

**RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN – Reglas / COMITÉ PERMANENTE DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL – Naturaleza / COMITÉ PERMANENTE DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL – Funciones / COMITÉ PERMANENTE DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL – Carácter vinculante de su concepto**

[E]s deber de los alcaldes municipales realizar la estratificación socioeconómica en sus municipios, adoptarla mediante decreto municipal y, antes del inicio de los estudios correspondientes, deben conformar un Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica, organismo de carácter asesor que tiene como función principal velar por la adecuada aplicación de las metodologías de estratificación que para el efecto suministre el DANE. [...] Como bien se observa, los alcaldes tienen el deber legal de adoptar las estratificaciones a través del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica, lo que permite colegir que el pronunciamiento de este órgano resulta vinculante para los mandatarios municipales, al momento de adoptar la estratificación correspondiente. No está de más advertir que al tenor de lo previsto en el artículo 6° de la Ley 732 de 2002, el comité de que se trata, además de sus funciones como órgano asesor y veedor, tiene a su cargo resolver, como segunda instancia del alcalde municipal, las reclamaciones relacionadas con los resultados de la estratificación socioeconómica. [...] Nótese, entonces, que el órgano asesor en materia de estratificación, desempeña funciones trascendentales en lo que concierne a la adopción de la estratificación socioeconómica municipal, ya que ejerce la veeduría correspondiente para velar por la debida aplicación de las metodologías que para el efecto suministra el DANE, y tiene a su cargo resolver los recursos de apelación que se interpongan contra los actos que resuelven acerca de las revisiones del estrato asignado. De esta manera, se trata de un organismo asesor, consultivo, de veeduría y de apoyo del alcalde municipal, y segunda instancia de atención de reclamos por el estrato asignado, cuyo pronunciamiento acerca de los estudios de estratificación vincula al mandatario local.

**COMITÉ PERMANENTE DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL – Recomendación al alcalde de la adopción de los estudios de estratificación / SESIÓN DEL COMITÉ PERMANENTE DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA MUNICIPAL – Quorum decisorio / ACTO ADMINISTRATIVO – Vicio en el proceso de formación / EXPEDICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE - Configuración**

[E]l quorum para deliberar y decidir estará debidamente conformado con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Comité de Estratificación. La norma permite la asistencia de otras personas con voz, pero sin voto, a quienes, en manera alguna, se les catalogó como miembros, por lo que su asistencia no resulta relevante a efectos de la determinación que quorum. El retiro de alguno de los asistentes (miembros) no dará lugar a la desintegración que quorum, siempre que no se altere el deliberatorio y decisorio. Esta disposición aplica, a manera de ejemplo, cuando ante la asistencia de un número mayor (como sería la totalidad de miembros), ocurre el retiro de alguno o algunos de ellos, pero permanece la mitad más uno de los integrantes, de manera que no se altera el quorum al que se refiere el reglamento. [...] [E]s preciso colegir que de los diez miembros con voto que conformaban el comité, asistieron seis de ellos, por lo que se constituyó en debida forma el quorum para deliberar y decidir. Sin embargo, al revisar el apartado de firmas del acta del 21 de noviembre de 2007, la misma fue suscrita por los siguientes integrantes: [...] Como se observa, sólo cuatro de los diez miembros del Comité de Estratificación Socioeconómica de Acacías, con voto,

suscribieron el acta de la sesión en la que se recomendó al alcalde municipal, adoptar el Estudio de Estratificación Socioeconómica que se analizó en esa reunión. Los miembros Sara Triana (Junta de Acción Comunal) y José Rodrigo (Vocal de Servicio), pese a que firmaron la asistencia, no firmaron el acta, lo que da lugar a presumir, válidamente, su retiro durante el desarrollo de la sesión en cuestión. Entonces, forzoso es concluir que el quorum deliberatorio y decisorio se alteró, ya que el retiro de dos miembros con voto, redujo a cuatro el número de integrantes. Bajo ese enfoque, durante la sesión del 21 de noviembre de 2007, se presentó la alteración del quorum decisorio, toda vez que el retiro de dos de sus miembros lo desintegró y, por lo tanto, en la sesión de que se trata no se podía recomendar al alcalde municipal de Acacías la adopción de los Estudios de Estratificación correspondientes, ya que el comité que tuvo a su cargo el estudio de esos resultados, no estaba debidamente conformado. Por lo tanto, se advierte un vicio en el proceso de formación del acto demandado, ya que el alcalde municipal tuvo en cuenta el pronunciamiento sobre el análisis del estudio de estratificación que emitió el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, pese a que el mismo no se conformó en debida forma para la sesión del 21 de noviembre de 2007, en la que se impartió la recomendación correspondiente, infringiendo, de esta forma, las normas en las que debía fundarse.

**FUENTE FORMAL:** LEY 142 DE 1994 – ARTÍCULO 101 / LEY 505 DE 1999 – ARTÍCULO 11 / LEY 732 DE 2002 – ARTÍCULO 6

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 296 DE 2007 (27 de diciembre) ALCALDÍA MUNICIPAL DE ACACÍAS META (Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 50001-23-31-000-2009-00376-01**

**Actor: RUBIELA ÁLVAREZ ROMERO Y OTROS**

**Demandado: MUNICIPIO DE ACACÍAS, META**

**Referencia: NULIDAD – FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandada, contra el fallo del 30 de agosto de 2012, proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, a través del cual anuló el acto demandado en el proceso de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

## 1. La petición de anulación

Los señores Rubiela Álvarez Romero, Alberto Castro, Luis Ángel Ramos y Rosalba Beltrán Prieto, por conducto de apoderado, instauraron acción de nulidad contra el municipio de Acacías, Meta, con el fin de que se declarara la nulidad del Decreto 296 del 27 de diciembre de 2007, por medio del cual se adoptó la estratificación socioeconómica del área urbana de dicho ente territorial.

En concreto, formularon las siguientes pretensiones:

*“1. QUE ES NULO el Acto Administrativo, EL DECRETO No 296 del 27 de diciembre de 2.007 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ÁREA URBANA DEL MUNICIPIO DE ACACÍAS”, proferido por el Señor CARLOS JULIO PLATA BECERRA Alcalde de Acacías para el año 2.007, por las razones anteriormente expuestas y a pesar de ello, empezó a regir a partir del Primero (01) de Octubre del 2.009 (sic).*

*2. Una vez ejecutoria (sic) la sentencia que le ponga fin a la presente acción se comuniquen a la Autoridad Administrativa que profirió el acto para efectos legales consiguientes.”<sup>1</sup>*

La petición de anulación tuvo como fundamento los siguientes:

## 2. Hechos

El apoderado de los demandantes indicó que a través del Decreto 298 de 2001 se creó el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del municipio de Acacías, y se estableció su reglamento.

Explicó que de acuerdo con el artículo 4° *Ibidem*, el Comité Permanente de Estratificación de Acacías está compuesto por un representante de cada una de las empresas de servicios públicos domiciliarios que prestan tales servicios en el municipio, así como un representante, en cada caso, de los vocales de control social de los servicios públicos domiciliarios, de las juntas de acción comunal del

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 24.

sector urbano, de las juntas de acción comunal del sector rural, de los sectores económicos, el personero municipal, el secretario de Planeación y Desarrollo, y el Subsecretario de Urbanismo y Medio Ambiente (estos tres últimos con voz pero sin voto).

Indicó que las empresas de servicios públicos domiciliarios que prestan tales servicios en Acacías, registradas en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, son Llanogas E.S.P, Madigas Ingenieros E.S.P, Electrificadora del Meta E.S.P, Empresa de Servicios Públicos de Acacías E.S.P, Etell E.S.P y Telecom.

Expuso que, de este modo, la conformación de que se trata, entre los años 2005 y 2006, fue la siguiente:

- Cecilia Garzón, representante de Llanogás E.S.P.
- Carlos Arturo Herrera, representante de Madigas Ingenieros E.S.P.
- Alicia Gaona, representante de Electrificadora del Meta E.S.P.
- Nixon Barbosa, representante de la Empresa de Servicios Públicos de Acacías E.S.P.
- Edward Morales Casallas, representante de Etell E.S.P.
- Flor Marina Gómez, representante de Telecom.
- Sara Triana, representante de la Asociación Comunal de juntas – ASOJUNTAS, de Acacías.
- Judith Cruz Fernández, representante de la Asociación Comunal de juntas – ASOJUNTAS, de Acacías.
- Carlos Andrés Rendón, jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Acacías.
- Javier Salcedo, Personero Municipal de Acacías.

Según consta en el Acta 02 del 21 de noviembre de 2007, el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, recomendó la adopción, mediante decreto municipal, del *“Estudio de Estratificación Socioeconómica Urbana del Municipio de Acacías”*.

Por medio del Decreto 296 del 27 de diciembre de 2007, el alcalde municipal de Acacías adoptó la estratificación socioeconómica del área urbana de dicho municipio.

### **3. Normas violadas y concepto de la violación**

El apoderado de los demandantes afirmó que la expedición de los actos acusados desconoció los artículos 29 y 315, numeral 1°, de la Constitución Política; 91, literal d), numeral 1° de la Ley 136 de 1994; 101, numeral 5°, de la Ley 142 de 1994; 5 de la Ley 732 de 2002; y 4°, parágrafo 2, 9°, 10, y 12 del Decreto Municipal 298 de 2001.

Las irregularidades que expuso la parte demandante se concretaron, en su mayoría, en la sesión del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, llevada a cabo el 21 de noviembre de 2007, que recomendó al alcalde municipal adoptar el Estudio de Estratificación Socioeconómica, lo que dio lugar a la expedición del acto demandado.

Al respecto, explicó que no existen soportes de la representación de las empresas de servicios públicos y de la Asociación Comunal de Juntas – ASOJUNTAS, de Acacías, entre los años 2006 y 2008, ni de la redesignación de cada representante, como lo exige el parágrafo segundo del artículo 4° del Decreto Municipal 298 de 2001 (Reglamento del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías).

Advirtió que no se acreditó que la persona que actuó como presidente de la Asociación Comunal de Juntas – ASOJUNTAS, de Acacías, y firmó el acta de la sesión de fecha 21 de noviembre de 2007, fuera el designado por esa agrupación para integrar el comité de que se trata, entre los años 2006 y 2008, como lo ordena el parágrafo segundo del artículo 4° del Decreto Municipal 298 de 2001.

Adujo que el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica que sesionó

el día 21 de noviembre de 2007, no se conformó en legal forma, de acuerdo con las previsiones de las leyes 142 de 1994, 505 de 1999, 732 de 2002 y, en especial, el Decreto municipal 298 de 2001, ya que quienes actuaron como representantes de las empresas de servicios públicos y de ASOJUNTAS, no reunían los requisitos para ejercer dicha representación, en razón a que no existen soportes de la misma, ni de su reelección.

Expuso que tampoco existe documentación que dé cuenta de la designación del presidente y veedor de la sesión bajo cita, ni de su convocatoria, lo que desconoció el artículo 9° del Decreto 298 de 2001.

Afirmó que el día 21 de noviembre de 2007 no se llevó a cabo sesión alguna del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, sino que se trató de una reunión informal.

Agregó que en la referida supuesta sesión, no se contó con el *quorum* decisorio, ya que sólo asistieron cuatro miembros de los diez que integraban el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, lo que fue lesivo del artículo 10 del Decreto 298 de 2001, en cuanto prevé que la asistencia de la mitad más uno de los miembros del comité constituye *quorum* decisorio para deliberar y decidir, razón por la que la asistencia de tan solo cuatro de ellos lo afectó.

Aseveró que el acta respectiva no fue suscrita por el presidente de la sesión, con lo que se desconoció el artículo 12 *Ibidem*.

Adujo que, por lo tanto, el acto demandado infringió las normas en que debía fundarse, concretamente el Decreto Municipal 298 de 2001, comoquiera que se desatendió el reglamento allí previsto en lo concerniente a la conformación, convocatoria y *quorum* decisorio del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Acacías.

Advirtió que, además, dicho acto no fue publicado en el Diario Oficial, ni en la gaceta municipal, conforme lo ordena el artículo 43 del Decreto 01 de 1984, y que tal yerro se subsanó solo hasta el 20 de abril de 2009, cuando se publicó en el Boletín Municipal.

Consideró que se desatendieron los artículos 29 y 315 Superiores, ya que el

alcalde municipal de Acacías conocía las irregularidades antes advertidas, sin embargo no objetó el concepto del Comité en mención.

Indicó que se desconoció el artículo 5° de la Ley 732 de 2002, toda vez que nunca se convocó a la comunidad para participar en el estudio de estratificación, y que el alcalde municipal no lo revisó.

Reiteró que se violó el párrafo segundo del artículo cuarto del Decreto 298 de 2001, toda vez que el comité en mención no se conformó legalmente, debido a que sus miembros venían ejerciendo sus funciones desde el año 2005, sin considerar que la norma prevé que tal calidad tiene un periodo de un año, sin perjuicio de reelección.

#### **4. Contestación de la demanda**

La apoderada del municipio de Acacías contestó la demanda en los siguientes términos<sup>2</sup>:

Aclaró que el alcalde municipal no requiere de autorización del Comité para adoptar la estratificación.

Agregó que la publicación del acto demandado se llevó a cabo en el año 2008.

Sostuvo que la medida de estratificación en el municipio, se aplicó con posterioridad a su publicación y al cumplimiento del proceso de socialización.

Anotó que mediante el oficio 243 del 17 de diciembre de 2007, dirigido por el DANE al alcalde de Acacías, esa entidad dio visto bueno para acoger la recomendación del Comité Permanente de Estratificación, lo que demuestra su participación activa.

Propuso las excepciones que denominó *“ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de causa para anular el acto demandado”* e *“inexistencia de uno de los demandantes y ausencia de capacidad de Rosalba Beltrán Prieto para representar a la Junta de Acción Comunal del Barrio Villa del Prado”*.

---

<sup>2</sup> Folios 124 a 130 del cuaderno principal de primera instancia.

La primera la sustento con fundamento en que el acto demandado se publicó en su oportunidad, y que la medida de estratificación se socializó en debida forma.

La segunda tuvo sustento en que la demandante Rosalba Beltrán Prieto no demostró la representación de la Junta de Acción Comunal del Barrio Villa del Prado de Acacías, ni la existencia de dicha persona jurídica.

## **5. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Meta, mediante sentencia del 30 de agosto de 2012, accedió a las pretensiones en el siguiente sentido<sup>3</sup>:

*“PRIMERO. NEGAR las excepciones formuladas por el municipio de Acacías.*

*SEGUNDO. DECLARAR la nulidad del Decreto No. 296 del 27 de diciembre de 2007, por medio del cual se adoptó la estratificación socioeconómica del área urbana del municipio de Acacías.*

*(...)”*

Las consideraciones del *a quo* para proceder en el sentido indicado se sintetizan a continuación.

Frente a la excepción que la demandada denominó *“ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de causa para anular el acto demandado”* preciso que la misma constituye un argumento de defensa propio del análisis de fondo.

En cuanto a la excepción de *“inexistencia de uno de los demandantes y ausencia de capacidad de Rosalba Beltrán Prieto para representar a la Junta de Acción Comunal del Barrio Villa del Prado”*, mencionó que la referida demandante acreditó la condición con la que concurrió al proceso.

En cuanto al caso concreto, y luego de destacar la normatividad que regula la expedición de estratificación de inmuebles, explicó que de conformidad con el numeral 5 del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, antes del inicio de los estudios

---

<sup>3</sup> Folios 210 a 237 del cuaderno principal de primera instancia.

conducentes de estratificación, el alcalde municipal debe conformar un comité permanente de estratificación socioeconómica, para que lo asesore y, además, dicho comité debe velar por la correcta aplicación de las metodologías adoptadas por el Gobierno Nacional.

Señaló que de acuerdo con el artículo 6° de la Ley 732 de 2002, el Comité Permanente de Estratificación debe conformarse por los representantes de la comunidad, por empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales que los presten en la jurisdicción del respectivo municipio, el personero municipal, y un vocal de los comités de desarrollo y control social.

Luego de referirse al texto de las normas cuya violación se adujo en la demanda, así como al material probatorio, entre otros documentos, el Acta 002 del 21 de noviembre de 2007, en la que se consignaron las resultas de la reunión del Comité Permanente de Estratificación de Acacías, sostuvo que, con base en el mismo, el alcalde municipal adoptó el estudio de estratificación socioeconómica correspondiente.

Indicó que de la confrontación del reglamento del comité de que se trata, y del acta bajo cita, sostuvo que esta fue suscrita por los representantes de Llanogas, Etell, ASOJUNTAS, Espa y un asesor de la Oficina de Planeación, lo que evidenció que no se contó con la participación de todos sus miembros, esto es, no hubo *quorum*.

Advirtió que el acta bajo análisis no contiene una relación de los nombres de los asistentes con la designación de sus cargos, ni las excusas de los miembros faltantes.

Agregó que la numeración del acta no se sujetó a lo dispuesto por la reglamentación de la materia, y no se definió quién fue el presidente de esa sesión.

De examen anterior, concluyó que el acta de reunión del Comité Permanente de Estratificación adolece de varias irregularidades, razón por la que, dada la infracción de las normas en las que se debía fundar el acto demandado, el mismo está viciado de nulidad.

## 6. Apelación

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra el proveído de primera instancia, el cual sustentó de la siguiente manera<sup>4</sup>:

Refirió que El Comité de Estratificación Socioeconómica de Acacías se conformó antes del inicio de los estudios de estratificación, tal como lo dispone el artículo 101-5 de la Ley 142 de 1994.

Explicó que el estudio de estratificación socioeconómica, estuvo a cargo de la contratista Unión temporal IGESISCAT, a partir del 20 de enero de 2005 y, luego de las revisiones efectuadas por el DANE, fue aprobado el 26 de diciembre de 2007.

Expuso que el Comité Permanente de Estratificación se conformó desde el 3 de abril de 2002, y se designó como presidente al gerente de Llanogas S.A E.S.P, y a la representante de ASOJUNTAS como su veedora, quienes actuaron en tal condición durante los años 2002 a 2005, según se colige de las actas 016 del 11 de noviembre de 2004 y 014 del 5 de febrero de 2005.

Indicó que en reunión llevada a cabo el 27 de julio de 2005 se designó como presidente del Comité a la representante de ASOJUNTAS, y como veedor al representante de Madigas S.A E.S.P., y para el año 2006 se designó a Sara Triana como presidente.

Señaló que, aunque no existía una designación formal por parte de cada empresa de servicios públicos, en la reunión en la que se recomendó al alcalde municipal la adopción de los estudios de estratificación, asistió la mayoría de los representantes de las mismas, así como los representantes de ASOJUNTAS y el vocal de control social, como consta en la lista de asistencia del 21 de noviembre de 2007.

Advirtió que, del cotejo de las firmas de la lista en mención, a la reunión del 21 de noviembre de 2007 asistieron los representantes legales de Emsa S.A E.S.P., Llanogas S.A E.S.P., Etell S.A E.S.P., Espa E.S.P., el presidente de ASOJUNTAS, el asesor de la Oficina de Planeación, y los señores José Rodrigo como “vocal de

---

<sup>4</sup> Folios 239 a 245 del cuaderno principal de primera instancia.

*servicio*” y Excelino Páez de la Oficina de Planeación.

Indicó que la afirmación del *a quo*, según la cual no hubo *quorum* debido a que no participaron todos los miembros principales del Comité, no corresponde con lo previsto en el artículo 10° del Decreto 298 de 2001, toda vez que el mismo señala como *quorum* para decidir, la asistencia de la mitad más uno de sus miembros, aunque se presente el retiro de alguno de ellos en el curso de la reunión.

Anotó que en la reunión del 21 de noviembre de 2007 se contó con el *quorum* para decidir conforme al reglamento, pues asistieron cuatro representantes de las empresas de servicios públicos que operan en Acacias, la presidente del Comité, quien pese a asistir a la sesión, según el listado de asistencia, no suscribió el acta, el asesor de la Oficina de Planeación, el vocal de control social (señor José Rodrigo), y la representante de Maldigas, cuya asistencia también se demostró con el listado en mención.

Señaló que a pesar de no existir los soportes de la designación de los representantes de cada una de las empresas, asistieron sus representantes legales.

Cuestionó el argumento de la parte demandante, según el cual no se convocó a los representantes de los vocales de control social de los servicios públicos domiciliarios, de los sectores económicos y al subsecretario de Urbanismo y Medio Ambiente, por cuanto este último cargo se suprimió por una reestructuración administrativa que se llevó a cabo en el año 2002.

Finalmente, señaló que la relación de los asistentes que echó de menos el *a quo*, se acreditó con la lista de asistencia a la sesión, la cual hace parte del acta de la misma.

## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Por auto del 25 de octubre de 2013 se admitió el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia<sup>5</sup>.

Mediante auto del 5 de mayo de 2014 se aceptó una renuncia de un apoderado y

---

<sup>5</sup> Folio 4.

se reconoció personería a otros<sup>6</sup>.

A través de proveído del 31 de mayo de 2016 se dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión, y al Ministerio Público para que rindiera concepto<sup>7</sup>.

Mediante oficio del 15 de enero de 2018, el consejero de la Sección Primera de esta Corporación, a cuyo cargo estaba el presente asunto, remitió el expediente de la referencia a esta Sección para proferir fallo, en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017<sup>8</sup>.

## **8. Alegatos de conclusión**

Solo alegó de conclusión la apoderada del municipio demandado, quien en su escrito insistió en los fundamentos de la apelación<sup>9</sup>.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El delegado del Ministerio Público intervino en los siguientes términos<sup>10</sup>:

Advirtió que el Comité Permanente de Estratificación de Acacias, que se reunió el 21 de noviembre de 2007, no se conformó en legal forma, toda vez que sus integrantes ejercían sus funciones desde el año 2005, pese a que su periodo era de un año, y al momento en que suscribieron el acta correspondiente, no reunían los requisitos para ser miembros, ya que ninguno de ellos acreditó su designación para actuar como representantes de cada una de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Agregó que no se demostró la convocatoria del presidente ni del veedor del Comité, y tan solo asistieron cuatro de sus diez miembros.

Concluyó que, por lo tanto, se configuró una infracción de las normas en las que se debía fundar el acto demandado, razón por la que el proveído apelado debe ser

---

<sup>6</sup> Folio 21.

<sup>7</sup> Folio 26.

<sup>8</sup> "ACUERDO ENTRE LAS SECCIONES PRIMERA Y QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO".

<sup>9</sup> Folios 28 a 32.

<sup>10</sup> Folios 34 a 41.

confirmado.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia**

Esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del Decreto 01 de 1984, y lo previsto en el numeral 1° del Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017.

### **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, que anuló el acto administrativo demandado, con base en los argumentos de la apelación.

Para el efecto, se deberá analizar si el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Acacías, contó con el quorum decisorio del caso, para llevar a cabo la sesión del 21 de noviembre de 2007, que es en la que se dispuso recomendar al alcalde municipal adoptar, mediante decreto municipal, el estudio de estratificación socioeconómica correspondiente.

### **3. Análisis de los argumentos de la apelación**

#### **3.1. Competencia del *ad quem***

En los términos del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.”*

En el presente caso, el ente demandado es apelante único, razón por la que la Sala se ocupará únicamente de los reparos concretos de la alzada.

### 3.2. Solución al caso concreto

El recurso de apelación que ocupa a la Sala se orienta a controvertir la posición del *a quo*, en cuanto advirtió que la sesión del 21 de noviembre de 2007, en la que el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del municipio de Acacías recomendó la adopción de los estudios de estratificación para ese ente territorial, entre otras irregularidades, no contó con el *quorum* legalmente previsto para decidir.

En criterio de la parte apelante, esencialmente, dicha sesión sí contó con el *quorum* decisorio, de conformidad con el reglamento del comité bajo cita, lo que se demuestra con el control de asistencia a la misma, y que quienes lo conformaron ejercían la representación de cada empresa de servicios públicos y asociación comunal.

Hechas estas precisiones, la Sala anticipa que confirmará el proveído apelado, toda vez que, además de las irregularidades formales que el *a quo* advirtió, el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del municipio de Acacías, en sesión del 21 de noviembre de 2007, no contó con el *quorum* decisorio para recomendar al burgomaestre municipal la adopción de los estudios de estratificación.

La conclusión anterior tiene sustento en los razonamientos que se exponen a continuación.

#### 3.2.1. Marco Legal

El artículo 101 de la Ley 142 de 1994, en materia de estratificación socioeconómica dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 101. RÉGIMEN DE ESTRATIFICACIÓN. La estratificación se someterá a las siguientes reglas.*

*101.1. Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber*

**indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva.**

(...)

**101.3. El alcalde adoptará mediante decreto los resultados de la estratificación y los difundirá ampliamente. Posteriormente los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.**

(...)

**101.5. Antes de iniciar los estudios conducentes a la adopción, el alcalde deberá conformar un Comité permanente de estratificación socioeconómica que lo asesore, cuya función principal es velar por la adecuada aplicación de las metodologías suministradas por el Departamento Nacional de Planeación.**

(...)” (Destacado por la Sala)

De la disposición transcrita se infiere que es deber de los alcaldes municipales realizar la estratificación socioeconómica en sus municipios, adoptarla mediante decreto municipal y, antes del inicio de los estudios correspondientes, deben conformar un Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica, organismo de carácter asesor que tiene como función principal velar por la adecuada aplicación de las metodologías de estratificación que para el efecto suministre el DANE.

A su turno, el artículo 11 de la Ley 505 de 1999<sup>11</sup>, establece:

**“Artículo 11º.- Los alcalde (sic) deberán garantizar que las estratificaciones se realicen, se adopten, se apliquen y permanezcan actualizadas a través del Comité Permanente de Estratificación Municipal o Distrital. Para esto contarán con el concurso económico de las empresas de servicios públicos domiciliarios en su localidad, quienes aportarán en partes iguales a cada servicio que se preste, descontando de un mismo servicio, el monto correspondiente al servicio**

---

<sup>11</sup> Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996.

*se repartirá proporcionalmente entre el número de empresas que lo presten.” (Destacado por la Sala)*

Como bien se observa, los alcaldes tienen el deber legal de adoptar las estratificaciones a través del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica, lo que permite colegir que el pronunciamiento de este órgano resulta vinculante para los mandatarios municipales, al momento de adoptar la estratificación correspondiente.

No está de más advertir que al tenor de lo previsto en el artículo 6° de la Ley 732 de 2002<sup>12</sup>, el comité de que se trata, además de sus funciones como órgano asesor y veedor, tiene a su cargo resolver, como segunda instancia del alcalde municipal, las reclamaciones relacionadas con los resultados de la estratificación socioeconómica:

*“Artículo 6°. Reclamaciones individuales. **Toda persona o grupo de personas podrá solicitar a la Alcaldía**, en cualquier momento, por escrito, **revisión del estrato urbano o rural que le asigne**. Los reclamos serán atendidos y resueltos en primera instancia por la respectiva Alcaldía y **las apelaciones se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación de su municipio o distrito**. En ambos casos y también para mantener actualizadas las estratificaciones, se procederá de acuerdo a la reglamentación que establezca el Departamento Nacional de Planeación atendiendo a las metodologías. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.*

Nótese, entonces, que el órgano asesor en materia de estratificación, desempeña funciones trascendentales en lo que concierne a la adopción de la estratificación socioeconómica municipal, ya que ejerce la veeduría correspondiente para velar por la debida aplicación de las metodologías que para el efecto suministra el DANE, y tiene a su cargo resolver los recursos de apelación que se interpongan contra los actos que resuelven acerca de las revisiones del estrato asignado.

---

<sup>12</sup> *Por la cual se establecen nuevos plazos para realizar, adoptar y aplicar las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales en el territorio nacional y se precisan los mecanismos de ejecución, control y atención de reclamos por el estrato asignado.*

De esta manera, se trata de un organismo asesor, consultivo, de veeduría y de apoyo del alcalde municipal, y segunda instancia de atención de reclamos por el estrato asignado, cuyo pronunciamiento acerca de los estudios de estratificación vincula al mandatario local.

De ahí que el alcalde municipal de Acacías, en el decreto demandado, consideró el pronunciamiento que emitió el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del municipio, a cuyo cargo estuvo la revisión de los resultados de estratificación que calculó el DANE.

Ahora bien, en lo que concierne a la reglamentación de estos comités, el parágrafo 1° de la norma bajo análisis, ordena que su funcionamiento debe regirse por un reglamento interno, de acuerdo a los parámetros del DANE:

*Parágrafo 1°. Reglamentado por el Decreto Nacional 07 de 2010. **Los Comités Permanentes de Estratificación funcionarán en cada municipio y distrito de acuerdo con el modelo de reglamento interno que les suministre el Departamento Nacional de Planeación el cual deberá contemplar que los Comités harán veeduría del trabajo de la Alcaldía** y que contarán con el apoyo técnico y logístico de la Alcaldía, quien ejercerá la secretaría técnica de los Comités. Dicho reglamento también definirá el número de representantes de la comunidad que harán parte de los Comités y establecerá que las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios residenciales harán parte de los Comités. Estas prestarán su concurso económico para que las estratificaciones se realicen y permanezcan actualizadas, de acuerdo con la reglamentación que el Gobierno Nacional haga del artículo 11 de la Ley 505 de 1999.” (Destacado por la Sala)*

Para el caso del municipio de Acacías, el reglamento de que se trata se adoptó a través del Decreto 298 del 11 de octubre de 2001<sup>13</sup>.

Der acuerdo con el artículo cuarto *Ibidem*, el comité se conforma de la siguiente manera:

---

<sup>13</sup> Aportado con la demanda y visible a folios 29 a 33 del cuaderno de primera instancia.

*“ARTÍCULO CUARTO: DE SU CONFORMACIÓN: El Comité Permanente de Estratificación estará conformado por los siguientes integrantes o miembros.*

*a) Un representante de cada una de las empresas registradas en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y en la respectiva comisión de regulación:*

*b) Un representante de los vocales de Control Social de los servicios Públicos Domiciliarios.*

*c) Un representante de las Juntas de Acción Comunal del sector urbano.*

*d) Un representante de las Juntas de Acción Comunal del sector rural.*

*e) Un representante de los sectores Económicos.*

*PARÁGRAFO 1: Asistirán con voz pero sin voto las siguientes personas:*

*a) El Personero Municipal*

*b) El Secretario de Planeación y Desarrollo*

*c) Subsecretario de Urbanismo y Medio Ambiente.*

*PARÁGRAFO 2: Los integrantes del Comité Permanente de Estratificación, serán elegidos por el término o periodo de un (1) año sin perjuicio de ser reelegido o removido.”*

De otra parte, en materia de *quorum*, el artículo décimo del reglamento bajo estudio dispone:

*“ARTÍCULO DÉCIMO: DE QUORUM (sic)*

**La asistencia de la mitad más uno de los miembros en propiedad del comité constituirá quorum para deliberar y decidir.**

*Si llegada la hora de iniciación de la sesión no hubiere quorum, el Presidente instará a quienes no han concurrido para que lo hagan. Transcurrida medio hora (sic) sin el quorum requerido, se dejará constancia de dicha situación en el Acta y el Presidente convocará a una segunda reunión que deberá llevarse a cabo dentro de los cinco (5) días calendario siguientes, en la cual se podrá deliberar y decidir con el número de integrantes que asista.*

**Una vez constituido el quorum de la reunión convocada, este no se entenderá desintegrado por el retiro de alguno de los integrantes asistentes, siempre que se mantenga el quorum a que se refieren los incisos anteriores.**

*Si existiendo quorum el Presidente no está, se elegirá un Presidente encargado.” (Destacado por la Sala)*

De acuerdo con la norma bajo cita, el *quorum* para deliberar y decidir estará debidamente conformado con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Comité de Estratificación.

La norma permite la asistencia de otras personas con voz, pero sin voto<sup>14</sup>, a quienes, en manera alguna, se les catalogó como miembros, por lo que su asistencia no resulta relevante a efectos de la determinación que *quorum*.

El retiro de alguno de los asistentes (miembros) no dará lugar a la desintegración que *quorum*, siempre que no se altere el deliberatorio y decisorio.

Esta disposición aplica, a manera de ejemplo, cuando ante la asistencia de un número mayor (como sería la totalidad de miembros), ocurre el retiro de alguno o algunos de ellos, pero permanece la mitad más uno de los integrantes, de manera que no se altera el *quorum* al que se refiere el reglamento.

---

<sup>14</sup> El personero municipal, el secretario de Planeación y Desarrollo y el subsecretario de Urbanismo y Medio Ambiente.

### 3.2.2. El quorum de la sesión del 21 de noviembre de 2007

Previó a resolver el reparo concreto de la apelación, es del caso precisar que la parte apelante no hizo mención alguna acerca del número de integrantes del comité, ni elevó cuestionamientos en torno a si las empresas de servicios públicos que lo conforman prestan o no los mismos en el municipio.

Según los documentos que en su momento aportaron las partes, entre ellos la propia acta de sesión de 21 de noviembre de 2007<sup>15</sup>, su convocatoria<sup>16</sup>, y el control de asistencia a la misma<sup>17</sup>, las empresas de servicios públicos que en ese momento operaban en el municipio de Acacías, eran:

- Llanogas E.S.P.
  
- Madigas Ingenieros E.S.P.
  
- Electrificadora del Meta E.S.P. (EMSA E.S.P)
  
- Empresa de Servicios Públicos de Acacías E.S.P. (ESPA E.S.P)
  
- Etell E.S.P<sup>18</sup>.
  
- Telecom<sup>19</sup>.

De este modo, y en concordancia con el reglamento transcrito, para el 21 de noviembre de 2007, el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacías, tenía la siguiente conformación:

<b>MIEMBRO - REPRESENTANTE</b>	<b>CANTIDAD</b>
Llanogas E.S.P.	1
Madigas Ingenieros E.S.P.	1
Electrificadora del Meta E.S.P. (EMSA E.S.P)	1
Empresa de Servicios Públicos de Acacías	1

<sup>15</sup> Folios 62 a 64.

<sup>16</sup> Folio 192.

<sup>17</sup> Folio 193.

<sup>18</sup> Su representante firmó el acta de sesión del 21 de noviembre de 2007.

<sup>19</sup> Convocada para asistir a la reunión, según la notificación visible a folio 192.

E.S.P. (ESPA E.S.P)	
Etell E.S.P.	1
Telecom.	1
Representante de los vocales de Control Social de los servicios Públicos Domiciliarios	1
Representante de las Juntas de Acción Comunal del sector urbano	1
Representante de las Juntas de Acción Comunal del sector rural.	1
Representante de los sectores Económicos.	1
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

Se tiene, entonces, que los miembros del comité, con voto, y por lo tanto con facultades para decidir, eran diez, de tal modo que la mitad más uno es la que se conforma con seis integrantes.

Según el control de asistencia a la sesión del 21 de noviembre de 2007, se hicieron presentes los siguientes miembros del comité<sup>20</sup>:

- Representante de Madigas Ingenieros E.S.P.
- Representante de la Empresa de Servicios Públicos de Acacias E.S.P.
- Sara Triana: Junta de Acción Comunal.
- José Rodrigo: Vocal de servicio.
- Luis Hincapié: Representante de Asojuntas.
- José Excelino Páez: Oficina de Planeación (asiste con voz pero sin voto).

En el acta respectiva figura la firma de quien actuó en condición de gerente de Etell E.S.P.

De acuerdo con lo anterior, es preciso colegir que de los diez miembros con voto

---

<sup>20</sup> Folio 193.

que conformaban el comité, asistieron seis de ellos, por lo que se constituyó en debida forma el *quorum* para deliberar y decidir.

Sin embargo, al revisar el apartado de firmas del acta del 21 de noviembre de 2007, la misma fue suscrita por los siguientes integrantes:

- Gerente de EMSA S.A. (Electrificadora del Meta S.A.)
  
- Gerente de Llanogas E.S.P.
  
- Gerente de Etell E.S.P.
  
- Presidente de ASOJUNTAS.
  
- Asesor de la Oficina de Planeación (asiste con voz pero sin voto).

Como se observa, sólo cuatro de los diez miembros del Comité de Estratificación Socioeconómica de Acacías, con voto, suscribieron el acta de la sesión en la que se recomendó al alcalde municipal, adoptar el Estudio de Estratificación Socioeconómica que se analizó en esa reunión.

Los miembros Sara Triana (Junta de Acción Comunal) y José Rodrigo (Vocal de Servicio), pese a que firmaron la asistencia, no firmaron el acta, lo que da lugar a presumir, válidamente, su retiro durante el desarrollo de la sesión en cuestión.

Entonces, forzoso es concluir que el *quorum* deliberatorio y decisorio se alteró, ya que el retiro de dos miembros con voto, redujo a cuatro el número de integrantes.

Bajo ese enfoque, durante la sesión del 21 de noviembre de 2007, se presentó la alteración del *quorum* decisorio, toda vez que el retiro de dos de sus miembros lo desintegró y, por lo tanto, en la sesión de que se trata no se podía recomendar al alcalde municipal de Acacías la adopción de los Estudios de Estratificación correspondientes, ya que el comité que tuvo a su cargo el estudio de esos resultados, no estaba debidamente conformado.

Por lo tanto, se advierte un vicio en el proceso de formación del acto demandado, ya que el alcalde municipal tuvo en cuenta el pronunciamiento sobre el análisis del

estudio de estratificación que emitió el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de Acacias, pese a que el mismo no se conformó en debida forma para la sesión del 21 de noviembre de 2007, en la que se impartió la recomendación correspondiente, infringiendo, de esta forma, las normas en las que debía fundarse.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la sentencia de primera instancia será confirmada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: Confírmase** la sentencia del 30 de agosto de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, a través de la cual anuló el acto demandado en el proceso de la referencia, por las razones expuestas en las consideraciones de este proveído.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

## Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

