



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDICTO No. 0007

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA **SENTENCIA** PROFERIDA EN EL EXPEDIENTE:

CLASE DE PROCESO: ACCION POPULAR  
RADICACIÓN: 13001-33-31-012-2009-00281-00  
DEMANDANTE: LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR -ELECTRICARIBE S.A.  
E.S.P.

FECHA DE LA DECISION: SEIS (06) DE MAYO DE 2013.

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA, EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TERMINO DE TRES (03) DIAS, A LAS 8:00 AM DEL DIA DE HOY DIEZ (10) DE MAYO DE 2013.

DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

CERTIFICO: QUE EL PRESENTE EDICTO PERMANECIÓ FIJADO EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TÉRMINO EN ÉL INDICADO, SE DESFIJA A LAS 5:00 PM DE HOY QUINCE (15) DE MAYO DE 2013.

DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**

Cartagena de Indias D.T. y C., Mayo Seis (06) de dos mil trece (2013)

**SENTENCIA No. 037 /13**

**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR  
**DEMANDANTE:** LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA  
**DEMANDADOS:** MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y ELECTRICARIBE S.A. ESP  
**RADICACIÓN:** 13-001-33-31-012-2009-00281-00

Corresponde a este despacho Judicial pronunciarse en sentencia definitiva dentro de la Acción Popular instaurada por LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA en su propio nombre contra el MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y ELECTRICARIBE S.A. ESP, encaminada a la protección del derecho colectivo a la moralidad administrativa, señalado en el literales b) del artículo 4 de la Ley 742 de 1998.

**1- LA DEMANDA**

**1.1 PRETENSIONES**

Solicita el accionante lo siguiente:

Que se protejan los derechos e intereses colectivos de la comunidad integrada por los habitantes del municipio de Arenal – Bolívar, afectados por el impuesto de alumbrado público.

En consecuencia solicita se ordene la suspensión inmediata del cobro del impuesto de alumbrado público en el municipio de Arenal – Bolívar, con el fin de hacer efectiva la protección frente a la vulneración de los derechos e intereses colectivos y de este modo se restituyan las cosas sino al estado anterior, a un estado legal donde la prestación del servicio no le sea restringido a sus habitantes.

Se ordene al municipio de Arenal – Bolívar, seguir prestando el servicio de alumbrado público y asumir sus costos con los ingresos corrientes de libre destinación o los recursos provenientes del sistema general de participación.

Se reconozca al accionante el incentivo derivado del derecho de ejercer la presente acción según lo establecido por la Ley 472 de 1998 cuyo porcentaje debe ser trazado por la ley en los casos en que se alegue la defensa del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

**1.2 HECHOS**

Los hechos narrados en el escrito de demanda pueden resumirse de la siguiente manera:





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

---

El municipio de Arenal – Bolívar cobra a sus habitantes el impuesto de alumbrado público a través de la facturación de energía eléctrica que expide actualmente la empresa Electricaribe S.A. ESP. Dicho impuesto se cobra con fundamento en un Acuerdo Municipal que además de crear dicho gravamen define cuales son los sujetos activos y pasivos, tarifas y cobros por intereses de mora y demás elementos relacionados con la prestación del servicio de energía eléctrica y recaudo de los valores por este concepto en el municipio de Arenal – Bolívar.

Como fuente de financiación del servicio de alumbrado público, los municipios cuentan en principio con sus ingresos corrientes de libre destinación y con las transferencias establecidas por la Ley 715 de 2001.

El municipio de Arenal puede prestar directa o indirectamente el servicio de alumbrado público. Indirectamente a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público. Se puede concluir entonces que los municipios están facultados para prestar directamente el servicio de alumbrado público o mediante la celebración de convenios y por ello, el municipio como responsable del pago del servicio de alumbrado público a la empresa prestadora del servicio, no puede trasladar a los habitantes su valor en forma de tributo, trascendiendo desde toda óptica el marco de las competencias atribuidas.

El Estado, en el contexto constitucional que nos rige y con el fin de mantener y preservar la moralidad administrativa, debe velar porque todas las actuaciones que realice la administración pública, sean ajustadas al marco jurídico que la rige, de tal manera que sus actos, además de tener un soporte legal, no sean violatorios de los derechos de los administrados. Puede entonces afirmarse que tanto el Concejo Municipal de Arenal – Bolívar y el municipio de Arenal – Bolívar incurre en relación al cobro del servicio de alumbrado público a título de impuesto, en actos de inmoralidad administrativa fundamentándose en una ley imperfecta que no cumple con los requisitos del artículo 338 de la Constitución Nacional, dado que dicha ley ha perdido aplicabilidad impidiendo necesariamente su desarrollo, ya que su aplicación conllevaría a la violación de principios generales de derecho tributario y los principios que rigen las actuaciones administrativas.

El municipio de Arenal – Bolívar cobra ilegalmente el impuesto de alumbrado público atenta contra el derecho que tiene la colectividad de sus administrados al libre disfrute del mencionado servicio, toda vez que al acceder al mismo les afecta injusta e ilegalmente su patrimonio económico.

### **1.3. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

La accionante cita como tales, el artículo 4º de la ley 472 de 1998 literal b), Artículo 88 y 209 de la Constitución Política de Colombia y Sentencias 166 de 2001 del Honorable Consejo de Estado y 828 de 2005 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

## 2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

### POR PARTE DEL MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR

La demandada municipio de Arenal del Sur, presentó contestación de la demanda el día 22 de Octubre de 2009 (fls. 29 al 31), en donde señala entre otros fundamentos, que no es cierto que se cobre impuesto de alumbrado público a través de la factura de energía eléctrica a los habitantes del municipio de Arenal – Bolívar, toda vez que este municipio se encuentra clasificado como un sector subnormal de acuerdo a lo establecido en el Decreto No. 1014 del 12 de Marzo de 2002 en consecuencia no es cierto que el impuesto de alumbrado público se encuentre establecido en Acuerdo Municipal.

No es cierto que el municipio de Arenal – Bolívar cobre el impuesto de alumbrado público a través de la factura de energía eléctrica a los habitantes del municipio, toda vez que el municipio de Arenal se encuentra clasificado como un sector subnormal por parte del municipio de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1014 del 12 de Marzo de 2002.

En la actualidad el costo que genera la prestación del servicio de alumbrado público es asumido por el municipio.

Como excepciones plantea la siguiente: Inexistencia de los hechos y declaraciones

### POR PARTE DE ELECTRICARIBE S.A. ESP

La demandada Electricaribe S.A. ESP, quien fuere vinculada al proceso mediante auto del 11 de Septiembre de 2012 presenta contestación de demanda el día 8 de Octubre de 2012 y en ella se opone a todas y cada una de las pretensiones del actor por carecer de motivaciones jurídicas o fácticas en especial porque existe falta absoluta de legitimación por pasiva dado que la vinculada no factura ni recauda el impuesto de alumbrado público en el municipio de Arenal del Sur, en consecuencia la demanda deberá ser denegada.

Como excepciones plantea las siguientes:

- Inexistencia de la vulneración de derechos colectivos.
- Ausencia total de acervo probatorio que demuestre la vulneración por parte de Electricaribe S.A. ESP.
- Improcedencia del incentivo.
- Excepción innominada.

## 3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El accionante no presentó alegatos de conclusión dentro del término legal para hacerlo.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

La demandada municipio de Arenal del Sur tampoco presentó alegatos de conclusión dentro del término legal.

Por su parte, la demandada Electricaribe S.A. ESP, presentó alegatos de conclusión el día 7 de Marzo de 2013 (fls. 195 al 213) en donde básicamente se refiere a la falta de legitimación en la causa pasiva además de efectuar un análisis de la legalidad del impuesto de alumbrado público, de la vigencia y constitucionalidad de las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 que autorizan la determinación e imposición del impuesto de alumbrado público y señala algunos precedentes jurisprudenciales del Tribunal Administrativo de Bolívar sobre el tema.

#### 4. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público presentó concepto dentro del presente trámite procesal, mediante memorial de fecha 5 de Abril de 2013 visible a folios 214 al 220 del expediente, en donde manifiesta que el impuesto de alumbrado público si puede ser cobrado a través de las facturas de servicios públicos, siendo totalmente legal según la normatividad vigente, que el municipio contrate la facturación y el recaudo del tributo por intermedio de la empresa distribuidora (Electricaribe), se debe entender que no se trata del cobro de un servicio público domiciliario consumido por el usuario sino el recaudo de una tasa creada por ley, y esta forma de recaudo se encuentra autorizada por la Comisión de Regulación correspondiente.

Por lo anterior, considera el Ministerio Público que las pretensiones de la demanda, deben ser desfavorables al actor popular, ya que el Municipio de Arenal y Electricaribe S.A. ESP, actúan de conformidad a la normatividad y a la jurisprudencia que han tratado la situación que se presenta.

#### 5. TRAMITE DEL PROCESO

La demanda fue presentada el día 28 de Agosto de 2009 (fls. 1 al 7) siendo admitida mediante auto de fecha 8 de Septiembre de 2009 (fls. 23 al 25).

El día 8 de Mayo de 2012 se verifica la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, la cual se declara fallida (fls. 80 al 82). Y en la misma audiencia se abrió a pruebas el presente proceso.

En providencia del 11 de Septiembre de 2012 el despacho vincula al proceso a la empresa Electricaribe S.A. ESP. Posteriormente, en auto del 16 de Noviembre de 2012 se declara la nulidad del proceso a partir de la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento de fecha 8 de Mayo de 2012 (fls. 153 y 154).

El día 29 de Enero de 2013 se celebra audiencia de pacto de cumplimiento en donde nuevamente se abre a pruebas el proceso (fls. 163 y 164).

Mediante auto del 26 de Febrero de 2013, se corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 194).





REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

---

## 6. CONSIDERACIONES

No habiendo sido observada causal alguna de nulidad que declarar y habiéndose verificado en el sub iudice, el cumplimiento de los presupuestos procesales para dictar sentencia estimatoria, esto es, demanda en forma, competencia del Juez, capacidad para ser parte y capacidad procesal, los cuales vienen cumplidos, pasa el despacho a pronunciarse sobre las excepciones planteadas por las entidades accionadas y posteriormente se procederá a resolver el fondo del presente asunto.

### **SOBRE LAS EXCEPCIONES PLANTEADAS**

Frente a las excepciones planteadas por las entidades accionadas municipio de Arenal del Sur y Electricaribe S.A. ESP, encuentra el despacho que las mismas se fundan en argumentaciones propias de la defensa que no pueden resolverse de manera previa sino que tienen relación directa con el fondo del asunto, por lo que este operador judicial se referirá a ellas dentro del fallo que ponga fin al presente trámite procesal.

### **COMPETENCIA**

Atendiendo las voces del artículo 155 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 16 de la Ley 472 de 1998, encontramos que este despacho es competente para dirimir el asunto puesto a su conocimiento.

### **EL PROBLEMA JURIDICO**

El problema jurídico en el presente caso se circunscribe a determinar si se encuentra demostrado en el plenario el hecho generador de la presunta vulneración al derecho colectivo de moralidad administrativa por parte de las entidades demandadas, como lo es el cobro del impuesto de alumbrado público a través de la facturación del servicio domiciliario de energía eléctrica a los habitantes del municipio de Arenal de Sur (Bolívar).

### **TESIS**

En el presente caso, el accionante no cumplió con la carga procesal de demostrar que las entidades demandadas han incurrido en conductas descritas como vulneradoras del derecho colectivo a la moralidad administrativa como lo es el efectuar el cobro del servicio de alumbrado público a través de la facturación del servicio de energía eléctrica a los habitantes del municipio de Arenal del Sur (Bolívar).

### **MARCO NORMATIVO**

#### **CONSTITUCION PÓLITICA DE COLOMBIA**





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

**Artículo 88.** *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.*

**LEY 472 DE 1998**

**Artículo 2o. ACCIONES POPULARES.** *Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares 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.*

**Artículo 4o. DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*

*(...)*

*b) La moralidad administrativa;*

*(...)*

**Artículo 9o. PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES.** *Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.*

**Artículo 16. COMPETENCIA.** *De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia.*

*Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda.*

**Parágrafo.** *Hasta tanto entren en funcionamiento, los juzgados administrativos, de las acciones populares interpuestas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerán en primera instancia los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.*





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

---

**LEY 84 DE 1915**

**ARTÍCULO 1.** *Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4 de 1913.*

*a) Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales los hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones.(...)*

**LEY 97 DE 1913**

**Artículo 1º.-** *El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:*

*(...)*

*d. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.*

*(...)*

**El artículo 1º de la Resolución CREG 043 de 1995** definió al alumbrado público como *"(...) la iluminación de las vías públicas, parques públicos, y demás espacios de libre circulación que no se encuentren a cargo de ninguna persona natural o jurídica de derecho privado o público, diferente del municipio, con el objeto de proporcionar la visibilidad adecuada para el normal desarrollo de las actividades tanto vehiculares como peatonales. También se incluirán los sistemas de semaforización y relojes electrónicos instalados por el Municipio. Por vías públicas se entienden los senderos peatonales y públicos, calles y avenidas de tránsito vehicular."*

Según el artículo 2º de la Resolución ibidem, es responsabilidad de los Municipios la prestación de este servicio en el territorio de su jurisdicción, sin importar si es rural o urbano, ya sea directamente, porque el ente territorial posee la infraestructura necesaria, o por medio de un contrato con una empresa distribuidora o comercializadora de energía, previa autorización del Concejo, el cual, por disposición del artículo 338 de la Constitución Política puede autorizar al Alcalde para que establezca las respectivas tarifas, en cuyo caso, la empresa será la responsable de la adecuada prestación del servicio de alumbrado público según como se establezca en el respectivo convenio o contrato.

Por su parte, el artículo 9º de la Resolución en comento prevé que en caso de contratarse con una empresa la prestación del servicio, el Municipio será el encargado del pago del servicio, no obstante, el ente territorial se encuentra facultado para el cobro del alumbrado público mediante la imposición de un tributo





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

por parte del Concejo o por el Alcalde previa autorización del ente colegiado, de conformidad con lo dispuesto en las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915.<sup>1</sup>

### VALORACIÓN PROBATORIA

Del escaso material probatorio allegado al expediente tenemos que:

A folios 36 al 43 del expediente encontramos copia auténtica del Contrato de Recaudo para Barrios Subnormales suscrito entre Energía Social de la Costa S.A. ESP y Corpodac del 29 de Junio de 2007, en donde se establece entre otras cosas que el municipio de Arenal del Sur se encuentra clasificado como un Sector Subnormal por parte del municipio de acuerdo al Decreto No. 1014 del 12 de Marzo de 2002. En este contrato de recaudo se señala a la Empresa Energía Social de la Costa S.A. ESP como contratante y a la microempresa Corpodac (Microempresa creada por el Municipio de Arenal del Sur) como contratista y tiene como objeto que el contratista Corpodac bajo su responsabilidad recaude entre los usuarios conectados al circuito subnormal el valor de la factura comunitaria que mensualmente expida Energía Social.

No se señala en este contrato que Corpodac o la empresa Energía Social de la Costa S.A. facturan el servicio de alumbrado público en el municipio de Arenal del Sur (Bolívar)

El anexo No. del contrato de recaudo antes descrito señala los alcances de los servicios, es decir, de las obligaciones del contratista (Corpodac) relacionadas con la distribución de la factura comunitaria; censo y actualización; recaudo de la facturación comunitaria y auditorias.

A folios 93 al 112 del expediente reposa copia auténtica del oficio de fecha 29 de Agosto de 2012, recibido el día 31 de Agosto de 2012, emanado de la empresa Electricaribe S.A. ESP donde anuncia que anexo al mismo, allega copia del convenio suscrito con el municipio de Arenal del Sur con el objeto de recaudar recursos del impuesto de alumbrado público en ese municipio. Igualmente allega información sobre el total recaudado del impuesto de alumbrado público en el municipio de San Estanislao desde la suscripción del convenio e informe detallado de lo que la empresa Electricaribe S.A. ESP cobra a los habitantes del municipio de Arenal del Sur (Bolívar) a través de la facturación de energía eléctrica.

Analizados los anteriores documentos, observa el despacho que lo que se aporta el una copia auténtica del contrato de suministro de energía eléctrica, facturación y recaudo del tributo por concepto del servicio de alumbrado público entre la empresa Electricaribe S.A. ESP y la empresa AGM Desarrollos Ltda., pero sobre la prestación del servicio de energía eléctrica para el municipio de San Estanislao, es decir, que

<sup>1</sup> Ver C.E. Sección Primera, Sentencia del 7 de Abril de 2011. Exp. 41001-23-31-000-2003-00900-01(AP), C.P. María Elizabeth García González.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

este documento no guarda relación alguna con el objeto de la presente acción popular, por lo que el despacho le restará valor probatorio por considerarlo como un elemento inconducente e ineficaz ya que no es un medio idóneo para demostrar lo que se quiere probar.

Igualmente se aporta información sobre el servicio de alumbrado público Concesión San Estanislao en copia auténtica (Ver folio 113) y copia auténtica del acuerdo No. 015 del 10 de Diciembre de 2006 emanado del Concejo Municipal de San Estanislao de Kostka por medio del cual se modifica el acuerdo No. 002 del 23 de Febrero de 2001 que establece el sistema tarifario de la tasa de alumbrado público de este municipio (Ver folios 114 al 117). Estos documentos también carecen de valor probatorio dentro del presente proceso toda vez que tienen relación con el municipio de San Estanislao de Kotska y no con el municipio de Arenal del Sur, objeto de esta controversia, es decir, estos elementos probatorios son inconducentes e ineficaces.

A folio 132 del expediente milita copia auténtica de una factura del servicio de energía eléctrica emanado de Electricaribe S.A. ESP, No. 7025571, correspondiente al cliente Gemina Galvis Pacheco, residente en el municipio de Arenal del Sur Cra. 10 No. 11-3 Casa emitido el día 6 de Septiembre de 2012 en donde se detallan los conceptos cobrados por el servicio de energía eléctrica y de allí se puede establecer que no se incluye servicio de alumbrado público en esta facturación.

#### **FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LA ACCION POPULAR**

Consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, si éstos actúan en desarrollo de funciones administrativas. Ahora bien, en la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la ley 472 de 1998, son características de las acciones populares las siguientes:

- a) Su finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- b) Proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) 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.
- d) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia, y a título enunciativo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

e) La titularidad para su ejercicio, como lo indica su nombre, ha de corresponder a su naturaleza popular, por lo tanto, puede ser ejercida por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la ley 472 de 1998.

Teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, se observa que el derecho colectivo invocado por el accionante, encuentra su asidero legal en el ordinal b) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, sobre lo cual, el despacho deberá estudiar si efectivamente existe la vulneración incoada, o si por el contrario, no se demostró, lo que daría lugar a denegar las súplicas de la demanda.

### **SOBRE EL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

La moralidad administrativa hace parte del enunciado de derechos o intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de la acción popular, al tenor de lo establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y del artículo 4 (letra b) de la ley 472 de 1998. Sin embargo, cabe recordar que la ley 472 no trajo definición alguna acerca de la moralidad administrativa, a pesar de que en los antecedentes de la misma se advierte que hubo intención de hacerlo<sup>2</sup>.

Con el fin de definir la moralidad administrativa y así establecer el objeto de protección de las acciones populares, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado una intensa construcción conceptual a partir del análisis de sus relaciones con la legalidad, así como con fenómenos como el de la corrupción, la mala fe, la ética, el recto manejo de bienes y recursos del Estado y la lucha contra propósitos torcidos o espurios, entre otros<sup>3</sup>.

Ahora bien, lo cierto es que el Consejo de Estado también ha resaltado la dificultad de definir en abstracto la noción de moralidad administrativa, ante lo cual se ha establecido que su alcance y contenido será determinado por el Juez en el caso concreto *"de conformidad con las condiciones fácticas, probatorias y jurídicas que rodean la supuesta vulneración o amenaza enjuicada"*<sup>4</sup>.

Por otra parte, resulta importante señalar que a la luz de la Constitución Política, la moralidad administrativa ostenta naturaleza dual. En efecto, funge como principio de la función administrativa (Constitución Política, artículo 209 y ley 489 de 1998, artículo 3) y como derecho colectivo. En el primer caso, esto es como principio, orienta la producción normativa infra-constitucional e infra-legal a la vez que se

<sup>2</sup> Cfr. Gaceta del Congreso N° 277 de septiembre 5/95 pág. 1, se lo definió como: "derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la dignidad y seriedad propios de un buen funcionario". En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de octubre 16 de 2007, Exp. 19001233100020050098001. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01.

<sup>4</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.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

configura como precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como derecho o interés colectivo, alcanza una connotación subjetiva, toda vez que crea expectativas en la comunidad susceptibles de ser protegidas a través de la acción popular, y así lo ha reconocido esta corporación en fallos anteriores<sup>5</sup>.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado que el derecho colectivo a la moralidad administrativa puede resultar vulnerado o amenazado cuando se verifiquen varios supuestos.

En primer lugar, resulta necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados y su real afectación. Dichos bienes jurídicos comprenderían la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que la moralidad administrativa no se predica únicamente del *"fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad"*<sup>6</sup>.

En segundo término, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad<sup>7</sup>. En este sentido, el Consejo de Estado ha establecido que:

*"(...) En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa."*<sup>8</sup>

<sup>5</sup> En este sentido véase CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007, Exp. 76001-23-31-000-2005-00549-01 y Sentencia de 2 de septiembre de 2009.

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 1994. M.P.: Edmundo Suárez Muñoz.

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-913 de 2009. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Exp. AP-166 de 2001. M.P.: César Hernández.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de febrero de 2007. Exp. 35501 y CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 31 de mayo de 2002. *"Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una norma abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre ésta efectúe el juez atendiendo los principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la 'moralidad administrativa' con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, debe existir una*





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

Finalmente, la jurisprudencia ha reiterado que la vulneración de la moralidad administrativa coincide con "*el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero*", noción que sin duda se acerca a la desviación de poder<sup>9</sup>.

### EL CASO CONCRETO

A través de esta acción constitucional, señala el accionante que el municipio de Arenal del Sur y la empresa Electricaribe S.A. ESP, han incurrido en conductas que atentan o vulneran el derecho colectivo a la moralidad administrativa, señalado en el ordinal b) del artículo 4º de la Ley 742 de 1998, en la medida en que ha venido efectuando el cobro del concepto de impuesto de alumbrado público dentro de la facturación que sirve para el recaudo de los pagos del servicio de energía eléctrica suministrada a los habitantes del municipio de Arenal del Sur.

Considera el accionante que el municipio de Arenal del Sur y la empresa Electricaribe S.A. ESP están adelantando un cobro ilegal del impuesto de alumbrado público a sus habitantes, incurriendo con ello en actos de inmoralidad administrativa afectando el patrimonio económico de los usuarios del servicio de energía eléctrica de este municipio.

### INEXISTENCIA DE LA ACCION PRESUNTAMENTE VULNERADORA DEL DERECHO COLECTIVO INVOCADO

Pese a lo manifestado por el accionante, observa el despacho que no allega elemento probatorio alguno que permita acreditar los hechos que motivaron la presente acción, el demandante no aporta ninguna prueba que permita apoyar los fundamentos de sus reclamaciones.

Frente a esto, es menester recordar que las acciones populares pueden tener una naturaleza preventiva o restitutoria de acuerdo al caso presentado. Con la primera, es decir, con la naturaleza preventiva de las acciones populares, no es necesario acreditar la existencia de un daño o perjuicio de los derechos o intereses colectivos cuya protección se solicita. Solo se requiere que exista una amenaza o riesgo de que esta amenaza se pueda producir; pero para lograr la prosperidad de la misma, se requiere demostrar que ese riesgo o amenaza es real. En caso contrario, las pretensiones carecen de vocación de prosperidad. La acción popular también puede tener un carácter restitutorio cuando con ella se persigue el restablecimiento del uso y goce de los derechos colectivos que se encuentran vulnerados, y al igual, la vulneración debe ser acreditada por el accionante.

*transgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública*."

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 4 de noviembre de 2004, Exp. AP-2305-01. C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. AP-2214. C.P. Ruth Stella Correa.





REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

Así lo ha manifestado el Honorable Consejo de Estado:

*(...) "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 o 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.*

*"Dado que los actores no demostraron de ninguna manera el supuesto hecho que generaba la violación de los derechos colectivos (...) confirmará la Sala la sentencia proferida por el tribunal de instancia."<sup>10</sup> (resalta la Sala).*

Independientemente de los deberes que en materia probatoria le corresponde desplegar a cada una de las partes y de la facultad oficiosa del juez, el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 radicó la carga de la prueba en cabeza del actor popular, salvo que por razones económicas o técnicas no se pudiera garantizar la práctica de las pruebas requeridas para emitir pronunciamiento de mérito. En otras palabras, la carga de la prueba no es del Juez, de los auxiliares de la justicia o del accionado, sino del actor popular que debe precisar y acreditar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados en la demanda y si bien el Juez cuenta con las facultades oficiosas ellas no son para mejorar las pruebas del demandante o suplir la carga que al actor le incumbe y el actor sólo se puede sustraer de la carga de la prueba por razones de orden técnico o económico, expresamente advertidas y acreditadas.

Al respecto, tenemos el siguiente pronunciamiento:

*(...) La Sala se abstendrá de examinar la violación de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas pues la actora no la sustentó ni probó sus supuestos fácticos. La actora tenía la carga procesal de fundamentar en la demanda en qué actos u omisiones habría incurrido el demandado para vulnerar los derechos colectivos en referencia, y no lo hizo. Cuanto más en la demanda es afirmar su vulneración. Para que un hecho se tenga por cierto, la actora tiene la*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AP-1499 de 2005.





**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD: 13-001-33-31-012-2009-00281-00

*carga de demostrar los supuestos fácticos de sus alegaciones y no lo hizo. (...)*<sup>11</sup>

En virtud de lo anterior, se tiene entonces que actualmente no hay probadas en el caso de marras conductas de los entes demandados que resulten vulnerantes del derecho o intereses colectivos cuya protección solicita el actora, razón por la cual se denegarán las pretensiones de la accionaria.

Como quiera que no se acreditó dentro del plenario la existencia del hecho generador de la presunta vulneración del derecho colectivo de moralidad administrativa como lo era el cobro del impuesto de alumbrado público a través de la facturación del servicio de energía eléctrica a los habitantes del municipio de Arenal del Sur (Bolívar), se tiene entonces que actualmente no hay probadas en el caso de marras conductas de los entes demandados que resulten vulnerantes del derecho o intereses colectivos cuya protección se solicita, razón por la cual se declararán probadas las excepciones de inexistencia de vulneración del derecho colectivo y ausencia total de acervo probatorio que demuestre la vulneración, planteadas por la demandada ELECTRICARIBE S.A. ESP y por ello, se denegarán las pretensiones de la demanda.

En cuanto a la condena en costas, se tiene que por estas se condena a la parte vencida en el proceso, las cuales se reconocen de manera objetiva en cuanto quien es vencido en juicio debe restablecer el equilibrio económico de quien se vio en la necesidad de acceder a la administración de justicia, que siendo en principio gratuita, implica de todas maneras inversión en apoderados, agencias en derecho, costos de pruebas, publicaciones, etc. Sin embargo, en el presente caso no se ha comprobado mala fe o actuaciones temerarias de la parte vencida razón por la cual, el despacho considera que en el caso de marras no procede la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO:** Declarar probadas las excepciones de inexistencia de vulneración del derecho colectivo y ausencia total de acervo probatorio que demuestre la vulneración, planteadas por la demandada ELECTRICARIBE S.A. ESP.

**SEGUNDO:** Denegar las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las desanotaciones en el sistema Justicia Siglo XXI.

<sup>11</sup> C.E., Sección Primera, Sentencia del 25/03/2010, Exp. 2004-03370-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
 JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
 LUIS ANGEL DE AVILA SILVERA VS MUNICIPIO DE ARENAL DEL SUR Y OTRO  
 RAD. 13-001-33-31-12-2009-00281-00

QUINTO: Por secretaría remítase copia íntegra de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo en cumplimiento del lo dispuesto en el artículo 80 de la ley 472 de 1998.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

JOSE RAFAEL GUTIERREZ LEAL

Juez

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO CARTAGENA DE INDIAS	
EN CARTAGENA A _____	
NOTIFICO PERSONALMENTE AL PROCURADOR No. _____	
DELEGADO ANTE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS DE LA PROVIDENCIA DE FECHA _____	
PROCURADOR _____	SECRETARIO (A) _____

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO CARTAGENA DE INDIAS			
<i>Sentencia</i>			
FECHA	06-05-2013		
NOTIFICADO	PCR	EDICTO	HOY _____
_____	10-05-13		
_____	2:00 A.M		
SECRETARIO (A)	<i>JLR</i>		