



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** Medio de control de nulidad

**Número único de radicación:** 810012339000202200074-02

**Demandante:** Daniel Alfonso Linares González

**Demandado:** Departamento de Arauca

**Asunto:** Resuelve un recurso de apelación

### **AUTO INTERLOCUTORIO**

---

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 12 de diciembre de 2022<sup>1</sup>, por medio del cual el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Arauca, negó la “[...] *medida cautelar solicitada por el demandante* [...]”<sup>2</sup>.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **Demanda**

1. El señor Daniel Alfonso Linares González, en adelante la parte demandante, presentó demanda<sup>3</sup> contra el Departamento de Arauca, en adelante

---

<sup>1</sup> Cfr. Índice núm. 2 del aplicativo web SAMAI.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> En nombre propio.



la parte demandada, en ejercicio del medio de control de nulidad<sup>4</sup>, para que se declare la nulidad de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022, “[...] *Por medio del cual se priorizan y aprueban proyectos de inversión financiados con cargo a los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, en el marco de la Ley 2056 de 2020; Decreto 804 de 2021 y demás disposiciones concordantes [...]*”.

### Solicitud de medida cautelar

2. La parte demandante solicitó, como medida cautelar “[...] *la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1º, 4º y 5º del Decreto 864 del 24 de mayo de 2022 [...]*”, así:

*[...] existe una violación ostensible a las normas en que debía fundarse, con ocasión a la designación como EJECUTOR de tres (3) proyectos de inversión por un valor superior a los **NOVENTA Y UN MIL MILLON ES (SIC) DE PESOS (\$91.000.000.000.)** a la **ASOCIACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS DEL CARIBE - AREMCA** -, cuando esta no está habilitada para formular ni para ejecutar proyectos de inversión dentro del Sistema General de Regalías -SGR - por no estar Registrada junto con su Plan Estratégico a Mediano Plazo en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales - REAT - del Ministerio del Interior según la misiva del 22 de julio de 2022 No. EXT\_S22-00068528-PQRS-058384-PQR, donde expresamente señala: “(...) me permito informarle que una vez revisada la plataforma oficial para el registro de los Esquemas Asociativos Territoriales, la asociación regional de municipios del caribe AREMCA identificada con NIT 801.002.960-4, no ha iniciado su proceso de registro ante el Ministerio del Interior. Por lo anterior, a la fecha no se ha emitido resolución de registro para este esquema asociativo territorial. (se anexa lo enunciado). Desconociendo el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022) y demás normas que lo regulan. (Destacado y subrayado original del texto).*

- Además, queda claro que con la designación como ejecutor a la **ASOCIACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS DEL CARIBE - AREMCA** -, de los mencionados proyectos, se persigue evadir los procesos de licitación contemplados en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, a efectos de direccionarlos a través de la manipulación del procedimiento y con ello adjudicarlos a dedo en demérito del Interés General, quedando en evidencia una desviación de las atribuciones de la Gobernadora (e) del DEPARTAMENTO DE ARAUCA [...]” (Destacado original del texto y subrayado fuera del texto original).

<sup>4</sup> Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]*”.



### Providencia objeto del recurso de apelación

3. El Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Arauca, mediante auto de 12 de diciembre de 2022<sup>5</sup>, negó la “[...] medida cautelar solicitada por el demandante [...]”, en los siguientes términos:

*“[...] se encuentra que los artículos 148-153 de la Ley 136 de 1994 tratan sobre asociaciones de municipios, 9 -15 de la Ley 1454 de 2011 regula (sic) los Esquemas Asociativos Territoriales, y los (sic) 249 y 251 de la Ley 1955 de 2019 también reglamentan los Esquemas Asociativos Territoriales y la concurrencia de recursos para la financiación de iniciativas de gasto en diferentes jurisdicciones, respectivamente; y el Decreto 1033 de 2021 “(...) adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT”.*

*Así mismo, la Ley 2056 de 2020 regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. El artículo 2 de la Ley 80 de 1993 determina que entre otras, las asociaciones de municipios y las entidades descentralizadas indirectas son entidades estatales para efectos de la contratación estatal; [...].*

*[...]*

*De otra parte, se debe tener presente que el Departamento de Arauca en su escrito de oposición a la medida cautelar pedida (a. 22, c.MC), cuestiona que de las normas presuntamente vulneradas que plantea la demanda, de manera específica la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, no debe ser aplicada al caso porque tiene objetivos distintos y es anterior a las del Sistema General de Regalías, el que en su criterio “se encuentra reglamentado por la Ley 2056 de 2020 y su Decreto Único reglamentario” 1821 de 2020.*

*La confrontación que exige el artículo 231, CPACA, entre el acto demandado con las normas superiores invocadas como violadas, muestra en primer lugar que el demandado Decreto 864 de 2022 expedido por la Gobernadora (E) se sustentó en la Ley 2056 de 2020 y los Decretos 1821 de 2020 y 804 de 2021; así como en los artículos 305 y 361 de la C. Po. y el artículo 94 del Decreto 1222 de 1986.*

*Se hace notar que esta última norma jurídica - Artículo 94 del Decreto 1222 de 1986 -, para el día de la expedición del demandado Decreto 864 de 2022, ya se encontraba derogada por la Ley 2200 de 2022 (Artículo 154) y no se excluyó de su aplicación inmediata (Parágrafo Transitorio del artículo 154, Ley 2200 de 2022); por lo tanto, el acto administrativo de la Gobernadora (E) no podía respaldarse en una norma jurídica que había dejado de existir o estar vigente en el ordenamiento jurídico colombiano; sin embargo, este asunto no tiene incidencia sustancial en el tema que aquí hoy se resuelve y será analizado en la sentencia.*

*[...]*

<sup>5</sup> Cfr. Índice núm. 2 del aplicativo web SAMAI.



Así, la Ley 2056 de 2020 en el artículo 2, dentro de los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, establece: “Fomentar y promover la formulación de proyectos de inversión por parte de los **esquemas asociativos de las entidades territoriales** en el marco del Sistema General de Regalías”, y en el artículo 33 determina dentro de la formulación y presentación de los proyectos de inversión, que “Los **Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)**, que estén constituidos como personas jurídicas de derecho público podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Regional y ser designados como sus ejecutores, conforme con la normativa de la presente ley y sus decretos reglamentarios” (Parágrafo 2°). Y el artículo 29 es contundente al exigir que “Los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del Sistema General de Regalías deben estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo”. Resaltados no son del original.

Precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo para la fecha de expedición del Decreto que se demanda, estaba consagrado en la Ley 1955 de 2019, que establecía de manera perentoria y concreta en el artículo 249 sobre los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), que “Una vez conformado, el EAT **deberá registrar** el convenio de conformación y sus estatutos **en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales** que para el efecto ponga en funcionamiento el Gobierno nacional, quien podrá definir los requisitos, condiciones y procedimiento para el suministro de la información a que haya lugar. // Las entidades territoriales a través de los EAT conformados según el procedimiento descrito anteriormente y constituidos como persona jurídica de derecho público, podrán presentar proyectos de inversión de impacto regional a los órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), y **ser designados como sus ejecutores, conforme a la normativa vigente y aplicable**. (...) Los EAT conformados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de conformación y funcionamiento, hasta tanto el Gobierno nacional habilite el referido sistema de registro. Una vez habilitado, los EAT ya conformados **tendrán un plazo máximo de un (1) año para registrarse (sic)**. Sin perjuicio de lo anterior, **los EAT** que busquen acceder a los recursos de los OCAD y asumir las competencias definidas en el presente artículo **deberán estar registrados en el sistema en mención**”. Resaltados no son del original.

En este momento del proceso es necesario precisar que en principio - Así es, ya que la decisión de fondo se adoptará en la sentencia -, sí resultarían aplicables al caso los requisitos de la Ley 1955 de 2019 que reclama el demandante para cuando se designa un Esquema Asociativo Territorial como ejecutor de recursos del Sistema General de Regalías, con lo que se desvirtuaría la apreciación de la Gobernación al pedir que no se tenga en cuenta dicha Ley porque es anterior a la Ley 2056 de 2020 y regula un tema distinto. Lo cual a su vez, hace exigibles las reglas que frente a los EAT contienen los Decretos 1821 de 2020 y 804 de 2021, donde incluso se menciona el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 - Que exige el REAT, Registro de Esquemas Asociativos Territoriales - y son reglamentarios de la Ley 2056 de 2020, que sí acepta la Gobernación. De ahí que tendría respaldo jurídico el requerimiento que hace el demandante.

No obstante, se debe tener en cuenta que de la transcripción recién efectuada, dicho artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, le otorgó a “Los EAT conformados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley” el beneficio



de “un plazo máximo de un (1) año para registrarse (sic)”, lapso que solo comenzaría a contarse “hasta tanto el Gobierno nacional habilite el referido sistema de registro”.

Y he aquí que el Gobierno Nacional solo habilitó el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que le ordenó la Ley 1955 de 2019, el 1 de septiembre de 2021 con el Decreto 1033 de ese año, “Por el cual se adiciona el Título 5 denominado “Esquemas Asociativos Territoriales” a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT, lo que efectuó en los artículos 2.2.5.2.1. y 2.2.5.2.2.

Significaría que para esta etapa del proceso y en virtud de la norma jurídica que el demandante invocó en respaldo de la petición de medida cautelar (Artículo 249, Ley 1955 de 2019), Aremca tendría plazo hasta el 2 de septiembre de 2022 para efectuar su registro en el REAT; es decir, no le sería exigible que lo tuviera al 24 de mayo pasado cuando se expidió el decreto demandado y tampoco al 22 de julio de 2022 cuando el Ministerio del Interior emitió su oficio. Además y por el lapso diferido otorgado para cumplir la obligación referida, tampoco le resultarían aplicables para antes del 2 de septiembre de 2022, las disposiciones de los Decretos 1821 de 2020 y 804 y 1033 de 2021, ni las demás que adujo el demandante (Leyes 136 de 1994, 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1454 de 2011) que hagan alusión al registro para su designación como ejecutora o para la vinculación contractual por parte en este caso, del Departamento de Arauca.

**4.7.** Las anteriores circunstancias conducen a decidir que en este momento del proceso, no estaría demostrada la ilegalidad que se aduce contra la designación de Aremca como ejecutora de los tres proyectos, porque para la fecha del Decreto 864 de 2022, todavía no tenía la obligación de estar incluida en el registro del Ministerio del Interior. [...]”. (Destacado y subrayado original del texto).

## Recurso de apelación y sus fundamentos

4. La parte demandante interpuso recurso de apelación contra el auto de 12 de diciembre de 2022, en los siguientes términos:

5. Indicó que el *a quo* le dio al artículo 249 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019<sup>6</sup> un alcance diferente cuando señaló que, para la fecha en que se expidió el acto acusado, a la Asociación Regional de Municipios del Caribe - AREMCA - no se le podía exigir cumplir con el requisito de encontrarse inscrita en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales del Ministerio del Interior, comoquiera que contaba con el plazo de un (1) año para realizar el registro, el cual vencía el 2.º de septiembre de 2022.

<sup>6</sup> “[...] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad [...]”.



6. Expresó que el plazo de un (1) año para registrarse no significaba que los Esquemas Asociativos Territoriales quedarán habilitados para que, mientras realizaban el registro, formularan y ejecutaran proyectos con cargo al Sistema General de Regalías.

7. Explicó que la expresión: “[...] *sin perjuicio* [...]”, contenida en el artículo citado *supra*, quiere decir que, sin consideración al año concedido para efectuar el registro, los Esquemas Asociativos Territoriales requerían si o si del registro ante el Ministerio del Interior para poder “[...] *participar dentro del Sistema General de Regalías*. [...]”.

8. Aseguró que la obligación del registro se ratificó en el numeral 2.º del artículo 1.2.1.2.6 del Decreto núm. 1821 de 31 de diciembre de 2020<sup>7</sup>, en el cual se dispuso que, “[...] *En armonía con el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, **al momento de presentación del proyecto, los EAT deberán adjuntar el correspondiente certificado de inscripción en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales REAT, otorgado por el Ministerio del Interior.*** [...]” (Destacado y subrayado original del texto).

9. Señaló que el acto acusado es ilegal, porque mediante este se asignaron más de \$91.000.000.000 para que los ejecutara la Asociación Regional de Municipios del Caribe en tres (3) proyectos, cuando “[...] *en la actualidad* [...]” no se encontraba registrada en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales del Ministerio del Interior y sin “[...] *contar con un Plan Estratégico a Mediano Plazo, como requisitos habilitantes* [...]”.

10. Anotó que el Ministerio del Interior, mediante el oficio núm. S22-00068528-PQRSD-058384-PQR de 22 de julio de 2022, indicó que la asociación citada *supra* no ha iniciado el proceso de registro y a la fecha no se ha emitido resolución de registro para dicho EAT; en consecuencia, se violan “[...] *el artículo 249 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 1.2.1.2.6 del Decreto 1821 de 2020.* [...]”.

<sup>7</sup> “[...] *Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías* [...]”.



### **Traslado del recurso de apelación**

11. La Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca corrió traslado del recurso de apelación el 18 de enero de 2023<sup>8</sup>.

12. El Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Arauca, mediante providencia de 1.º de febrero de 2023, concedió el recurso de apelación<sup>9</sup>.

13. La Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, procedió a efectuar el reparto del expediente.

## **II. CONSIDERACIONES**

14. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) procedencia y oportunidad del recurso de apelación; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; v) las normas violadas; vi) el acto acusado; y vii) análisis del caso concreto.

### **Competencia**

15. Vistos los artículos: 125<sup>10</sup> y 150<sup>11</sup> de la Ley 1437, sobre expedición de providencias y competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación: esta Sala es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto de 12 de diciembre de 2022, proferido por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Arauca.

<sup>8</sup> Cfr. Índice núm. 2 del aplicativo web SAMAI.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 “[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. [...]”.

<sup>11</sup> Modificado por el artículo 26 de la Ley 2080.



## Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

16. Vistos los artículos 243<sup>12</sup> numeral 5.º y 244<sup>13</sup> numeral 3.º de la Ley 1437, sobre el recurso de apelación y trámite del recurso de apelación contra autos, respectivamente.

17. Atendiendo a que la parte demandante interpuso y sustentó oportunamente el recurso de apelación contra el auto de 12 de diciembre de 2022, por medio del cual se negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022, en un asunto de doble instancia, el recurso es procedente de conformidad con lo dispuesto en los artículos anotados en precedencia.

18. Agotado el procedimiento previsto en la Ley 1437 para el recurso de apelación, la Sala procede a examinar los argumentos expuestos por la parte demandante, teniendo en cuenta que de conformidad con los artículos 320<sup>14</sup> y 328<sup>15</sup> de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>16</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 306 de la Ley 1437, el juez se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, frente al problema jurídico planteado *infra*.

## Problema jurídico

19. Le corresponde a la Sala determinar si se reúnan los requisitos de ley para decretar la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022, porque el artículo 249 de la

<sup>12</sup> Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080.

<sup>13</sup> Modificado por el artículo 64 de la Ley 2080.

<sup>14</sup> “[...] ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.

Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia: respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 71. [...]”.

<sup>15</sup> “[...] ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. [...]”.

<sup>16</sup> “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]”.





Ley 1955, en concordancia con el numeral 2.º del artículo 1.2.1.2.6 del Decreto núm. 1821 de 2020, para la fecha de su expedición, imponían a los esquemas asociativos territoriales la obligación de encontrarse inscritos en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales del Ministerio del Interior para poder ejecutar recursos de Sistema General de Regalías, sin atención al plazo de un (1) año para realizar el registro, con el cual no contaba para dicha fecha la Asociación Regional de Municipios del Caribe – AREMCA, a quien se le asignaron recursos del Sistema Nacional de Regalías para la ejecución de tres (3) proyectos.

20. En consecuencia, si se confirma, modifica o revoca el auto de 12 de diciembre de 2022.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos**

21. Vistos los artículos: i) 229 de la Ley 1437, sobre la procedencia de las medidas cautelares; ii) 230 *ibidem*, referente al contenido y el alcance de las medidas cautelares; y, iii) 231 *idem*, que regula los requisitos para decretar las medidas cautelares.

22. La Sala considera que, atendiendo lo previsto en la Ley 1437, para decretar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, cuando esta se fundamente en la violación de las disposiciones superiores que se invoquen, bien sea en la demanda o en escrito separado, necesariamente se le impone al juez un deber de análisis de las normas, en confrontación directa con el acto demandado o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

23. Con el fin de verificar los requisitos establecidos para el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, esta Sala en providencia de 26 de junio de 2020<sup>17</sup> consideró que el legislador dividió el artículo 231 de la Ley 1437 en tres partes: la primera, hace referencia a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; expediente con núm. único de radicación: 110010324000201600295-00.



nulidad; la segunda, a los requisitos para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho; y la tercera, se refiere a los requisitos para decretar otros tipos de medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, como son las de carácter preventivo, conservativo y anticipativo.

24. En la providencia citada *supra* se indicó que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita se satisfacen los requisitos de *periculum in mora* y *fumus boni iuris* porque en un Estado Social de Derecho estos elementos siempre concurren cuando se trata de la transgresión del ordenamiento jurídico por las autoridades públicas<sup>18</sup>.

### **Normas violadas**

25. Artículo 249 de la Ley 1955 de 2019.

26. Numeral 2.º del artículo 1.2.1.2.6 del Decreto núm. 1821 de 2020.

### **Acto acusado**

27. Artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022.

### **Análisis del caso concreto**

28. La parte demandante, en el recurso de apelación adujo que: i) el *a quo* dio un alcance diferente al artículo 249 de la Ley 1955 al establecer que, para el momento en que se expidió el acto acusado, a la Asociación Regional de Municipios del Caribe no le era exigible el requisito de encontrarse registrada ante el Ministerio del Interior, toda vez que la norma le concedió el plazo de un (1) año

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 24 de febrero de 2022. Expediente con núm. Único de radicación: 11001032400020210042100. C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.



para registrarse; ii) el plazo de un (1) año para registrarse no significaba que los Esquemas Asociativos Territoriales quedaran habilitados para que, mientras realizaban el registro, formularan y ejecutaran proyectos con cargo al Sistema General de Regalías; iii) la expresión: “[...] *sin perjuicio* [...]”, contenida en el artículo citado *supra*, significa que, sin consideración al año concedido para registrarse, los Esquemas Asociativos Territoriales requerían del registro para ejecutar recursos con cargo al Sistema General de Regalías; y iv) los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022 son ilegales porque se asignaron, para su ejecución, recursos del Sistema General de Regalías a la Asociación Regional de Municipios del Caribe, quien carecía del requisito habilitante del registro ante el Ministerio del Interior.

29. La Sala observa que, en la providencia objeto del recurso de apelación, en síntesis se explicó que, como el artículo 249 de la Ley 1955 le concedió a los Esquemas Asociativos Territoriales, un año para inscribirse en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales del Ministerio del Interior, tal plazo solamente empezó a correr cuando el Gobierno Nacional lo habilitó, esto es el 1.º de septiembre de 2021 con la expedición del Decreto núm. 1033<sup>19</sup>, motivo por el cual, como la Asociación Regional de Municipios del Caribe tenía hasta el 2 de septiembre de 2022 para registrarse, para el 24 de mayo de 2022, día en que se expidió el acto acusado y para el 22 de julio de 2022 fecha de emisión del oficio del Ministerio del Interior, no le era exigible dicho registro.

30. Esta Sala, con el objeto de resolver los argumentos planteados en el recurso, encuentra que el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

31. En el artículo 249 *ibidem*, sobre Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), se reguló la conformación y registro de los Esquemas Asociativos Territoriales; además, se fijó un procedimiento para tal efecto.

---

<sup>19</sup> “[...]”*Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT" [...]*”.



32. En el inciso final de la norma citada *supra* se determinó que los Esquemas Asociativos Territoriales “[...] conformados con anterioridad a la vigencia de la presente Ley continuarán sometidos a sus respectivas normas de conformación y funcionamiento, hasta tanto el Gobierno nacional habilite el referido sistema de registro. **Una vez habilitado, los EAT ya conformados tendrán un plazo máximo de un (1) año para registrarse (sic). Sin perjuicio de lo anterior, los EAT que busquen acceder a los recursos de los OCAD y asumir las competencias definidas en el presente artículo deberán estar registrados en el sistema en mención. [...]**” (Destacado fuera de texto).

33. La Sala, del aparte transcrito advierte lo siguiente: i) el Gobierno Nacional debe habilitar un sistema para que allí se registraran los Esquemas Asociativos Territoriales; ii) los Esquemas Asociativos Territoriales, creados antes de la entrada en vigencia de la Ley 1955, siguen sujetándose a sus normas de conformación y funcionamiento **hasta tanto** el Gobierno Nacional habilitara el sistema de registro; iii) los Esquemas Asociativos Territoriales **existentes**, deben registrarse en el plazo máximo de un (1) año, en el sistema habilitado por el Gobierno Nacional; y iv) los Esquemas Asociativos Territoriales que pretendan acceder a los recursos de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, deben encontrarse registrados en el sistema habilitado por el Gobierno Nacional.

34. El Gobierno Nacional, mediante el Decreto núm. 1033 de 1.º de septiembre de 2021, reglamentó el funcionamiento de los EAT, incluido el registro citado *supra* y dispuso en el párrafo 3.º del artículo 2.2.5.2.1. que el Ministerio del Interior debía poner en marcha y funcionamiento el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales – REAT “[...] dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición del presente decreto [...]”; es decir, a partir del 1.º de septiembre de 2021.

35. Por su parte, el Decreto núm. 1821 de 31 de diciembre de 2020<sup>20</sup>, en el numeral 2.º del artículo 1.2.1.2.6., referente a los requisitos especiales para la presentación de proyectos de impacto regional por parte de los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), estableció que, en “[...] armonía con el **artículo 249 de la Ley 1955 de 2019, al momento de presentación del proyecto, los EAT**

<sup>20</sup> “[...] Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías [...]”.



**deberán adjuntar el correspondiente certificado de inscripción en el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales REAT, otorgado por el Ministerio del Interior. [...]** (Destacado y subrayado fuera de texto).

36. La Gobernadora del Departamento de Arauca, mediante el Decreto núm. 864 de 2022 priorizó y aprobó cinco (5) proyectos de inversión a realizarse en el Departamento de Arauca; todos con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

37. La parte demandada, en los artículos 1.º, 4.º y 5.º del precitado decreto, dispuso que la entidad ejecutora de los recursos de tres (3) de esos proyectos, sería el Esquema Asociativo Territorial denominado Asociación Regional de Municipios del Caribe - AREMCA; esquema que, conforme lo indicó la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior, en el oficio S22-00068528-PQRSD-058384 de 22 de julio de 2022, ***[...] no ha iniciado su proceso de registro ante el Ministerio del Interior. Por lo anterior, a la fecha no se ha emitido resolución de registro para este esquema asociativo territorial [...]*** (Destacado fuera de texto).

38. La Sala conforme con lo anterior, considera que en el caso bajo examen, sí se reunían los requisitos de ley para decretar la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022.

39. En efecto, acorde con el inciso final del artículo 249 de la Ley 1955, sin consideración al plazo de un (1) año para registrarse ante el Ministerio del Interior, todo Esquema Asociativo Territorial que pretendiera acceder a los recursos de los OCAD, debía estar registrado en el sistema habilitado por el Gobierno Nacional

40. La Sala advierte que la Asociación Regional de Municipios del Caribe, para el 24 de mayo de 2022, fecha en que se expidió el Decreto núm. 864, no contaba con el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales, razón por la que la Gobernadora de Arauca no la podía designar como ejecutora de recursos a cargo del sistema general de regalías.



41. Para la Sala, acorde con lo anteriormente expresado, los argumentos de la parte demandante están llamados a prosperar, por cuanto está acreditado, que para el 24 de mayo de 2022, fecha de expedición del acto acusado, la Asociación Regional de Municipios del Caribe para ser designada como ejecutora de unos recursos pertenecientes al Sistema General de Regalías, debía encontrarse inscrita en el REAT a cargo del Ministerio del Interior y no lo estaba, cuando dicha cartera ministerial señaló que, incluso para el 22 de julio de 2022, fecha posterior en que expidió el oficio núm. S22-00068528-PQRSD-058384, la asociación citada *supra* no se encontraba inscrita en el aludido registro.

42. En tal virtud, de la confrontación del acto acusado con las normas superiores invocadas como violadas, surge su transgresión, circunstancia por la cual procede el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 2022.

### **Conclusión**

43. La Sala considera que, conforme con los argumentos expuestos en precedencia, en el caso *sub examine* se acreditó el cumplimiento de los requisitos previstos en el inciso primero del artículo 231 de la Ley 1437, razón por la que procederá a revocar el auto de 12 de diciembre de 2022 y, en su lugar, decretará la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022.

**Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto de 12 de diciembre de 2022 proferido por el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo de Arauca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



**SEGUNDO: DECRETAR** la suspensión provisional de los efectos de los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Decreto núm. 864 de 24 de mayo de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente (e)  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
(Ausente con permiso)

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial, SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.