

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C**

**Consejera Ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación: 880012331000201100000701 (AP)**

**Actor: Félix Anaya Taharon**

**Demandado: Nación –Ministerio de Minas y Energías, Departamento y Empresa de Energía Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.A. ESP –EEDAS S.A. E.S.P.**

**Referencia: Apelación sentencia – Acción Popular.**

**Temas:** *Derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna - El derecho de los consumidores y usuarios - La defensa del patrimonio público - La moralidad administrativa.*

Resuelve la Sub-Sección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el 12 de abril de 2012, por medio de la cual se negaron las pretensiones del actor.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Las pretensiones.**

El día 17 de enero de 2011, el señor FÉLIX ANAYA TAHARON, presentó demanda<sup>1</sup> en ejercicio de la acción popular contra el MINISTERIO DE MINAS

---

<sup>1</sup> Folios 1-98 cuaderno 1.



Y ENERGÍAS-DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA-EEDAS SA ESP, solicitando se disponga y ordene a las accionadas lo siguiente:

*“Con fundamento en los hechos relacionados, solicito al señor juez disponer y ordenar a las partes accionadas lo siguiente:*

- 1. La construcción subterránea de la línea de interconexión de 34.5 kv que viene paralela al aeropuerto.*
- 2. La terminación de las instalaciones subterráneas en el sector céntrico y turístico y el desmonte de la posteria que se encuentra en mal estado.*
- 3. La devolución de los recursos del proyecto FAZNI lo que diera lugar a ellos.” (sic para lo transcripto).*

**1.2. Hechos<sup>2</sup>.** El actor funda sus pretensiones en los siguientes hechos:

*“1. En el año de 1998 se invirtieron en la isla de San Andrés la suma de trece mil millones de pesos (\$ 13.000.000.000.00) en obras de infraestructura eléctrica, consistente en la remodelación de redes eléctricas de media y baja tensión, aéreas y subterráneas, en el sector céntrico y los barrios periféricos.*

*2. Se construyó en el Barrio School House una subestación de 34.5 kva y una interconexión que sale del parque generador de punta Evans viniendo por la circunvalar pasando paralela a la pista hasta llegar a la subestación del School House, debido a que el tramo que viene paralela a la pista fue desmontado porque violaba las normas de la aviación internacional, este tramo fue desmontado por disposición de la aeronáutica civil. Por lo anterior este tramo debería ir subterráneo, esta fue una de las tantas irregularidades que se presentaron con todas estas obras; conocidas en aquella época como el proyecto PLANIEP solo por el desmonte de los dos kilómetros de esta línea paralela a la pista la contraloría estimó un presunto detrimento patrimonial que asciende a la suma de \$ 2.537.885.974.56, como consta en el oficio fechado 25 de mayo de 2001 dirigido a mí como presidente de la Asociación de Técnicos Electricistas de San Andrés Isla. ATESI. A un (sic) como un testigo mudo a la inoperancia de las autoridades de control este ramo a un (sic) se encuentra desmontado, y nadie respondió por esto, a pesar de las quejas que presentamos ante las autoridades competentes de aquel entonces.*

---

<sup>2</sup> Fs.1-7, c.1



3. Con este sistema de interconexión que hoy se encuentra desmontado si estuviera en funcionamiento se formaría un anillo entre esta interconexión y la subestación del School House y la interconexión que viene por el Bight se aseguraría un servicio de energía continuo y eficiente, ya que en la actualidad cuando por cualquier razón técnica o climatológica sale del servicio la única interconexión existente la isla queda sin servicio de energía, como consta en el comunicado # 062 fechado el 27 de julio de 2010 de la empresa SOPESA S.A., el cual anexo.

4. En el año 2009 se invirtieron en la Isla de San Andrés \$ 19.200.000.000, obras que no cumplieron las expectativas que esperaba la comunidad, el proyecto FAZNI no realizó las obras prioritarias, como el desmonte de postes y redes que se encuentran en mal estado en la zona céntrica y turística y menos finalizó o adecuó las acometidas a subterráneas.

5. No realizó la obra más importante en infraestructura eléctrica que necesita San Andrés como es el tramo subterráneo de la línea 34.5 kv que debe venir paralela a la pista de la cual hago relato en los numerales 2 y 3.

6. El Ministerio de Minas y Energías tiene conocimiento de cuáles son las obras de infraestructura eléctrica que se le debían darle continuidad en la Isla de San Andrés, como consta en oficios fechados el 25 de marzo de 1999 dirigido al entonces vicepresidente de la Asamblea departamental doctor PEDRO GALLARDO FORBES, en respuesta a su oficio fechado febrero 22 de 1999, dirigido al doctor FELIPE RIVEIRA, viceministro de minas y Energías en el que hacía fuertes cuestionamiento al proyecto PLANIEP, y en las circunstancias actuales como gobernador y miembro directivo de EEDAS S.A. E.S.P., omitieron las prioridades que tenía la isla en materia de inversión para la infraestructura eléctrica e invirtieron los \$ 19.200.000.000 en obras de infraestructura eléctrica cuya finalidad era la recuperación de perdida con la cual no se ha logrado ese acometido, ya que la recuperación de las perdidas no superan el 2%. El secretario general de EEDAS S.A. E.S.P., hasta diciembre de 2009, y hoy actual Contralor Departamental Nauro Caballero García, tenía todo el conocimiento que se le debía dar continuidad a las inconclusas obras del Proyecto PLANIEP, ya que fue él como Gerente de la liquidada empresa de energía APL quien ordeno el pago por concepto de escritura en una Notaria del municipio de Baranoa Atlántico de las inconclusas obras del PLANIEP por un valor de \$166.630.510.

También presentan documentación donde entregan cantidades de obras que el FAZNI según realizó en otro circuitos que no están incluidos en los contratos, ni en las cantidades de obras que me hizo llegar EEDAS S.A. E.S.P. de que las claras demuestra que el proyecto FAZNI fue ejecutado sin ningún estudio previo.



*Le manifiesto que el circuito de Natania fue intervenido en un proyecto ejecutado en el año 2007, del cual desconozco cual fue el nombre del proyecto y con que recursos, pero en el mayor de los casos, la posteria y la red trenzada y demás equipos instalados fueron realizados en el año 2007.” (Sic para lo transcrito).*

### **1.3. Actuación procesal en primera instancia y contestación de la demanda.**

La demanda fue repartida el 17 de enero de enero de 2011, al Juzgado Contencioso Administrativo de San Andrés Providencia y Santa Catalina Islas; mediante auto de fecha 18 de enero de ese mismo año, el mencionado Despacho Judicial la remitió al Tribunal Administrativo del Departamento por competencia, atendiendo a que la acción va dirigida contra una entidad del orden nacional, conforme al artículo 57 de la Ley 1395 de julio de 2010. El expediente fue recibido en la secretaría del tribunal y repartido el día 25 de enero de 2011, donde se admitió la demanda, se ordenó la fijación en lista y notificación a las partes<sup>3</sup>. Las entidades demandadas dieron contestación la demanda, así:

**1.3.1. La EMPRESA DE ENERGÍA ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA S.A. ESP –EEDAS S.A. E.S.P.-<sup>4</sup>** contestó la demanda el 9 de marzo de 2011, manifestando que no son ciertas las afirmaciones y apreciaciones subjetivas y carentes de pruebas, hechas por el accionante, respecto de la inoperancia de las obras ejecutadas en dicho Departamento y que se relacionan con la infraestructura eléctrica y, por tanto, no se ha presentado la vulneración alegada.

Sobre los hechos sostuvo que es cierto que en ese Departamento se ejecutaron obras de infraestructura eléctrica a través del plan de inversiones prioritarias para la Costa Atlántica -PLANIEP- por valor de \$413.031.118.218.00, así como obras por el fondo de apoyo para zonas no interconectadas –FAZNI- por valor de \$ 19.132.647.748.00; pero aclarando

---

<sup>3</sup> Fs. 99-105

<sup>4</sup> Fs. 120-138



que las obras realizadas por ambos proyectos- PLANIEP y FAZNI- son diferentes y el accionante las presentó como si se tratara de las mismas.

Propuso como excepción la de falta de legitimación pasiva, con fundamento en que la ejecución del proyecto PLANIEP estuvo a cargo de la CORELCA S.A.ESP., a través de una gerencia creada con tal propósito, por lo que en esa época EEDAS S.A. ESP., no tenía existencia jurídica por haber sido constituida en el año 2007.

**1.3.2. El DEPARTAMENTO de ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA<sup>5</sup>** contestó la demanda manifestando que las censuras y objeciones que el actor popular hace en su demanda solo son apreciaciones subjetivas sin prueba alguna.

En relación a los hechos, la accionada aceptó como cierto que en el Barrio Schooll House se construyó una subestación de 34.5/13.2 KV y que actualmente se encuentra conectada mediante una línea de 34.5 kv desde la subestación el Bight; y que la aeronáutica civil ordenó el desmonte de los tramos de red en 34.5 Kv 13.2 kv y la red de baja tensión de las vías paralelas a la pista del aeropuerto internacional; mientras que, por otro lado, negó el hecho relacionado con la inoperancia de la mencionada subestación.

En relación al comunicado emitido por la empresa SOPESA de fecha 062 de fecha 27 de julio de 2010, donde se informó a la comunidad la suspensión del servicio, no es cierto que de tal documento se desprenda que el servicio que se presta no es óptimo, sino que, por el contrario, lo que se busca es prevenir que se presente algún problema en el servicio.

**1.3.3. La NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA<sup>6</sup>** contestó la demanda manifestando que lo expuesto como hechos, relativo a posibles irregularidades e inoperancia de las autoridades en el control de los proyectos, son apreciaciones subjetivas del actor que requieren pruebas.

---

<sup>5</sup> Fs. 144-147

<sup>6</sup> F.172-194



En cuanto a otros hechos, aceptó, tal como se sostiene por parte de las demás accionadas, que es cierto que fue construida una subestación de 34.5/13.2 KV en el Barrio School House y que en la actualidad se encuentra conectada mediante una línea de 34.5 kv desde la subestación el Bight; que la aeronáutica civil ordenó el desmonte de los tramos de red en 34.5 Kv 13.2 kv y la red de baja tensión de las vías paralelas a la pista del aeropuerto internacional; mientras que negó el hecho relacionado con la inoperancia de la mencionada subestación.

En relación a su presunta responsabilidad en este asunto, sostuvo que ese Ministerio no fue el ejecutor del proyecto PLANIEP., aun cuando tiene a su cargo la función de formular políticas energéticas en el país y la de viabilizar recursos para mejorar las condiciones eléctricas en la costa atlántica, pero no tiene la facultad de ejecución ni de vigilancia de dichos recursos, que para este programa le correspondió a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica –CORELCA S.A. E.S.P.-, por tener a su cargo la preparación, adjudicación, contratación, ejecución e interventoría de todas las obras incluidas en el Plan. Propuso las siguientes excepciones:

-Principio de legalidad, inexistencia de vulneración al interés colectivo de moralidad administrativa y al patrimonio público, con fundamento en que su actuación en los proyectos mencionados se limitó al ejercicio de la normativa que así lo impone y porque la infraestructura que se construyó en la isla de San Andrés se destinó única y exclusivamente para mejorar las condiciones técnicas de las redes de transmisión y subtransmisión, en aras de prestar un mejor servicio a la comunidad. Solicitó además, la vinculación de CORELCA y el Departamento de Planeación Nacional como litisconsorcio necesario.

Siguiendo con la actuación procesal, mediante auto de fecha 27 de abril de 2011 se ordenó vincular al proceso a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica S.A. E.S.P. –CORELCA- y se negó la vinculación del Departamento Nacional de Planeación<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> F. 280



**1.3.4.** La **CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA – CORELCA S.A. E.S.P.**<sup>8</sup> contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma, al considerar que actualmente no es ejecutora ni propietaria de recursos o activos que comprometan los derechos afectados o permitan el reconocimiento de las pretensiones de la demanda, debido a que dichos activos y recursos fueron transferidos a las distintas electrificadoras en su momento.

Propuso las siguientes excepciones: falta de legitimación en la causa por pasiva; falta de relación causal entre lo demandado y lo pretendido y no vulneración de los derechos colectivos; el daño debe ser probado por quien lo sufre; imposibilidad física y falta de recursos para la ejecución de la obra.

Siguiendo el trámite procesal, mediante auto de fecha 31 de mayo de 2011 se fijó fecha para audiencia de pacto de cumplimiento<sup>9</sup>; audiencia que se realizó el día 17 de junio de 2011<sup>10</sup> y que fue declarada fallida por no existir ánimo conciliatorio, de acuerdo con lo consignado en las actas de los respectivos comités de conciliación.

Mediante auto de fecha 27 de julio de 2011, se abrió el presente proceso a pruebas<sup>11</sup>, donde se decretaron las pruebas pedidas por las partes y se decretaron algunas de oficio. Se practicó la inspección judicial solicitada por la parte accionante y la accionada EEDAS S.A. E.S.P.

Mediante auto de fecha 21 de febrero de 2012, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión<sup>12</sup>, quienes alegaron así:

La parte accionada, **EMPRESA DE ENERGÍA ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA S.A. ESP –EEDAS S.A. E.S.P.**, el día 1º de marzo de 2012<sup>13</sup> presentó sus alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y

---

<sup>8</sup> Fs. 321-341

<sup>9</sup> Fs. 366

<sup>10</sup> F. 354

<sup>11</sup> Fs. 414-416

<sup>12</sup> F. 541

<sup>13</sup> Fs. 543-548.



haciendo énfasis en que lo pretendido por el accionante no es otra cosa que la ejecución de unas obras de infraestructura eléctrica para la satisfacción de su interés y consideración personal, debido a que la construcción subterránea de la línea de interconexión de 34.5 kv que viene paralela al aeropuerto no es necesaria ni prioritaria, por cuanto el servicio se está prestando eficientemente en un 99.9%.

La también accionada, **CORPORACIÓN ELECTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA –CORELCA S.A. E.S.P.**, mediante escrito presentado el día 1º de marzo de 2012<sup>14</sup>, reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda, insistiendo en que no puede ser llamada a responder en este asunto por cuanto no es propietaria de recursos para ello; asimismo, señaló que no es viable realizar la infraestructura subterránea en San Andrés, como lo pretende el accionante, por las características del suelo y el alto costo de la obra mencionada.

En igual sentido se pronunció el **DEPARTAMENTO de ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA S.A. ESP –EEDAS S.A. E.S.P.-**, en escrito recibido el 1º de marzo de 2012<sup>15</sup>, donde reiteró lo dicho en la contestación de la demanda y, especialmente, lo relacionado con la falta de pruebas en el proceso sobre la ineficiencia del servicio.

Del mismo modo, la **NACIÓN-MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**, mediante escrito presentado el día 1º de marzo de 2012<sup>16</sup>, repitió lo expuesto en la contestación de la demanda, pidiendo que se nieguen las pretensiones de la demanda con fundamento en que se logró demostrar en el proceso, con la inspección judicial que se realizó, que los recursos de los proyectos fueron utilizados adecuadamente y el servicio es óptimo. El Ministerio Público no emitió concepto en esta oportunidad.

#### **1.4. Sentencia de primera instancia.**

---

<sup>14</sup> F. 549-553

<sup>15</sup> F. 555-556

<sup>16</sup> F. 557-560



El Tribunal Administrativo del San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia de fecha 12 de abril de 2012, declaró la no prosperidad de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva interpuesta por EEDAS S.A. E.S.P., las denominadas como falta de relación causal entre lo demandado y lo pretendido y no vulneración de los Derechos Colectivos propuestas por CORELCA S.A. E.S.P., principio de legalidad, inexistencia de vulneración al interés colectivo de moralidad administrativa y al patrimonio público, presentadas por el Ministerio de Minas y Energía; y negó el amparo solicitado en la acción popular por considerar que no se vulneraron los derechos de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, El derecho de los consumidores y usuarios, la defensa del patrimonio público y de la moralidad administrativa señalados en la demanda.

Dijo el Tribunal en la Sentencia objeto de apelación:

*“ (...) no está acreditado que los dineros invertidos para la realización de las obras de ampliación modernización de las redes eléctricas de media y baja tensión de los sectores SARIE BAY y BACK ROAD; 20 DE JULIO; LOMA; JUAN XXIII, BOULEVARD, y la Subestación de School House y el desmonte de la línea de 3.45 kv, paralela a la pista del aeropuerto de la Isla de San Andrés, obedezca a finalidades relacionadas con mala fe, corrupción e intereses personales en logro de la contratación, pues las investigaciones fiscales y disciplinarias allegadas al proceso demostraron inexistencia de sanciones en este sentido”*

#### **1.5. El recurso de apelación y el trámite procesal de segunda instancia<sup>17</sup>.**

Mediante memorial presentado el día 20 de abril de 2012, el accionante, señor FÉLIX ANAYA TAHARON<sup>18</sup>, interpuso el recurso de apelación manifestando su inconformidad con la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las mismas situaciones planteadas en la demanda y diferentes etapas del proceso,

---

<sup>17</sup> Mediante Auto de fecha 2 de mayo de 2012 concede el recurso de apelación y ordena su remisión al Consejo de Estado para lo de su competencia (f. 626), siendo recibido en el Consejo de Estado el día 13 de junio del mismo año, para que se surta el trámite señalado (629); Recurso que fue admitido por auto de fecha 8 de mayo de 2013 (f. 692).

<sup>18</sup> FS. 617- 619



enfatisando en que la vulneraciones alegadas vienen siendo violados desde el año de 1998 ya que la interconexión de 34.5 KV que fue desmontada, nunca pudo ser puesta en servicio y sin que el gobierno ni los contratistas se hayan hecho responsable del desmonte; sin embargo, aun después del fallo del Tribunal, el servicio de energía que se viene prestando de forma eficiente.

Posteriormente, mediante auto de junio 19 de 2013, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión<sup>19</sup>, haciendo uso de esta etapa procesal solo el apoderado del Ministerio de Minas y Energía, quien reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda. El Ministerio Público no emitió concepto.

El día 26 de septiembre de 2013, la Sección Primera de esta Corporación, remitió el expediente a esta sección en virtud de lo estipulado en el acuerdo 55 de 2003, *“por el cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”*, artículo 1º, numeral 13, que establece la distribución de los negocios entre las secciones de acuerdo a la especialidad y el volumen de trabajo al considerar que las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa son de conocimiento de la Sección Tercera<sup>20</sup>.

Finalmente, el expediente fue remitido a este Despacho y mediante auto de fecha 26 de noviembre de 2013, se ordenó la continuación del trámite procesal, entrando el expediente al Despacho el día 5 de diciembre de 2013 para decidir el recurso interpuesto<sup>21</sup>.

## II CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sala es competente de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el artículo 57 de la Ley 1395 del

---

<sup>19</sup> F. 697-699

<sup>20</sup> F. 702

<sup>21</sup> F.708-709.



12 de julio de 2010 y el artículo 1 del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003, de esta Corporación, para decidir el recurso de apelación formulado por la parte actora, contra la sentencia de fecha 12 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

## **2.2. De las acciones populares**

Las acciones populares previstas en el artículo 88 de la Constitución Política, y desarrolladas por la Ley 472 de 1998, son definidas en el artículo 2 de dicha norma como *“medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos y 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”*

Al referirse a estas acciones para explicar su consagración en el texto superior, la Corte Constitucional en sentencia C - 215 de 1999, expresó:

*“La constitucionalización de estas acciones obedeció entonces, a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad mas o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando quiera que tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad”.*

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 ibídem, estas acciones, proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que haya violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, es de naturaleza principal y autónoma, de manera que su ejercicio no está sujeto a la inexistencia de otro mecanismo de defensa, de un trámite administrativo independiente, o de lo que pueda decidirse en otro proceso judicial de carácter ordinario.

Por otra parte, dada la importancia de los derechos que protege, la ley ha establecido que su trámite es preferente, salvo las excepciones consagradas



en el artículo 6º de la Ley 472 de 1998, a saber, el recurso de Habeas Corpus, la Acción de Tutela y la Acción de Cumplimiento.

En cuanto a sus características generales, encontramos que las acciones populares son públicas, pueden ser ejercidas por cualquier persona y también por organizaciones no gubernamentales, organismos de control, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, los Personeros y los servidores públicos; en su trámite se rige por la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y debe darse plena aplicación al principio *iura novit curia*.

### **2.3. El caso concreto -problema jurídico.**

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el accionante, señor FELIX ANAYA TAHARON, contra la sentencia de abril 12 de 2012, proferida por Tribunal Administrativo del San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el fin de constatar si se presentó la presunta vulneración de los derechos colectivos de acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho de los consumidores y usuarios, la defensa del patrimonio público y a la moralidad administrativa, por parte de las accionadas, la Nación – Ministerio de Minas y Energía, el Departamento, la Empresa de Energía Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.A. ESP –EEDAS S.A. E.S.P- y la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica –CORELCA S.A. E.S.P., al diseñar, ejecutar y poner en funcionamiento las obras de infraestructuras eléctricas en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Juez de primera instancia, al desatar la controversia, negó las pretensiones del accionante, al considerar que la vulneración planteada por el accionante en su demanda no fue demostrada en el proceso, al no haberse acreditado que los dineros invertidos para la realización de las obras de ampliación y modernización de las redes eléctricas de la Isla de San Andrés, obedezca a finalidades relacionadas con mala fe, corrupción e intereses personales en la contratación, pues dichas obras fueron objeto de investigaciones fiscales y disciplinarias sin que se impusieran sanciones por tales hechos. En este sentido, dijo la Corporación de primera instancia:



*“(…) No se desvirtúa el cometido de la contratación, pues las afirmaciones hechas por el actor frente a las demás pruebas existentes al proceso no permiten llevar a la Sala que ésta se hubiera dado en forma irregular y que con ella se desmejorara la prestación del servicio, por el contrario estos proyectos implicaron un bienestar y han mantenido estabilidad y continuidad en el servicio de energía de la isla. Siendo un hecho notorio que desde la crisis vivida con el incendio de estación generadora del Bight en los años 80, hasta la actualidad la continuidad del servicio ha tenido un porcentaje altísimo al mantenerse hoy el fluido energético por 24 horas al día durante los últimos años en el territorio insular (fls. 65 a 200, cuaderno 2 de pruebas). (…).”*

En el presente caso, la inconformidad del recurrente, respecto del fallo de primer grado, radicó en que, en su sentir, la vulneración planteada en la demanda y a sus intereses es evidente, por el desmonte que se hizo de la interconexión de 34.5 KV que nunca pudo ser puesta en servicio y, además, aun después del fallo del Tribunal, el servicio de energía que se viene prestando es ineficiente.

Inicialmente se deberá dejar sentado, por parte de la Sala, que si bien se observa que las censuras que el accionante hace a la decisión de primera instancia son señalamientos de tipo general, no específicos, la Sala procederá al estudio del caso, teniendo en cuenta que por tratarse de una acción pública, su trámite es informal y siempre deberá estar orientado por el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.

De tal manera que, para abordar el análisis señalado, se hará a continuación, inicialmente, una breve exposición de cada uno de los derechos señalados como violados y los hechos probados en el proceso, para concluir si, efectivamente, tuvo ocurrencia dicha violación y, por tanto, si la providencia censurada debe ser revocada o, por el contrario, si la misma deberá ser confirmada.

### **2.3.1. Del Derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.**



El Honorable Consejo de Estado, se ha pronunciado sobre el alcance este derecho colectivo, así<sup>22</sup>:

*“El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos. Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos. La vulneración de este derecho colectivo entonces se manifiesta cuando se lesione el interés subjetivo de la comunidad a que le presten servicios públicos de manera eficiente y oportuna.”*

**2.3.2. Derechos de los usuarios y consumidores.** Sobre este derecho, la Corporación ha manifestado lo siguiente<sup>23</sup>:

*“Una visión genérica de este concepto, y así lo ha sostenido la Corporación<sup>24</sup>, nos lleva a afirmar que la noción de usuarios y consumidores hace referencia a aquellos que se benefician de la competencia y que pueden escoger libremente los bienes y servicios ofrecidos. Así las cosas, el constituyente de 1991 pretendió que a los usuarios y consumidores se les garanticen sus derechos a unas condiciones determinadas de calidad, cantidad, precios y forma de ofertar un producto; razón por cual, estas condiciones van a estar reguladas por entidades estatales, que vigilan y regulan la actividad de los proveedores.*

*En consecuencias, los usuarios y consumidores son el último eslabón de la cadena del mercado y se ven enfrentados a una relación desigual con los agentes económicos<sup>25</sup>, lo que hace necesario que el ordenamiento jurídico*

---

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO -SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA- Sentencia del 23 de mayo de 2013. Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP). Actor: JAIME ASDRUBAL FORERO GUERRERO. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia, 13 de junio de 2013. Acción Popular. Radicación: – 25000-23-24-000-2011-00031-01. CP. Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Actor: JAIME PLATA RAMOS. Entidades demandadas: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS.

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencias del 10 e febrero de 2005, Exp.: 254 (AP) y del 16 de febrero de 2006, Exp.: 15001-23-31-000-2003 -01345-01(AP)

<sup>25</sup> Sobre posición de inferioridad o subordinación de los usuarios o consumidores en el mercado, véase CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia



*establezca sus derechos y dote a las autoridades públicas de las competencias necesarias para que estos sean garantizados. “*

**2.3.3. Derecho a la defensa del patrimonio público.** Sobre el contenido y alcance de este derecho colectivo, el Consejo de Estado ha puntualizado:

*“Por patrimonio público debe entenderse el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que pertenecen al Estado, tanto los que se hallan en cabeza de la Nación como de las personas jurídicas estatales... El derecho o interés colectivo a su defensa viene a ser, entonces, la aptitud o legitimación que tienen todas las personas en Colombia para esperar que tales bienes se preserven y se apliquen a los fines que corresponden, de modo que su tenencia, uso y disposición se haga con celo y cuidado, por ende con sujeción a las disposiciones y formalidades que los regulan, de suerte que el Estado no sea privado de los mismos de manera contraria al ordenamiento jurídico...”<sup>26</sup>*

En el mismo sentido, la misma Corporación ha concluido *“que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa”* generalmente por *“la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”<sup>27</sup>*

#### **2.3.4. Derecho a la moralidad administrativa**

La jurisprudencia, atendiendo a la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ha considerado que éste debe ser determinado por el Juez *“de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza endilgada”<sup>28</sup>.*

Para esta labor, el juez debe analizar no sólo lo relacionado con la legalidad de la actuación de los funcionarios sino además *“una relación de todos aquellos valores, principios y reglas que, teleológicamente, forman parte del propio ordenamiento vigente, en cuanto determinaron y justificaron la expedición de las*

---

AG 016 de 2011 y sentencia de 30 de junio de 2011, Exp.: Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00067-00(32018).

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de febrero de 2004, exp. 2002-559, M.P. Rafael Ostau de Lafont Planeta. Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de febrero de 2004, exp. 2002-1964, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>27</sup> Véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 12 de octubre de 2006. Exp. AP 857 -01.C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>28</sup> Véase, entre otras sentencias, CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 16 de mayo de 2007, Exp. AP 2002-2943, C.P.: Ramiro Saavedra Becerra y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de septiembre de 2009.



*normas en cuestión, al tiempo que sirven de complemento insustituible para alcanzar la recta inteligencia de las mismas y su verdadero alcance”.*<sup>29</sup>

Así pues, esta Corporación ha precisado que la moralidad administrativa tiene naturaleza dual ya que se presenta como principio de la función administrativa y también como derecho colectivo, susceptible de ser protegido a través de las acciones populares. En términos generales, este derecho tiene relación con el adecuado ejercicio de la función administrativa, con apego al ordenamiento jurídico y orientado al cumplimiento de las mismas, con prevalencia del interés general y no por intereses privados y particulares.

*“Frente a lo que se entiende por moralidad administrativa, la Sala precisó, en tesis que ha sido constantemente reiterada, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibídem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral 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. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder”.*<sup>30</sup>

**2.4. De las Pruebas.** Al proceso se allegaron las siguientes pruebas:

1.- Los múltiples contratos suscritos entre la empresa de energía de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y varias empresas contratistas, entre las cuales se encuentran ISA –ESP-, Unión temporal CARIBE y CENSERO, entre los años 2007-201, con la finalidad de ejecutar la construcción de

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, rad 25000-23-25-000-2004-00413-01(AP); C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>30</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, sentencia de octubre 12 de 2006, rad 25000-23-24-000-2004-00932-01(AP); C. P. Ruth Stella Correa Palacio



proyectos relativos a la ampliación y mejoramiento de la infraestructura eléctrica de ese departamento y la interventoría de dichos proyectos<sup>31</sup>.

2.- Fotografías visibles a folio 87 y 88 del expediente, donde se observa la infraestructura y redes eléctricas<sup>32</sup>.

3.- Copia de comunicado No. 062 de fecha 27 de julio de 2010, suscrito por el director general de la sociedad productora de energía de San Andrés y Providencia S.A. E.S.P. –SOPESA., donde se informa a comunidad que se suspenderá el servicio de energía eléctrica por motivos de mantenimiento a la línea de interconexión 34.5 Kv<sup>33</sup>.

4.- Oficio de fecha 22 de febrero de 1999, suscrito por vicepresidente de la asamblea Departamental de San Andrés Islas, donde se pide al Viceministro de energía la revisión del contrato que tienen por objeto ejecutar obras – recursos PLANIEP- relacionadas con la infraestructura energética en esa región –especialmente en lo que tiene que ver con cambios de redes aéreas, postes y transformadores-, debido a que la forma en que se están ejecutando no son las más adecuadas<sup>34</sup>.

5.- Respuesta dada por la Gerencia del proyecto PLANIEP., de fecha 26 de marzo de 1999, a las inquietudes planteadas por el vicepresidente de la asamblea departamental; en dicha respuesta se explica que el cambio de redes aéreas por subterránea en algunos sectores no es posible por el mayor costo que representan y se informa que en algunos sectores como el comercial-hotelerero se está implementando el sistema de redes subterráneas<sup>35</sup>.

6.- Oficio de fecha 25 de mayo de 2001, suscrito por el coordinador de gestión de la Contraloría Departamental, dirigido al accionante, en respuesta a la denuncia de fecha 8 de mayo de 2001, quien informa que esa dependencia realizó una auditoria gubernamental a ARCHIPIELAGOS

---

<sup>31</sup> Fs. 9 -19, 22-27, 33-48, 59-86.

<sup>32</sup> Fs. 87-88.

<sup>33</sup> F. 89.

<sup>34</sup> . F. 94.

<sup>35</sup> F. 95.



POWER & LIGHT Co. ESP. S.A., correspondiente a las vigencias 1998 al 2000, relacionado con el contrato PLANIEP-CORELCA, en lo referente al desmonte del doble circuito de 34.5 KV, paralelo a la pista del Aeropuerto y del que existe, presuntamente, un detrimento patrimonial por la suma de \$ 22.537.885.974.56.<sup>36</sup>

7.- Inspección judicial practicada el día 26 de agosto de 2011, en el circuito 20 de julio, con el objeto de verificar los postes instalados, acometidas, etc.<sup>37</sup>

8.- Testimonios del señor EDWAR JAY RUEDA, Ingeniero y subgerente técnico de proyectos de EEDAS S.A. E.S.P. y de ULPIANO PLAZAS PASTRANA, asesor del Despacho del Viceministro de Minas<sup>38</sup>.

9.- Oficio No. 3265 de fecha 30 de noviembre de 2011 suscrito por la Coordinadora del grupo de Asesores Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, quien informa que mediante decisión fechada 31 de octubre de 2002 se emitió fallo absolutorio dentro de la investigación No. 061-00345-98, relacionada con el proyecto FAZNI.<sup>39</sup>

**2.4.1. Los hechos probados.** En el proceso se probaron los siguientes hechos, conforme a los elementos de pruebas relacionados en el acápite anterior:

1. En el año 1997, el Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo de la CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE LA COSTA ATLÁNTICA – CORELCA S.A. E.S.P., el respaldo institucional de la presidencia de la República y de las Gobernaciones de la Costa Atlántica, diseñaron el Plan de Inversiones prioritarias para la Costa Atlántica –PLANIEP- por valor de \$413.031.118.218.00; con base en dichos programas se ejecutaron obras de infraestructura eléctrica, tendientes a la ejecución de obras prioritarias para satisfacer las necesidades de ampliación y

---

<sup>36</sup> F. 97.

<sup>37</sup> F. 475-476.

<sup>38</sup> F. 478 -483

<sup>39</sup> F. 530



adecuación del sistema de transmisión y subtransmisión de energía eléctrica.

2. Los recursos del PLANIEP eran manejados por CORELCA S.A. ESP., mediante una gerencia especial que se encargaba de realizar las actividades administrativas, técnicas y financieras que demandara el programa; como parte del mencionado programa se construyó una subestación de 34.5/13.2 kv en el barrio Scholl House y cuyas redes de baja tensión situadas en las vías paralelas a la pista del aeropuerto Internacional Rojas Pinilla fue desmontada por orden de la Aeronáutica Civil; sin embargo, la subestación presta el servicio a cinco circuitos de distribución que representan el 35% de la demanda de energía de esa región.
3. En el año 2007, se diseñó un nuevo programa denominado como Fondo de Apoyo para Zonas no interconectadas –FAZNI- por valor de \$ 19.132.647.748.00, donde se beneficia la región insular por estar destinadas principalmente a sectores o usuarios residenciales donde la prestación del servicio de energía no son óptimas; el proyecto FAZNI, inicialmente, fue desarrollado por la Empresa Archipiélagos Power and Light en liquidación –APL-; posteriormente, en el año 2008, el Ministerio de Minas y Energía lo cede a la Empresa de Energías Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.A. E.S.P. -EEDAS S.A. E.S.P., quien suscribe contratos con las firmas Unión temporal CENSERO y CARIBE para la ejecución de los proyectos y con Interconexión eléctrica S.A. –ISA- suscribe contratos para la interventoría administrativa, técnica y ambiental de los proyectos.
4. Los hechos descritos en la demanda y las censuras y reparos que el accionante hace a la ejecución de los proyectos de infraestructura eléctrica y al manejo de los recursos para la marcha de los mismos fueron investigados por la Procuraduría General de la Nación –Unidad anticorrupción- radicación No. 061-00345-98-; investigación que terminó con fallo absolutorio, tal como se desprende de la



comunicación suscrita por la Coordinadora del grupo de Asesores Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación<sup>40</sup>.

## **2.5. Análisis del Recurso.**

Del análisis de las pruebas recaudadas en el proceso se puede concluir que si bien es cierto, una parte de las obras de infraestructura eléctrica diseñadas dentro del Plan de Inversiones prioritarias para la Costa Atlántica – PLANIEP- que debían realizarse y ponerse en ejecución no está funcionando, tal como ocurrió con sector comprendido en la Subestación Schooll House, donde por orden de la Aeronáutica Civil debieron ser retiradas las redes de baja tensión situadas en las vías paralelas a la pista del aeropuerto Internacional Rojas Pinilla, ello no es óbice para que se pueda intuir o colegir que el servicio que reciben los usuarios de la energía eléctrica en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina no se está prestando en forma eficiente o que no se hayan manejados los recursos del erario con la diligencia debida, causando una amenaza o detrimento patrimonial al Estado por el mal uso de esos recursos, pues, no existe prueba alguna dentro del proceso que indique a la Sala que por el solo hecho del desmonte de dichas redes se haya generado dichas consecuencias.

Ahora, si bien dentro del proceso reposan algunas fotografías y otros documentos con los cuales se pretende probar por parte del accionante la violación de los derechos colectivos señalados en la demanda y generados presuntamente por los malos manejos a los recursos del Estado en la ejecución de los proyectos de infraestructura eléctrica, considera la Sala que los mismos no tienen el alcance de demostrar el peligro o la vulneración alegada.

Lo anterior, con fundamento en que las mencionadas fotografías<sup>41</sup>, donde se observa una cantidad de cables en los postes que hacen parte de la infraestructura eléctricas, no demuestran la mala ejecución de la obra, debido a que en la Inspección Judicial<sup>42</sup> practicada por el Tribunal de Primera

---

<sup>40</sup> F. 530

<sup>41</sup> F.87-88

<sup>42</sup> F. 475-476.



instancia se pudo establecer que el desorden de cables que se observan colgados de las redes y postes de energía eléctrica pertenecen a otras empresas que también usan parte de esa infraestructura, como las Empresas de televisión por cables y teléfonos.

Así, pues, destaca la Sala, que las afirmaciones y censuras hechas en la demanda respecto de la infraestructura eléctrica en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el sentido en que el servicio no se presta respetando las exigencias de calidad, no fueron demostradas por el actor, siendo su obligación hacerlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, que establece que la carga de la prueba corresponderá al demandante, debiendo probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos de intereses colectivos cuya protección reclama en la demanda; pues, no basta con afirmar que determinados hechos violan derechos e intereses colectivos para que se tenga por cierta su vulneración; el demandante tiene la carga procesal de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones; y, en este caso, se reitera, no se hizo.

Sobre la carga de la prueba en acciones populares, esta Corporación ha señalado<sup>43</sup>:

*“(...) la Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba.”*

En conclusión, tal como lo señaló el Tribunal en la decisión objeto de apelación, no se advierte la existencia de la vulneración o amenaza a los

---

<sup>43</sup> Consejo de Estado. Sentencia del treinta (30) de junio de dos mil once (2011); radicado 50001-23-31-000-2004-00640-01, Magistrado Ponente Dr. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.



880012331000201100000701 (AP)  
FÉLIX ANAYA TAHARON

derechos colectivos señalados en la demanda y, por tanto, será confirmada la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones del actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub-Sección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO** Confirmar la sentencia apelada, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el 12 de abril de 2012, de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones.

**SEGUNDO** En firme esta providencia envíese el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
Presidente de la Sala

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
Magistrado

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
Magistrada