución No. 0153 del 2019. ✓ Minimizar los riesgos propios de la operación del Sitio de Disposición Final "El Carrasco", para que eventos como los deslizamientos ocurridos el 03 de octubre de 2018 se mitiguen. ✓ Realizar la evaluación de las celdas de estabilización del nuevo diseño ETAPA 1 propuesto por la Empresa de Aseo de Bucaramanga".

Como consecuencia de las ordenes impartidas por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, la CDMB, expidió la Resolución 456 del 29 de mayo de 2024 "POR LA CUAL SE MODIFICA EL PLAN DE DESMANTELAMIENTO Y ABANDONO DEL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL EL CARRASCO, ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN No 00153 DEL 11 DE FEBRERO DE 2019 EXPEDIDA POR LA ANLA", en donde resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR la Resolución No. 153 del 11 de febrero de 2019 expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, de conformidad con lo dispuesto en el Auto del 26 de abril de 2024 expedido por el Juez Quince Administrativo, en el cual se ordenó a esta entidad la evaluación y autorización de celdas de estabilización para la etapa 1, subetapas de la 1A- 1J, en el Sitio de Disposición Final "El Carrasco" orientadas al funcionamiento transitorio de este lugar.

ARTÍCULO SEGUNDO: Dar viabilidad ambiental a la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A E.S.P. para el desarrollo de la ETAPA 1 (Subetapa 1A-1J) del Plan de Desmantelamiento y Abandono, para el sitio de Disposición final "El Carrasco", con las siguientes actividades asociadas:

2.1. Se considera viable el desarrollo del proyecto únicamente en el área para las subetapas 1A, 1B, 1C, 1D, 1E, 1F, 1G, 1H, 1I y 1J de la CELDA DE ESTABILIZACIÓN ETAPA 1, la cual según vista en planta posee área de 15,1 Ha, definida por las coordenadas, en punto de origen Magna Sirgas Bogotá-Colombia, señaladas en el anexo 1 del presente acto administrativo, de acuerdo con la siguiente relación de volúmenes y tiempo de disposición"

Como se evidencia, mediante la Resolución No. 0456 del 29 de mayo de 2024, la CDMB modificó el Plan de Desmantelamiento y Abandono del sitio de disposición final "El Carrasco", originalmente establecido por la ANLA, y otorgó viabilidad ambiental para la ejecución de la Etapa 1 (Subetapas 1A a 1J), consistente en la construcción y operación de celdas de estabilización orientadas al funcionamiento transitorio del relleno sanitario.


En consecuencia, dicho acto administrativo no solo autoriza la adecuación de áreas específicas para la disposición controlada de residuos sólidos, sino que establece las condiciones técnicas, ambientales y operativas bajo las cuales podrá continuar de manera temporal el uso del sitio, en cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas. Así, la Resolución constituye el marco ambiental vigente que permite la implementación de medidas de estabilización y manejo transitorio mientras se desarrollan las soluciones estructurales de mediano y largo plazo para la disposición final de los residuos del Área Metropolitana de Bucaramanga.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ahora bien, en el numeral 3.6 del Auto del 26 de abril de 2024, proferido por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga dentro del proceso radicado No. 68001233100020020289100, se ordenó a los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga realizar una adecuada planeación orientada a la implementación de metas cuantificables y viables, con responsabilidades concretas, encaminadas a la disminución de los residuos sólidos generados, su transformación y aprovechamiento y/o la identificación de un nuevo sitio de disposición final.

Dicha planeación debía incorporar un cronograma definido que permitiera alcanzar una solución estructural y planificada, estableciendo que las medidas adoptadas debían entrar en funcionamiento en el corto plazo antes del 1.º de abril de 2025, en el mediano plazo antes del 1.º de abril de 2026 y en el largo plazo antes del 1.º de abril de 2027.

En cumplimiento de lo ordenado, el día 18 de diciembre de 2025, durante la audiencia de verificación del cumplimiento del fallo, el señor Alcalde de Bucaramanga presentó el plan a largo plazo mediante el cual la administración municipal proyecta gestionar integralmente los residuos sólidos en su jurisdicción. Dentro de los compromisos asumidos se destacan los siguientes:

ESTRATEGIA	PROYECTO	ACTIVIDAD	PRESUPUESTO
 <p>15,6%</p> <p>RESIDUOS NO APROVECHABLES</p> <p>Papel higiénico Servilletas Papeles y cartones contaminados con comida Papeles metalizados</p> <p>\$4.200.211.521 Recursos Propios – IAT - SGP</p>	ESTUDIOS Y DISEÑOS PARQUE TECNOLÓGICO PARA LA MECÁNICA DE SEPARACIÓN	Apropiación presupuestal	\$ 4.200.211.521
		Aplicación del procedimiento de pago de sentencias judiciales, conciliaciones y laudos arbitrales	
		Giro de los Recursos a la empresa EMAB	
		Cumplimiento de cronograma del estudio de factibilidad presentado por la emab para la planta preclasificadora.	
GESTION DE RECURSOS PARA LA CONSTRUCCION PARQUE TECNOLÓGICO	Evaluación de los resultados del estudio Fase 1	los costos se definen de acuerdo con los resultados generados en el estudio Fase 1	
	Presentación del proyecto ante Minvivienda, SGP, otros entes financiadores		
	Evaluación del proyecto por parte de los entes financiadores		
	Subsanación de información		
	Resultados de evaluación		
	Celebración de convenios, contratos, alianzas para la construcción del parque tecnológico		

Como se puede observar, el Municipio de Bucaramanga estableció, como compromiso dentro del plan de acción a largo plazo presentado ante el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, en el marco de la audiencia de verificación de cumplimiento del fallo proferido dentro del proceso radicado No. 68001233100020020289100, **la financiación de los estudios y diseños del parque tecnológico y de la planta de separación mecánica de residuos sólidos.**

Para tal efecto, el Municipio se comprometió con una apropiación presupuestal por valor de CUATRO MIL DOSCIENTOS MILLONES DOSCIENTOS ONCE MIL QUINIENTOS VEINTIÚN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$4.200.211.521 M/CTE).

Ahora bien, el plan de acción a largo plazo presentado por los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga fue aprobado mediante Acta de Verificación de Cumplimiento de Fallo celebrada el 18 de diciembre de 2025, dentro del proceso radicado No. 68001233100020020289100, en la cual se dispuso lo siguiente:

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

“PRIMERO: ADOPTAR los PLANES DE ACCIÓN A LARGO PLAZO propuestos por los señores alcaldes de los municipios de Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, así como por el Gerente de la Empresa de Aseo de Bucaramanga, incluidas las directrices impartidas en la guía presentada en la diligencia por el señor Director del Área Metropolitana de Bucaramanga, los cuales iniciarán su aplicación a partir de la fecha, independientemente de que su ejecución inicie a partir del 1.º de abril de 2026 hasta el 31 de marzo de 2027, advirtiendo que la planta de separación mecánica deberá estar en operación antes del 16 de diciembre de 2027, así como los demás proyectos requeridos para implementar los resultados de los estudios para el Parque Tecnológico Ambiental, sin que lo anterior signifique que estas actividades ya puedan iniciar su operación.”

Por otra parte, dentro de la parte considerativa del Acta de Verificación de Cumplimiento de Fallo, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga dejó consignada la siguiente manifestación:

“Independientemente de las metas y de los valores, la planta que se propone en la diligencia como una solución conjunta —y atendiendo lo advertido en la audiencia del 02 de octubre de 2025— debe estar puesta en funcionamiento a más tardar el 16 de diciembre del año 2027. Y eso requiere no solamente que existan unos recursos que apoyen el tema de los estudios, sino también que los alcaldes, la gerencia de la Empresa de Aseo de Bucaramanga y el apoyo técnico que puedan brindar otros actores como el Área Metropolitana de Bucaramanga, la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga —CDMB— y los ministerios involucrados, permitan no solo contar con los recursos necesarios, sino también con el soporte logístico y técnico indispensable para su ejecución.”

De lo anterior se desprende que la planta de separación mecánica de residuos sólidos deberá entrar en operación, a más tardar, el 16 de diciembre de 2027, como parte de la solución estructural al manejo de los residuos sólidos del Área Metropolitana de Bucaramanga.

En consecuencia, resulta imperativo dar cumplimiento a los compromisos asumidos dentro del plan de acción a largo plazo, especialmente en lo relacionado con la financiación y elaboración de los estudios y diseños requeridos para la construcción de dicha infraestructura. Estos estudios deberán desarrollarse a nivel de ingeniería de detalle, con el propósito de definir de manera precisa las características técnicas, operativas y constructivas del proyecto.

Para tal efecto, deberán contemplar, entre otros, los siguientes componentes:

Ingeniería de procesos: Elaboración de diagramas de tuberías e instrumentación (P&ID), especificaciones técnicas de la maquinaria principal —como trommels y separadores ópticos y balísticos— y diseño del layout operativo de la planta.

Arquitectura e ingeniería civil: Diseño arquitectónico integral, cálculos estructurales y elaboración de planos constructivos correspondientes a cimentaciones, pisos industriales y estructuras de soporte.

Redes técnicas: Diseño de redes eléctricas, hidrosanitarias, sistema contra incendios y soluciones para el manejo y tratamiento de lixiviados.

Licenciamiento ambiental: Elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA) específicos para la planta de separación mecánica.

En este sentido, los estudios y diseños a nivel de ingeniería de detalle constituyen un elemento esencial para la adecuada estructuración técnica, financiera y ambiental del proyecto, en la medida en que representan el insumo indispensable para adelantar los procesos de contratación, la adquisición de equipos, la obtención de permisos y la ejecución de las obras necesarias para su construcción.

Por tanto, su elaboración oportuna constituye el paso inicial y determinante para garantizar que la planta preclasificadora de residuos sólidos pueda ser adquirida, construida y puesta en funcionamiento antes del 16 de diciembre de 2027, en estricto cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga dentro del proceso de referencia.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Conforme a lo explicado en el acápite anterior, se concluye que la celebración de un convenio interadministrativo cuya finalidad exclusiva sea dar cumplimiento a una orden judicial no se encuentra cobijada por las restricciones previstas en la Ley 996 de 2005 (Ley de Garantías Electorales). Ello obedece a que las sentencias y providencias judiciales ejecutoriadas constituyen mandatos obligatorios, vinculantes e impostergables para las autoridades, cuyo cumplimiento no depende de la voluntad de la administración ni puede diferirse por razones de conveniencia política o administrativa. En consecuencia, cuando la suscripción de un convenio se erige como un medio necesario para ejecutar una decisión judicial y restablecer derechos fundamentales o colectivos, su celebración se fundamenta en el deber constitucional de acatar las órdenes impartidas por la autoridad judicial, configurándose así una excepción legítima a las limitaciones contractuales de la Ley de Garantías, en aras de garantizar la efectividad de la administración de justicia y el Estado de Derecho.

Por último, de no celebrarse el convenio interadministrativo con la Empresa de Aseo de Bucaramanga —EMAB S.A. E.S.P.—, el Municipio de Bucaramanga carecería de los instrumentos técnicos necesarios para avanzar en la estructuración y ejecución de la solución ordenada judicialmente, lo que implicaría que el manejo de los residuos sólidos continúe realizándose bajo condiciones transitorias e insuficientes. Esta situación prolongaría la disposición inadecuada de los residuos y aumentaría los riesgos ambientales, sanitarios y sociales, comprometiendo de manera directa la protección de los derechos e intereses colectivos de los habitantes, tales como el goce de un ambiente sano, la salubridad pública, la seguridad y la prestación eficiente del servicio público de aseo, cuya garantía corresponde asegurar a las autoridades territoriales.

3.6. Análisis al caso en concreto.

En concordancia con lo antes expuesto, si bien en principio no resultaría viable celebrar de manera directa el convenio interadministrativo debido a las restricciones vigentes por el período preelectoral en el que nos encontramos, lo cierto es que su suscripción solo sería posible si se configura alguna de las excepciones previstas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 o que se enmarque en la excepción que se explicó en el acápite 3.4 de la presente respuesta.

Como se puede observar, el objeto y la finalidad del presente convenio consisten en aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Municipio de Bucaramanga y la Empresa de Aseo de Bucaramanga EMAB S.A. E.S.P. para llevar a cabo los diseños de ingeniería de detalle de la planta de separación mecánica de residuos sólidos. Esta actuación constituye una de las acciones que integran el plan a largo plazo orientado a dar cumplimiento, por parte del Municipio de Bucaramanga, a las órdenes impartidas dentro del proceso de acción popular radicado No. 68001233100020020289100, según quedó consignado en la diligencia realizada el pasado 18 de diciembre de 2025 ante el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga.

3.7. Respuestas y conclusiones.

Con fundamento con lo desarrollado en los puntos anteriores, los interrogantes planteados se pasan a resolver así:

¿ Resulta jurídicamente viable suscribir el convenio interadministrativo cuyo objeto consiste en "AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA Y LA EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P. PARA EL DESARROLLO DE LOS DISEÑOS DE INGENIERÍA DE DETALLE DE LA PLANTA DE SEPARACIÓN MECÁNICA DE RESIDUOS SÓLIDOS, EN CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN DE LARGO PLAZO ORDENADO JUDICIALMENTE DENTRO DE LA ACCIÓN POPULAR CON RADICADO N° 68001233100020020289100" entre el municipio de Bucaramanga y la EMAB S.A. E.S.P., teniendo en cuenta que actualmente nos encontramos en vigencia en vigencia de las restricciones previstas en la Ley de Garantías Electorales?"

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202603-00020913
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Sí, lo anterior, en la medida que el objeto y finalidad del convenio que se consulta corresponde a una contratación que se deriva del cumplimiento en una decisión judicial —acción popular bajo el radicado No. 680012331000200020289100—. Por tal razón, a criterio de esta Secretaría Jurídica y con apoyo a lo que se desarrolló en puntos anteriores, su celebración y ejecución no se encuentran prohibidas por el inicio del período de restricciones establecido en la Ley de Garantías Electorales, ya que constituye un acto de ejecución a una sentencia, cuya obligatoriedad y fuerza vinculante configuran una excepción a lo dispuesto en la Ley 996 de 2005, en la medida en que las decisiones judiciales emanan de la autonomía que la Constitución reconoce a los jueces y del derecho de los ciudadanos a acceder a una pronta y efectiva administración de justicia desprovistas per se de intereses proselitistas.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.

Cordialmente:



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretaria Jurídica.

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Profesional Especializado
Revisó: Andrés Alfonso Mariño Mesa-Subsecretario Jurídico *SA*
Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps Secretaría Jurídica *RA*
Proyectó: Manuel Enrique Arenas Plata/ Abg. Cps Secretaría Jurídica- Subproceso de Defensa Judicial
Apoderado del Municipio Bucaramanga dentro de la Acción Popular con radicado No. 680012331000200020289100 *MA*