**ACTO ADMINISTRATIVO - Noción y elementos para su expedición ACTO ADMINISTRATIVO - Para que sea oponible a terceros, esto es, para que produzca efectos jurídicos, debe ser puesta en conocimiento de los administrados, a través de su publicación o notificación, según sea el caso**

En primer lugar, ha de señalarse que los actos administrativos, los cuales se constituyen en una de las formas que utiliza la administración pública, a efectos de exteriorizar su voluntad, generando efectos jurídicos que afectan positiva o negativamente la vida de los ciudadanos, se encuentran sometidos al cumplimiento de unas formas propias para su expedición. En tal virtud, uno de los elementos más importantes, además de los sujetos, el objeto, la causa o motivo, la finalidad y las formalidades que caracterizan al acto administrativo y que tienen que ver con su validez, tiene que ver con el momento en el cual cobra vigencia la decisión unilateral de la administración respecto a los ciudadanos; al respecto resulta pertinente hacer referencia a un pronunciamiento de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2007, en donde se indicó lo siguiente: (…). En esa medida, la decisión de la administración contenida en un acto administrativo para que sea oponible a terceros, esto es, para que produzca efectos jurídicos, debe ser puesta en conocimiento de los administrados, a través de su publicación o notificación, según sea el caso.

**ACUERDOS MUNICIPALES – Momento a partir de los cuales producen efectos.**

El debate se contrae a analizar la validez del artículo 3º del Acuerdo n.° 7 del 24 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Busbanzá, y, por consiguiente, a partir de cuándo los acuerdos municipales empiezan a regir, si a partir de su promulgación o publicación o desde la sanción. (…). Para efectos de establecer el momento a partir del cual surten efectos los Acuerdos expedidos por los Concejos Municipales, debe aplicarse, en lo que no contradiga la norma, el artículo 116 del Decreto 1333 de 1986, que dispone: “Artículo 116º.- Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción”. De acuerdo con la norma en cita, para efectos de la existencia del acuerdo municipal se hace necesaria la sanción, por parte del ejecutivo, pero para que surta efectos jurídicos, esto es, para que cobre vigencia, resulta necesaria la publicidad del acto, a través de los medios establecidos para tal fin. En cuanto a este punto, vale la pena traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional respecto del momento a partir del cual empiezan a producir efectos los actos administrativos expedidos por las autoridades: (…). “En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación, en tratándose de actos administrativos de carácter general, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros” (Subrayado y negrillas fuera de texto). Por otro lado, el artículo 65 del CPACA prescribe que “los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso” (Subraya fuera de texto).

**ACUERDO MUNICIPAL - Los efectos legales del acuerdo no penden de su expedición, sino de la publicación en Diario Oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, para que sea obligatorio / ACUERDO MUNICIPAL – Validez condicionada en el caso concreto bajo el entendido que el acto administrativo surtió efectos a partir de su publicación.**

(…) ARTÍCULO TERCERO: El presente acuerdo rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias”. Con fundamento en lo expuesto, se determinará la validez del artículo 3º del Acuerdo n.° 7 del 24 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Busbanzá, y por consiguiente, a partir de cuándo los acuerdos municipales empiezan a regir, si a partir de su promulgación o publicación o desde la sanción. Como se dejó expuesto, el artículo 3º del acto bajo estudio establece que el Acuerdo Municipal rige a partir de su expedición. Ateniendo los preceptos citados en las consideraciones, resulta claro que el Acuerdo bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA); pero es eficaz y oponible a terceros desde su publicación. Luego, resulta indispensable la publicación del acto general en el Diario Oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, para que sea obligatorio. De suerte que el artículo 3° desconoce los referidos mandatos legales por cuanto los efectos legales del acuerdo no penden de su expedición, sino de la publicación en cualquiera de los medios indicados anteriormente. En el presente caso está probado que el mencionado Acuerdo se expidió 24 de mayo de 2021, luego de haberse surtido los respectivos debates; sancionado el 26 de mayo del mismo año; y fue publicado en la cartelera del ente territorial, por el término de 3 días hábiles, a partir del 27 de mayo hasta el 31 de mayo de 2021, concluyéndose que el acuerdo demandado solo cobró vigencia en dicho lapso en el que fue publicado. En consecuencia, la Sala declarará la validez del artículo 3° del Acuerdo n.° 007 de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Busbanzá, bajo el entendido que el acto administrativo surtió efectos a partir de su publicación, en los términos del artículo 65 del CPACA, según lo expuesto.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
|  https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=150012333000202100505001500123 |

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Tunja, 23 de marzo de 2023

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Actuación  | : | **Validez de Acuerdo Municipal** |
| Demandante  | : | **Departamento de Boyacá**  |
| Demandado  | : | **Acuerdo 07 de 2021 Concejo Municipal de Busbanzá**  |
| Expediente  | : | **150012333000-2021-00505-00** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Magistrado Ponente  | : | **Luís Ernesto Arciniegas Triana** |

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar **sentencia de única instancia** para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo n7 del 24 de mayo de 2021*,"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE BUSBANZÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2021”.*

**I. ANTECEDENTES**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez parcial del artículo 3º del Acuerdo 07 del 24 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Busbanzá.

**II. HECHOS**

El Concejo Municipal de Busbanzá expidió el Acuerdo No. 07 del 24 de mayo de 2021, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá el 1° de junio de 2021.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Ley y a la Constitución.

Estima como norma violada, el artículo 116 de le Decreto 1333 de 1986.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Busbanzá, desconoce la norma antes descrita, por las siguientes razones:

Señala que los acuerdos expedidos por los concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos “*a partir de la fecha de publicación a menos que en ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto*”. *Luego, sostiene que se debe declarar la invalidez parcial del artículo 3° del Acuerdo demandado, en el que se estableció que rige a partir de su expedición.*

En base a lo anterior, manifiesta que la sanción y la promulgación (publicación) son figuras jurídicas autónomas, que obedecen a escenarios distintos en el proceso de formación y adopción de los textos normativos. Expone que son tan diferentes esos momentos que “*es gracias a la promulgación y/o publicidad que el Acuerdo Municipal produce efectos jurídicos*”.

**III. TRÁMITE PROCESAL**

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja, siendo admitida por el Despacho, sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en la lista, **el municipio de Busbanzá** se pronunció sobre la validez del acuerdo, alegando que el Consejo de Estado ha sido enfático en que la publicación de los actos administrativos no constituye un requisito de validez, sino simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad.

Luego, señala que en este evento se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; que es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo[[1]](#footnote-1).

Manifiesta que en el artículo 3° del Acuerdo n.° 7 de 2021 se advierte una imprecisión frente al momento en que empieza a regir el mismo. No obstante, resalta que el acto administrativo en referencia fue expedido el 24 de mayo de 2021, sancionado el 26 y publicado desde el 27 de mayo del mismo mes y año, por tanto, asegura que es oponible desde el 27 de mayo de 2021, es decir, tres días después a su expedición. Además, informa que hasta tanto no fue oponible, “*la administración municipal no dispuso de los recursos objeto del acuerdo en debate”.*

3. Mediante providencia del 29 de septiembre de 2021 se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito de demanda. Además, como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

**IV- CONSIDERACIONES**

**1. Problema jurídico**

El debate se contrae a analizar la validez del artículo 3º del Acuerdo n.° 7 del 24 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Busbanzá, y, por consiguiente, a partir de cuándo los acuerdos municipales empiezan a regir, si a partir de su promulgación o publicación o desde la sanción.

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizarái)el momento a partir de la cual los acuerdos municipales producen efectos; ii) la solución del caso concreto.

**2. Momento a partir de la cual los acuerdos municipales producen efectos**

En primer lugar, ha de señalarse que los actos administrativos, los cuales se constituyen en una de las formas que utiliza la administración pública, a efectos de exteriorizar su voluntad, generando efectos jurídicos que afectan positiva o negativamente la vida de los ciudadanos, **se encuentran sometidos al cumplimiento de unas formas propias para su expedición**.

En tal virtud, uno de los elementos más importantes, además de los sujetos, el objeto, la causa o motivo, la finalidad y las formalidades que caracterizan al acto administrativo y que tienen que ver con su validez, tiene que ver con el momento en el cual cobra vigencia la decisión unilateral de la administración respecto a los ciudadanos; al respecto resulta pertinente hacer referencia a un pronunciamiento de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2007[[2]](#footnote-2), en donde se indicó lo siguiente:

"(...) En ese contexto de orden legal y jurisprudencial basta reiterar que para que para determinar la validez del acto administrativo resulta indispensable realizar el examen de sus elementos esenciales en torno a la competencia del órgano y de la autoridad administrativa que lo profiere; los motivos de su expedición; la finalidad perseguida con la decisión administrativa; el contenido mismo del acto y los procedimientos; trámites, formalidades o actuaciones cumplidas para proferirlo, de tal suerte que si alguno de estos elementos no se ajusta a las prescripciones legales, es decir, vulnera el ordenamiento jurídico, el acto estará afectado de nulidad y podrá serimpugnado mediante las acciones previstas por la ley, aún desde el mismo momentos de su expedición y antes de ser publicado o notificado, según el caso, sencillamente porque los vicios del acto administrativo se configuran en el momento en relación con el cual se examinan- y no al momento de su publicación.

Pero además, es claro que la decisión de la Administración o acto administrativo está llamado a producir efectos jurídicos, lo cual se obtiene con la publicidad o notificación, en debida forma, requisito que le otorga fuerza vinculante frente a los administrados, es decir, lo torna obligatorio y faculta a la Administración para ejecutarlo, por manera que la ausencia de este procedimiento impide a la Administración oponerlo frente a terceros, sin que tal omisión, afecte la validez del acto (...)". (Destacado por la Sala)

En esa medida, la decisión de la administración contenida en un acto administrativo para que sea oponible a terceros, esto es, para que produzca efectos jurídicos, debe ser puesta en conocimiento de los administrados, a través de su **publicación o notificación**, según sea el caso.

Para efectos de establecer el momento a partir del cual surten efectos los Acuerdos expedidos por los Concejos Municipales, debe aplicarse, en lo que no contradiga la norma, el artículo 116 del Decreto 1333 de 1986[[3]](#footnote-3), que dispone:

**“Artículo 116º.-** Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción” (Subraya la Sala).

De acuerdo con la norma en cita, para efectos de la existencia del acuerdo municipal se hace necesaria la sanción, por parte del ejecutivo, pero para que **surta efectos jurídicos**, esto es, para que **cobre vigencia**, resulta necesaria la **publicidad del acto**, a través de los medios establecidos para tal fin.

En cuanto a este punto, vale la pena traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional respecto del momento a partir del cual empiezan a producir efectos los actos administrativos expedidos por las autoridades:

“En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, **pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación**, **en tratándose de actos administrativos de carácter general**, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros”[[4]](#footnote-4) (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Por otro lado, el artículo 65 del CPACA prescribe que “*los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”* (Subraya fuera de texto)*.*

 **3. Solución del caso concreto**

El citado acto administrativo dispone en la parte resolutiva lo siguiente:

“…

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Adiciónese el presupuesto de ingresos, rentas y recursos de capital del Municipio de Busbanzá, para la actual vigencia fiscal, en la suma de CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCO MIL CUATROCIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS ($193.505.454,00) M/CTE…

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adiciónese el presupuesto de Gastos, y apropiaciones del Municipio de Busbanzá, para la actual vigencia fiscal, en la suma de CIENTO NOVENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCO MIL CUATROCIENTO CINCUENTA Y CUATRO PESOS ($193.505.454,00) M/CTE…

…

**ARTÍCULO TERCERO:** El presente **acuerdo rige a partir de su expedición** y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

Con fundamento en lo expuesto, se determinará la validez del artículo 3º del Acuerdo n.° 7 del 24 de mayo de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Busbanzá, y por consiguiente, a partir de cuándo los acuerdos municipales empiezan a regir, si a partir de su promulgación o publicación o desde la sanción.

Como se dejó expuesto, el artículo 3º del acto bajo estudio establece que el Acuerdo Municipal **rige a partir de su expedición.** Ateniendo los preceptos citados en las consideraciones, resulta claro que el Acuerdo bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA); pero es eficaz y oponible a terceros desde su publicación.

Luego, resulta indispensable la publicación del acto general en el Diario Oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación[[5]](#footnote-5), para que sea obligatorio.

De suerte que el artículo 3° desconoce los referidos mandatos legales por cuanto los efectos legales del acuerdo no penden de su expedición, **sino de la publicación** en cualquiera de los medios indicados anteriormente.

En el presente caso está probado que el mencionado Acuerdo se expidió 24 de mayo de 2021, luego de haberse surtido los respectivos debates; sancionado el 26 de mayo del mismo año; y fue **publicado** en la cartelera del ente territorial, por el término de 3 días hábiles, **a partir del 27 de mayo hasta el 31 de mayo de 2021**, concluyéndose que el acuerdo demandado solo **cobró vigencia** en dicho lapso en el que fue publicado.

En consecuencia, la Sala declarará la validez del artículo 3° del Acuerdo n.° 007 de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Busbanzá, **bajo el entendido que el acto administrativo surtió efectos a partir de su publicación**, en los términos del artículo 65 del CPACA, según lo expuesto[[6]](#footnote-6).

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR LA VALIDEZ** del artículo 3° del Acuerdo n.° 07 del 24 de mayo de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Busbanzá, **bajo el entendido que el acto administrativo surtió efectos a partir de su publicación**, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.** Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo y al alcalde Municipal de Busbanzá.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

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

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMÓN

**Magistrado**

1. Consejo de Estado, Rad. 21315 de 2017. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P. Mauricio Fajardo Gómez sentencia del 4 de agosto de 2007. Radicado Interno: 16016. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal** [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-957/99 [↑](#footnote-ref-4)
5. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p 269: *“(…) Los actos administrativos que tengan el carácter de generales, independientemente de la autoridad que los haya proferido, solo so****n obligatorios para los particulares en el momento en que hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta territorial o boletín que la administración*** *y sus entidades tengan destinados para tales fines.*

*(…)*

*En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha recogido el anterior planteamiento doctrinal. La corporación acepta la tesis de la existencia del acto administrativo, pero de la ausencia de eficacia, cuando el mismo no ha sido publicado. Bajo ese presupuesto* ***la administración no puede hacer eficaz un acto de carácter general sin su debida publicación. Esto es, le está vedada la posibilidad de hacer que el mismo surta efectos a partir de la fecha de su expedición. Con la expedición el acto nace a la vida jurídica; con la publicación se hace eficaz y oponible a los asociados****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original) [↑](#footnote-ref-5)
6. Un caso similar fue el decidido en la sentencia del 27 de abril de 2022, MP. Luis Ernesto Arciniegas Triana, dentro de la validez de acuerdo radicada con el número 15001-23-33-000-2021-00762-00. [↑](#footnote-ref-6)