

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020)

**SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN:** 50001-33-33-004-2018-00529-01  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD SIMPLE  
**DEMANDANTE:** DEPARTAMENTO DEL META  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE CUMARAL-CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL.

Procede la Sala a resolver el RECURSO DE APELACIÓN presentado por la parte demandada contra el auto de 09 de diciembre de 2019, proferido en audiencia inicial por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, que declaró impróspera la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el MUNICIPIO DE CUMARAL.

**ANTECEDENTES**

1. El Concejo Municipal del MUNICIPIO DE CUMARAL emitió el Acuerdo No. 004 de 15 de septiembre de 2018: "*Por el cual se otorgan facultades al alcalde municipal para declarar de utilidad pública e interés social un predio*".
2. El DEPARTAMENTO DEL META, por intermedio de apoderado judicial presentó demanda de nulidad simple contra el MUNICIPIO DE CUMARAL/CONCEJO MUNICIPAL, por la expedición del Acuerdo Municipal No. 004 de 15 de septiembre de 2018<sup>1</sup>. Asimismo, en el escrito de demanda se solicitó que se decretara la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, de conformidad con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 ("*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*" o "C.P.A.C.A").
3. La demanda de nulidad le correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio<sup>2</sup>.
4. Mediante auto de 11 de febrero de 2019<sup>3</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio resolvió, entre otros, admitir la demanda.

<sup>1</sup>Folios 1-14: cuaderno I de primera instancia.

<sup>2</sup>Folio 24: cuaderno I de primera instancia.

<sup>3</sup>Folio 26: cuaderno I de primera instancia.

- de nulidad presentada por el DEPARTAMENTO DEL META contra el MUNICIPIO DE CUMARAL-CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL.
5. A través de providencia de 11 de febrero de 2019<sup>4</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio corrió traslado de la medida cautelar al MUNICIPIO DE CUMARAL y al CONCEJO MUNICIPAL DE CUMARAL.
  6. El 25 de febrero de 2019, el MUNICIPIO DE CUMARAL, por medio de apoderado judicial, allegó pronunciamiento respecto de la medida cautelar<sup>5</sup>.
  7. El 02 de abril de 2019, el MUNICIPIO DE CUMARAL, por mediación de apoderado judicial, presentó contestación de la demanda solicitando, entre otras cosas, que se declarara probada la excepción previa de falta de legitimación en la causa por activa<sup>6</sup>.
  8. En auto de 06 de mayo de 2019<sup>7</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio negó la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.
  9. Mediante auto de 02 de septiembre de 2019<sup>8</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, luego de tener por contestada la demanda por parte del MUNICIPIO DE CUMARAL, fijó como fecha para llevar a cabo la audiencia inicial el 21 de noviembre de 2019.
  10. Por medio de auto de 25 de noviembre de 2019<sup>9</sup>, se fijó el 09 de diciembre de 2019 como nueva fecha para llevar a cabo la audiencia inicial, debido a que el 21 de noviembre del mismo año se impidió el acceso del público al Palacio de Justicia con ocasión del cese de actividades convocado por los sindicatos de la Rama Judicial.
  11. En audiencia de 09 de diciembre de 2019<sup>10</sup>, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio desestimó la configuración de la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, propuesta por el MUNICIPIO DE CUMARAL en su escrito de contestación de la demanda, en los términos que pasan a detallarse:

El *A quo* explicó que el apoderado del MUNICIPIO DE CUMARAL había expuesto que, de conformidad con lo consagrado en el artículo 119 del Decreto Ley 1133 [SIC] de 1986, el DEPARTAMENTO DEL META contaba con veinte (20) días para remitir el Acuerdo No. 004 de 2018 a la jurisdicción contenciosa administrativa, plazo que culminó el 30 de octubre de 2018. Sin embargo, la demanda fue instaurada el 19 de diciembre del mismo año. De

Folio 27: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folios 40-47: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folios 73-79: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folios 147-148: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folio 152: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folio 155: cuaderno 1 de primera instancia.  
 Folio 157: cuaderno 1 de primera instancia.

esta manera, se adujo que la administración departamental contaba con la facultad de ejercer la acción de validez, la cual no se realizó, lo cual configuró el fenómeno de la falta de legitimación en la causa por activa.

El *A quo* aclaró que la legitimación en la causa consistía en la calidad que una persona ostentaba para formular pretensiones mediante la interposición de una demanda o de oponerse a la misma, al ser sujeto de la relación jurídica sustancial.

Agregó que lo que se pretende en el caso es la nulidad del Acuerdo No. 004 de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Cúmaral, para el cual se ejerció la acción de nulidad simple, prevista en el artículo 137 del C.P.A.C.A. El Juzgado aclaró que, en observancia de esta disposición normativa, toda persona puede acudir a este medio de control. De manera que el DEPARTAMENTO DEL META estaba legitimado para promoverlo según la norma que gobierna el trámite.

En línea con lo anterior, el *A quo* también desestimó que la demandante estuviera deslegitimada en el asunto por no haber ejercido la acción de validez, en razón a que éste mecanismo no es principal ni subsidiario del medio de control de nulidad, pues aunque persiguen el mismo fin, presentan características diferentes. Esto por cuanto la acción de validez es un medio preventivo que procede antes de la entrada en vigencia del acto y tiene como único agente intermediario al gobernador, mientras que la nulidad es una acción judicial que puede promover cualquier persona. Para ello, se destacó la posición del Consejo de Estado, en providencia de 05 de diciembre de 2011 (Rad. 18270). En esa medida, en tanto la acción de validez no se trata de un requisito previo para ejercer la acción de nulidad, se concluyó que el DEPARTAMENTO DEL META se encontraba legitimado para instaurar el medio de control presentado.

La decisión de desestimar la excepción de falta de legitimación en la causa fue sentada en audiencia y notificada en estrados. El apoderado del MUNICIPIO DE CUMARAL interpuso recurso de apelación contra la misma y, al corrersele traslado del recurso, la apoderada del DEPARTAMENTO DEL META optó por abstenerse de formular alguna observación.

Luego de ello, el *A quo* concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo y, en consecuencia, ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Meta para lo de su competencia.

## ARGUMENTOS DEL RECURSO

El apoderado del MUNICIPIO DE CUMARAL aclaró que la acción de validez se ejerce después de que el acuerdo municipal se encuentra vigente, en tanto ya ha sido sancionado por el alcalde. Entonces, la acción de validez no es un control previo, sino la oportunidad que el legislador y el ordenamiento jurídico han consagrado en pro del control que ejerce el gobernador de la respectiva jurisdicción.

En línea con lo anterior, manifestó que el DEPARTAMENTO DEL META contaba con una legitimación que debía agotarse dentro de un periodo de tiempo específico, teniendo en cuenta que el sentido de la demanda permitía señalar que se trataba de una acción de validez. Así, el ente territorial demandante contaba con un plazo perentorio de veinte (20) días para remitir el acuerdo municipal a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986. No obstante, aun cuando el MUNICIPIO DE CUMARAL remitió el Acuerdo No. 004 de 2018 desde el 28 de septiembre del mismo año, de manera que la demandante contaba con un plazo máximo para remitir el acto administrativo a esta jurisdicción de veinte (20) días que culminaban el 30 de octubre del señalado año, la demanda fue presentada hasta el 19 de diciembre de 2018. Así, concluyó que el DEPARTAMENTO DEL META carecía de legitimación en la causa por activa y, en ese sentido, solicitó que se declarara probada esta excepción en segunda instancia, revocando la decisión y ordenando la terminación del proceso.

Agregó que la administración departamental debe proceder conforme lo normado. De manera que debió remitir el acuerdo demandado a la jurisdicción contenciosa administrativa, cumpliendo el procedimiento previsto en el artículo 120 del Decreto Ley 1333 de 1986. Asimismo, manifestó que siempre que se pretenda el control de un acuerdo se debe actuar conforme a lo señalado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986, disposición normativa que otorga oportunidades para actuar y defender el acuerdo atacado, las cuales no fueron concedidas al MUNICIPIO DE CUMARAL. Es así que, aun cuando la administración departamental contaba con la facultad de ejercer la acción de validez, no lo hizo en el plazo concedido por el legislador, lo que generó que se configurara en la actuación el fenómeno de la falta de legitimación en la causa por activa.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia y oportunidad

El artículo 153 del C.P.A.C.A consagra en los siguientes términos la competencia de esta Corporación para conocer los recursos de apelación contra autos:

**Ley 1437 de 2011, artículo 153:** "Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las **apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación**, así como de los recursos de queja, cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda." (Negrilla fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A.<sup>11</sup> determina que el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según sea el caso.

De ahí que esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, pues en la decisión objeto de recurso de apelación, a saber: el auto de 02 de diciembre de 2019, dictado en audiencia, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decidió la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el MUNICIPIO DE CUMARAL.

Ahora bien, en la medida en que se observa que de accederse a las pretensiones del recurrente, se pondría fin al proceso, se estima que corresponde a la Sala de Decisión Oral No. 1 de este Tribunal resolver el recurso de apelación bajo estudio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 125 del

<sup>11</sup>Ley 1437 de 2011, artículo 180: "Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenión según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. **Decisión de excepciones previas.** El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término diez (10) días, con el fin de recomendarlas. Al reunirse la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, en su caso, en su lugar. En tal caso, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según sea el caso. (Subrayado fuera de texto)

C.P.A.C.A.<sup>12</sup>, en concordancia con el numeral 3 del artículo 243 del mismo cuerpo normativo.

Por último, cumplidos los requisitos procesales para tramitar el recurso de apelación contra autos señalados en el artículo 244 del C.P.A.C.A.<sup>13</sup>, la Sala concluye que es dable decidir el recurso de apelación presentado por el MUNICIPIO DE CUMARAL.

## II. Problema Jurídico:

Le corresponde a la Sala determinar si el DEPARTAMENTO DEL META carece de legitimación en la causa por activa para promover el medio de control de nulidad simple contra el MUNICIPIO DE CUMARAL, con ocasión de la expedición del Acuerdo No. 004 de 2018 por parte del Concejo de dicho municipio, debido a que la demandante no ejerció el control de validez en el término y la forma señalada por el ordenamiento jurídico. De manera que pueda establecerse si era procedente o no la determinación de desestimar tal excepción previa, como fue concluido por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en auto de 09 de diciembre de 2019 dictado en audiencia.

## III. Tesis:

La Sala estima que el DEPARTAMENTO DEL META goza de legitimación en la causa por activa para promover el medio de control de nulidad simple contra el MUNICIPIO DE CUMARAL, con ocasión de la expedición del Acuerdo No. 004 de 2018 por parte del Concejo de dicho municipio, a pesar de que la gobernación del departamento no hubiera ejercido la acción de validez contra el referido acto administrativo. Lo indicado en virtud a que la acción de nulidad y la acción de

*Ley 1437 de 2011, artículo 125: "Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplico serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."*

*Ley 1437 de 2011, artículo 244: "La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se regirá a las siguientes reglas:*

*1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el mismo curso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual dará constancia en el acta.*

*2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres días siguientes ante el juez que lo proferió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los autos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.*

*3. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.*

*4. Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso."*

validez son mecanismos autónomos e independientes, aun cuando impliquen que la autoridad judicial realice un juicio de validez sobre el acto demandado. Por tanto la ausencia del ejercicio de uno u otro no es óbice en la legitimación en la causa de alguno de los dos.

#### IV. Análisis del caso concreto:

Con el objeto de exponer lo anterior, a continuación: (i) se estudiará la figura de la legitimación en la causa; (ii) se analizará la relación entre el medio de control de nulidad simple y la acción de validez respecto de la legitimación en la causa; (iii) con fundamento en lo anterior, se concluirá que para el caso concreto la legitimación en la causa por activa del DEPARTAMENTO DEL META se ha visto afectada.

##### a. La legitimación en la causa

La legitimación en la causa es una institución jurídica de naturaleza procesal que puede definirse como la capacidad que la ley le otorga a determinada persona de formar parte del proceso en su lado activo o pasivo. De ahí que la consecuencia jurídica de que se ejerza el derecho de acción careciendo de legitimación es la terminación del proceso. Ello con fundamento en el inciso tercero del numeral 6 del artículo 180 del C.P.A.C.A<sup>14</sup>.

El Consejo de Estado ha explicado la legitimación en la causa de la siguiente manera:

*"(...) La legitimación en la causa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona a quien se le exige la obligación es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.*

(...)

<sup>14</sup>Ley 1437 de 2011, artículo 180: "Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenión según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

6. *Decisión de excepciones previas.* El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

*Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlos. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.*

*Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, sin lugar a alegar, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.*

*El auto que dicte sobre las excepciones será susceptible de recurso de oposición o del de símplic, según el caso, (...)"* (Subrayado fuera de texto).

*La falta de legitimación en la causa no constituye una excepción que pueda enervar las pretensiones de la demanda, sino que configura un presupuesto anterior y necesario para que se pueda proferir sentencia, en el entendido de que, si no se encuentra demostrada tal legitimación, el juez no puede **acceder** a las pretensiones. (...)"<sup>15</sup> (Resaltado dentro de texto).*

En el caso en concreto, el MUNICIPIO DE CUMARAL advirtió en su escrito de contestación de la demanda que se configuraba la excepción de falta de legitimación en la causa por activa por parte del DEPARTAMENTO DEL META. Tal excepción fue declarada impróspera por el *A quo*, por lo que la parte pasiva presentó recurso de apelación contra esta decisión. Los argumentos de la recurrente pueden sintetizarse en dos posiciones. En primer lugar, que la acción de validez no es un control previo, sino que se ejerce después de que el acto administrativo reprochado se encuentra vigente. En segundo lugar, que la legitimación en la causa del DEPARTAMENTO DEL META, para el caso concreto, se encontraba limitada en el tiempo, pues la demanda en sentido material correspondía a una acción de validez que fue presentada de forma inoportuna. Ello además implicó que no se le otorgara al MUNICIPIO DE CUMARAL la posibilidad de defender el acuerdo atacado en las oportunidades otorgadas en el Decreto Ley 1433 de 1986.

Por tanto, le corresponde a la Sala entrar a analizar la relación entre la acción de nulidad y la acción de validez respecto de la legitimación en la causa.

#### **b. La relación de la acción de validez y el medio de control de nulidad simple respecto de la legitimación en la causa**

El medio de control de nulidad simple se encuentra consagrado en el artículo 137 del C.P.A.C.A.<sup>16</sup> y, de acuerdo con esta disposición normativa, se trata

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Auto de 13 de julio de 2016. Radicado, No. 68001-23-33-000-2015-00144-01 (55205). C.P: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

*Ley 1437 de 2011, artículo 137: " Toda persona podrá, si lo desea, por sí o por medio de representante, que actúe en calidad de los actos administrativos de carácter general*

*o de carácter particular, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que debieron fundarse o sin sujeción a la forma irrogada, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante desconexión o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*Adicionalmente podrá pedirse que se declare la nulidad de los circulares de servicio y de los actos de certificación y demás.*

*Adicionalmente podrá pedirse la nulidad de los actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

*En el caso de la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se profiriere no se genere el subsecuente automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*

del instrumento puesto a disposición de cualquier persona, para que solicite que declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, excepcionalmente, la de los de carácter particular. En ese orden de ideas, se entiende que el ordenamiento jurídico habilitó a cualquier persona, natural o jurídica, ya que la norma no hace ninguna distinción al respecto, para instaurar la acción de nulidad simple.

Por su parte, con fundamento en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política de 1991<sup>17</sup> y el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986<sup>18</sup>, el control o acción de validez es el instrumento por medio del cual el gobernador puede solicitarle al Tribunal competente que decida sobre la validez de los actos de los concejos municipales, cuando observe que los mismos son contrarios a la Constitución o la Ley. Para este efecto, deberá tomarse en consideración el trámite y los términos señalados en las disposiciones pertinentes del Decreto Ley 1333 de 1986 y en la Ley 136 de 1994. Particularmente, el artículo 119 del referido decreto con fuerza material de Ley, indica que si el gobernador encuentra que dicho acto administrativo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, debe remitirlo dentro de los veinte (20) días siguientes en que lo haya recibido, al Tribunal Contencioso Administrativo para que éste decida sobre **su validez**. Por tanto, se deduce que el legitimado para instaurar la acción de validez es el gobernador del departamento.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencia C-869 de 1999, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, diferenció la acción de nulidad, de la de validez de la siguiente manera:

*"(...) En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar a...*

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

**PARÁGRAFO.** Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

<sup>17</sup>Constitución Política de 1991, artículo 305: "Son atribuciones del gobernador:

...

10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

...

<sup>18</sup>Decreto Ley 1333 de 1986, artículo 119: "Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la Ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez."

en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.

(...)"<sup>19</sup>.

Esta posición ha sido reiterada por el Consejo de Estado, Corporación que se ha preocupado por reflexionar sobre la relación entre el control de validez y la acción de nulidad simple frente al fenómeno de la cosa juzgada:

"En sentencia C-869/99, la Corte Constitucional precisó que el control de validez, que es preventivo, 'se efectúa para garantizar el respecto a la Constitución y a la ley' y que la acción de nulidad persigue la tutela del ordenamiento jurídico en abstracto. Además, precisó las diferencias entre dicho control, previsto en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política y de la acción de nulidad, en los siguientes términos:

(...)

Aunque existen diferencias entre el control preventivo de validez y la acción de nulidad, la Sala precisó que como ambos 'propenden por el mantenimiento del orden jurídico superior', se concluye 'que la sentencia que define el control, anterior en el tiempo al ejercicio de la acción jurisdiccional, puede surtir los efectos de cosa juzgada que establece el numeral 3 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, respecto de las causas petendi idénticas que se demanden en simple nulidad'.

(...)

Así, los fallos que, en ejercicio del control de validez, dicten los Tribunales y en cuales se haya declarado la invalidez de un acuerdo municipal, tienen efectos de cosa juzgada erga omnes, por lo que si el mismo acto se demanda en acción de nulidad, sencillamente hay que estarse a lo resuelto en las sentencias ya referidas. Y si declaran la validez del acuerdo también producen efecto de cosa juzgada frente a las acciones de nulidad en las cuales se demanden las mismas normas, siempre que exista identidad de causa petendi. (...) "<sup>20</sup> (Subrayado dentro de texto).

A partir de lo anterior puede concluirse que: (i) la acción de validez y la acción de nulidad son mecanismos de control autónomos e independientes, a pesar de que ambos desembocan en un juicio de validez de determinado acto administrativo. Por ello, guardan relación a efectos de valorar la cosa juzgada, por la misma disposición normativa, pero no respecto de la legitimación en la causa. (ii)

<sup>19</sup> Corte Constitucional: Sala Plena. Sentencia C-869 de 1999. Expediente D-2385. M.P. Fabio Morón Díaz.  
<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 09 de abril de 2015. Radiado No. 54001-23-31-000-2001-01378-01(20769). C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

En consecuencia, el trámite de la acción de validez no es replicable ni produce efectos en el de nulidad simple, y viceversa. (iii) La acción de nulidad simple es una vía procesal a la que puede acudir sin que se haya hecho uso de la acción de validez.

**c. Legitimación en la causa por activa del DEPARTAMENTO DEL META en el caso en concreto**

De acuerdo con lo expuesto previamente, se observa que el DEPARTAMENTO DEL META goza de legitimación en la causa por activa para promover el medio de control de nulidad simple en el caso en concreto. Así, en respuesta a los argumentos esbozados por la parte demandada en su apelación es pertinente realizar las siguientes precisiones:

Primero, la Corte Constitucional consideró que el control de validez puede entenderse como uno de naturaleza previa, es decir, que proceda antes de la entrada en vigencia del acuerdo municipal. Ello podría configurarse, por ejemplo, en aquellos casos en que se remite y recibe el acto administrativo en la gobernación, una vez este ha sido sancionado por el alcalde, es decir, ya existe pero sin que se hubieran cumplido los términos de publicidad señalados en la Ley de manera que el mismo aún no ha cobrado vigencia. Ahora, esta situación también puede observarse respecto del medio de control de nulidad simple, por cuanto el acto administrativo puede ser demandado una vez haya sido expedido pero sin haber cobrado vigencia. Lo indicado, en gracia de discusión, ya que el análisis de si se trata de un control previo o posterior a la entrada en vigencia del acto administrativo no tiene incidencia dentro de la decisión a proferir.

Segundo, el término de los veinte (20) días otorgados por el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986 es relevante en el análisis de la oportunidad o extemporaneidad en la presentación de la demanda de validez, no en el de legitimación en la causa para presentar dicha demanda y, mucho menos, en la legitimación en la causa por activa para el medio de control de nulidad simple.

Tercero, el DEPARTAMENTO DEL META disponía tanto de la acción de validez, como de la acción de nulidad para promover el control judicial del acuerdo municipal. Posición que ha sido planteada por esta Sala de decisión en pronunciamientos previos<sup>21</sup>. En consecuencia, la falta de ejercicio de uno de los

<sup>21</sup>Cfr. Providencia de 21 de marzo de 2019, Expediente No. 50 001 23 33 000 2019 00070 00, con impedimento del Magistrado Carlos Enrique Ardila Obando.

En esta decisión se dispuso rechazar por extemporanea la acción de validez presentada por el DEPARTAMENTO DEL META y, dadas las características del escrito de demanda, ordenar que el asunto fuera tramitado a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A. Dadas las consideraciones hechas se resalta la siguiente:

medios, no conlleva que el otro se vea afectado. El juez valorará en cada caso que se cumpla el trámite señalado en la Ley y se garanticen los derechos de las partes. Por tanto, si no se promovió la acción de validez, no es pertinente que al MUNICIPIO DE CUMARAL le sean concedidas las distintas oportunidades de defensa y contradicción propias de este trámite, como lo extraña el poderdante de la demandada, lo que sí deberá ocurrir con las oportunidades del medio de control de nulidad simple, el cual es el que está siendo tramitado en el caso sub examine.

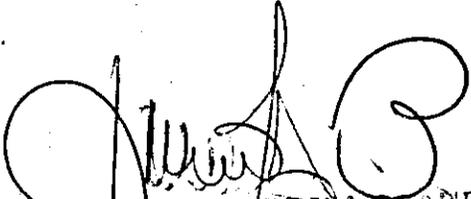
En conclusión, comoquiera que la providencia objeto de controversia motivó adecuadamente que no debía prosperar la excepción de falta de legitimación en la causa por activa, se confirmará la decisión emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

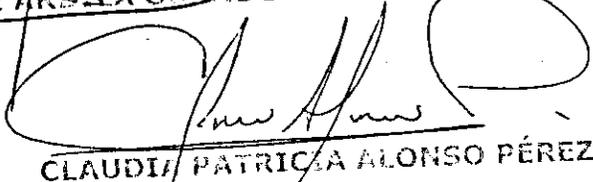
### RESUELVE

- PRIMERO:** CONFIRMAR el auto de nueve (09) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) proferido en audiencia por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio.
- SEGUNDO:** En firme esta decisión, remítase el expediente al Juzgado de origen.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020), según Acta No. 001.

  
CARLOS ENRIQUE ARZOLA CORDOVA

  
TERESA HERRERA ANDRADE

  
CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

*"En ese orden de ideas, se entenderá que el legitimado para instaurar la acción de validez es el municipio, previa su revisión de los acuerdos expedidos por los concejos municipales y sancionados por los alcaldes de él, cuando ha nacido a la vida pública y está produciendo efectos. Sin embargo, el legislador estableció una limitante temporal de 20 días computados a partir de que reciba el respectivo acuerdo, a través de la cual la única vía procesal para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo pueda revisar el acto, será el medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPA, cuya norma de Ley en cualquier tiempo (artículo 164, numeral 1, Ley 01, ibidem, 1997)"*