



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020)

### **SALA DE DECISIÓN ORAL No. 01**

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>50 001 23 33 000 2020 00061 00</b>
<b>M. DE CONTROL:</b>	<b>ACCIÓN DE VALIDEZ</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>DEPARTAMENTO DEL META</b>
<b>ACCIONADOS:</b>	<b>CONCEJO MUNICIPAL SAN MARTÍN DE LOS LLANOS (META) Y OTRO</b>

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso interpuesto el 29 de julio de 2020 por la abogada ESLITH CAROLINA PEÑA CASTILLO, contra el auto del 09 de julio de 2020<sup>1</sup>, por medio de la cual esta sala rechazó la demanda.

### **I. Antecedentes**

El Gobernador del Departamento del Meta, por intermedio de apoderada judicial<sup>2</sup>, presentó escrito con el fin que se declare la invalidez del Acuerdo Municipal No. 001 del 17 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de San Martín de los Llanos, "*POR MEDIO DEL CUAL SE LE CONCEDEN FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS*", tras considerar que la corporación "*se extralimita en su función constitucional, al direccionar la actividad contractual exigiendo el cumplimiento de una norma y al pretender coadministrar solicitando al Alcalde allegar copia de cada uno de los contratos y/o convenios que celebre*", considerando además que "*la limitación en tiempo señalada en el numeral cuarto, es abiertamente ilegal, y sobrepasa el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en tanto la facultad para celebrar contratos no puede ser limitada, en tanto entorpecería el normal desarrollo del Municipio*".

---

<sup>1</sup> Archivo denominado "50001233300020200006100\_ACT\_AUTO RECHAZA \_23-07-2020 6.13.06 P.M..Pdf", ubicado en la actuación de primera instancia denominada "AUTO RECHAZA", del 23 de julio de 2020, en la plataforma TYBA.

<sup>2</sup> Cuestión que si bien en su momento pasó inadvertido por la magistrada ponente, en esta oportunidad aclara que analizado el asunto con mayor detenimiento no resulta procedente por cuanto se trata del ejercicio de una función atribuida constitucionalmente al Gobernador que no puede ser transferida a través de un poder sino de la figura de la delegación, asunto que quedó explicado en un trámite posterior similar al presente, bajo el radicado 500012333000 2020 00084 00. Sin embargo, en el presente la situación no fue advertida oportunamente, por lo que no le corresponde a la sala pronunciarse al respecto en este momento.

Mediante proveído del 26 de febrero de 2020<sup>3</sup>, el despacho ponente requirió al accionante para que en el término de cinco (05) días allegara las constancias de envío y entrega y/o recibido de la comunicación dirigida directamente al Concejo Municipal de San Martín de los Llanos, así como la entrega efectiva realizada a la Alcaldía de la misma municipalidad que demostrara el conocimiento de la radicación de la presente acción, en aras de garantizar su derecho de contradicción y defensa; ante lo cual, el 28 de febrero de 2020<sup>4</sup> se allegó las guías de mensajería dirigidas a la Alcaldía, el Concejo y la Personería de San Martín de los Llanos, enviadas en esa misma data.

Luego, en proveído del 9 de julio de 2020<sup>5</sup> esta corporación estableció que para interponer la acción de validez era necesario el cumplimiento de dos requisitos, esto es, *i*) remitir el Acuerdo al Tribunal Administrativo dentro de los 20 días siguientes a su recibido, el cual entendió que se cumplió; y además, *ii*) remitir el mismo día en que se envíe al Tribunal, copia de su escrito al Alcalde, Personero y Presidente del Concejo Municipal para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso, lo que no se acreditó en el proceso y por lo tanto se dispuso el rechazo de la demanda, pues, si bien con el escrito inicial se allegaron los oficios a través de los cuales se pretendió demostrar el mismo, existían algunas falencias en las direcciones electrónicas utilizadas como medio de comunicación y en el destinatario del correo físico, por lo que se requirió a la parte accionante, sin embargo, al allegar nuevamente las constancias, se observó que las comunicaciones fueron remitidas el 28 de febrero de 2020, es decir, con posterioridad a la remisión a este tribunal del Acuerdo Municipal, e incluso del requerimiento realizado por el despacho ponente, lo que afecta de forma directa el derecho de contradicción y defensa que le asiste a las autoridades involucradas en el trámite de la acción de validez, quienes por disposición normativa expresa deben estar enterados desde el mismo día que se remite la demanda al Tribunal y no con posterioridad.

Inconforme con lo anterior, la abogada ESLITH CAROLINA PEÑA CASTILLO presentó recurso, argumentando que, con la presentación de la demanda se allegó la guía No. 9112087872 de la empresa de mensajería Servientrega, la cual contenía las comunicaciones dirigidas al Concejo Municipal y a la Alcaldía de San Martín de los Llanos, y, dado que las dos autoridades funcionan en la misma dirección y edificación, se realizó un único envío. Además, sostuvo que dando cumplimiento al requerimiento realizado por el despacho ponente, se procedió a realizar por segunda vez el envío, el cual evidentemente fue con fecha posterior por cuanto se entendía que con tal actuación se subsanaría y se continuaría con el trámite. En consecuencia, considera que con la decisión objeto de reproche se incurre en un exceso de formalismo dado que por el hecho de no contar con el comprobante de las comunicaciones enviadas a las partes no estaba vulnerando el derecho de contradicción y defensa de las entidades demandadas, puesto que no se había admitido la acción y por consiguiente no estaba facultado el derecho de intervención para ninguno de los sujetos procesales.

---

<sup>3</sup> Fol. 37.

<sup>4</sup> Fol. 35.

<sup>5</sup> Archivo denominado "50001233300020200006100\_ACT\_AUTO RECHAZA \_23-07-2020 6.13.06 p.m..pdf", en la actuación de primera instancia denominada "AUTO RECHAZA" del 23 de julio de 2020, en la plataforma TYBA.

## II. Consideraciones:

Lo primero que debe precisar la sala es que entra a pronunciarse frente al recurso interpuesto por la apoderada, a pesar de haberlo mencionado como de apelación, por dos razones principales: (i) en primer lugar, porque este asunto se tramita en única instancia, conforme lo indica el numeral 4º del artículo 151 del CPACA, lo que hace improcedente el recurso de apelación, y el parágrafo del artículo 318 del C.G.P., señala que se debe tramitar la impugnación a través del recurso procedente; y (ii) porque el auto recurrido al ser proferido por esta sala, no es susceptible del recurso de súplica, ya que éste procede contra autos dictados por el ponente. De tal manera que, conforme al artículo 242 del CPACA la reposición procede "*contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica*".

Ahora bien, frente al reproche planteado en el recurso, resalta la sala que, tal como se expuso en auto del 26 de febrero de 2020<sup>6</sup>, el destinatario de la guía de mensajería correspondía únicamente a la Alcaldía de San Martín de los Llanos, lo que no garantizaba que el cuerpo colegiado hubiese estado enterado de la presente acción en su debida oportunidad, aunado a que el correo electrónico a través del cual se pretendió informar al ente territorial no correspondía al establecido por el mismo para realizar notificaciones judiciales. Contra dicha decisión la parte actora no manifestó ninguna inconformidad, tanto así, que en el escrito del recurso contra la providencia que rechazó la demanda, afirma que con el segundo envío entendía que subsanaría lo que no se consideraba procedente y se continuaría con el trámite, sin percatarse que esa oportunidad no se dio para que cumpliera la carga que había omitido, sino para que demostrara que había observado lo dispuesto en la norma, es decir, no demostró en ningún momento que en la primera ocasión efectivamente notificó de la presentación de la Acción de Validez al Concejo Municipal de San Martín de los Llanos, ni el envío en la misma data al correo electrónico para notificaciones judiciales de la Alcaldía de la misma municipalidad.

De otro lado, en cuanto a la afirmación de que con dicha omisión no se vulnera el derecho de contradicción y defensa de las entidades demandadas puesto que no se ha admitido la acción y por consiguiente no está facultado el derecho de intervención para ninguno de los sujetos procesales, reitera la Sala lo expuesto en la providencia recurrida frente al trámite establecido por el legislador para la presente acción, que difiere de un proceso ordinario.

Ciertamente, el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986 no contempla la obligación de notificar a las entidades sobre la admisión de la demanda, sino únicamente su fijación en lista por diez (10) días, por cuanto se entiende que con la presentación del escrito las entidades están enteradas del mismo, quienes, de considerarlo necesario, podrá intervenir dentro de dicho lapso y solicitar pruebas. En estricto sentido, tal como en esa norma se lee, no hay un auto admisorio, porque ni siquiera hay una demanda, se trata de la remisión por parte del Gobernador de un acto que considera contradice el ordenamiento jurídico.

---

<sup>6</sup> Fol. 32.

Si bien el oficio con el que remita el asunto para el examen del tribunal debe reunir algunos de los requisitos previstos para la demanda, tal remisión normativa no le da la connotación de una demanda al ejercicio de la función prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

En asunto en discusión en el caso particular, también ha sido desarrollado el Consejo de Estado, quien ha afirmado lo siguiente:

*"47. De la normativa citada supra, la Sala evidencia que:*

*47.1 Si el Gobernador del respectivo Departamento considera que el Acuerdo suscrito es contrario a la Constitución, la ley o a una ordenanza lo remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que este decida sobre su validez, enviando copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos de una demanda en los términos del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (hoy artículo 162 del CPACA).*

*47.2 El propio legislador estableció que "[...] El mismo día en que el Gobernador remita el acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso [...]".*

*47.3. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el asunto se fije en lista por el término de diez (10) días, en donde cualquiera persona podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad o la constitucionalidad del acuerdo y además, podrá solicitar la práctica de pruebas.*

*47.4 Vencido el término de fijación en lista señalado en el numeral anterior, el Tribunal procederá a proferir la sentencia en única instancia.*

*48. Para la Sala de la anterior regulación se concluye: a) la notificación a terceros interesados se realiza por fijación en lista; b) durante el término de fijación cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar el acuerdo municipal; c) el Tribunal Administrativo realiza un estudio en abstracto de la validez constitucional y legal del acuerdo; y d) contra la decisión que adopte el Tribunal Administrativo no procede ningún recurso"<sup>7</sup> (Subraya fuera de texto original).*

Asimismo, en un trámite constitucional en el que se pretendía el amparo de los derechos fundamentales por no haberseles notificado la admisión del trámite y la decisión adoptada en una Acción de Validez, el Consejo de Estado manifestó que:

*"Para la Sala de la anterior regulación se concluye: i) la notificación a terceros interesados se realiza por fijación en lista; ii) durante el término de fijación cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar el acuerdo municipal; iii) el Tribunal Administrativo realiza un estudio en abstracto de la validez constitucional y legal del acuerdo; y iv) contra la decisión que adopte el Tribunal Administrativo no procede ningún recurso.*

*Procede la Sala a estudiar la copia del expediente No. 41001-23-31-000-2015- 00719-00 adelantado por el Tribunal Administrativo del Huila por las observaciones presentadas por el Gobernador de ese departamento contra el Acuerdo No. 22 de 2015 del municipio de Palermo, para finalmente poder concluir si existió la afectación de los derechos alegada por los TUTELANTES y por el CONCEJO MUNICIPAL DE PALERMO.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 11 de octubre de 2018. Rad: 11001-03-15-000-2018-03225-00(AC). C.P: Hernando Sánchez Sánchez.

*A folios Nos. 1 a 17, se encuentra el escrito remitido por la Gobernación del Huila solicitando a la autoridad judicial decida sobre la validez del acuerdo mencionado.*

*El Tribunal Administrativo del Huila, al cumplirse los requisitos de ley, profirió auto donde ordenó fijar en lista por el término de 10 días para los fines establecidos en el artículo 121 del Decreto No. 1333 de 1986, es decir, para que "el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas" (folios No. 20).*

*A folio No. 25, se observa constancia de la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Huila, donde se indicó que vencido el término de fijación en lista no se dio ninguna intervención y realizó el paso al despacho para el fallo.*

*A folios Nos. 26 a 32 se encuentra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, por medio de la cual, resolvió "ACOGER las observaciones del gobernador del Huila al Acuerdo No. 022 de julio 17 de 2017 del municipio de Palermo, por medio de la cual se desafectaron las zonas verdes de uso público que se dejaron mencionadas en los antecedentes y consideraciones de esta decisión y por lo tanto el mismo deviene inconstitucional e ilegal y NO PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS".*

(...)

*Visto lo anterior, para la Sala no se afectaron los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la defensa de los TUTELANTES ni al CONCEJO MUNICIPAL DE PALERMO – HUILA, toda vez que el Tribunal Administrativo del Huila, no tenía que notificarlos como ellos pretenden en la acción constitucional, pues como se determinó en líneas anteriores la autoridad judicial dio cumplió al procedimiento establecido en el artículo 121 del Decreto No. 1333 de 1986; por tanto, los aquí accionantes, tuvieron la oportunidad legal para intervenir en defensa de la constitucionalidad y legalidad del acuerdo objeto de revisión y no lo hicieron, es decir, nunca se limitaron los derechos de acceso a la administración de justicia; y tampoco al debido proceso, pues no intervinieron durante el término de fijación en lista<sup>8</sup>.*

Así las cosas, no se puede entender subsanada la irregularidad de no remitir la comunicación a las entidades administrativas el mismo día en que se presenta la Acción de Validez, según lo establece el artículo 120 del Decreto 1333 de 1986, por el hecho de que aún no se ha admitido la misma, por cuanto según el procedimiento establecido en el artículo 121 ibídem, el asunto no se admite y en ningún momento se obliga a notificar a las entidades sobre la iniciación del trámite, precisamente porque para ello está ordenado su enteramiento previamente, sino únicamente en la sede judicial se debe disponer su fijación en lista por el término de diez (10) días, de ahí la importancia de la comunicación previa a dichas autoridades para poder ejercer su derecho de contradicción y defensa.

Ahora bien, en estricto sentido conforme se desprende del numeral 1º del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, al no reunirse los requisitos de ley, dentro de lo que también se contemplaría el hecho que no se hayan demostrado esos requisitos, pues simplemente no debería tramitarse el asunto, ya que el magistrado ponente estaría en imposibilidad de ordenar la fijación en lista dispuesta en el numeral 1º, porque esa orden supone una condición que es el cumplimiento de los requisitos, y la carga de demostrar que los mismos se reúnen es de quien tiene a su cargo la función constitucional, es decir, el Gobernador del Departamento; sin embargo, como en el *sub lite* se dio la oportunidad por la magistrada

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 13 de abril de 2016. Rad: 11001-03-15-000-2016-00552-00(AC). C.P.: Lucy Jeannette Bermudez Bermudez.

ponente para que se acreditara el cumplimiento de tales requisitos, tal ocasión no puede ser aprovechada para otra finalidad.

En consecuencia, teniendo en cuenta que no se cumplió con el requisito exigido en los términos del artículo 120 del Decreto 1333 de 1986, se mantendrá incólume la decisión proferida en proveído del 9 de julio de 2020.

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

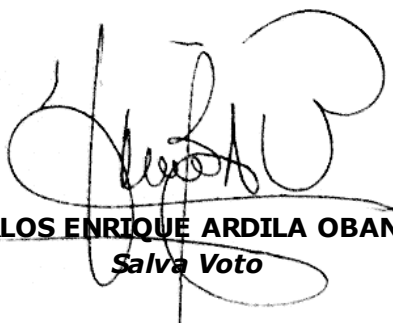
**RESUELVE:**

**PRIMERO:** **MANTENER** la decisión adoptada en el auto del 09 de julio de 2020, por medio del cual se rechazó la acción de validez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado el presente auto archívense las diligencias, previas las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 celebrada el 10 de septiembre de 2020, según Acta No. 036.

  
**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
*Salva Voto*

  
**TERESA HERRERA ANDRADE**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Villavicencio, 15 de septiembre de 2020

**SALVAMENTO DE VOTO**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

**Sala de Decisión Oral No 1**

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>50 001 23 33 000 2020 00061 00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>ACCIÓN DE VALIDEZ</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>DEPARTAMENTO DEL META</b>
<b>ACCIONADOS:</b>	<b>CONCEJO MUNICIPAL SAN MARTÍN DE LOS LLANOS (META) Y OTRO</b>

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala, me permito manifestar las razones por las cuales salve el voto en la providencia que resolvió el recurso de reposición proferida en el asunto de la referencia.

**1. De los argumentos del Salvamento**

En el asunto que fue objeto de definición en el presente asunto, presenté los argumentos del salvamento de voto respecto de la providencia que fue objeto del recurso de reposición, y que en la providencia de la cual me aparto se confirma, ratificándose en todos los argumentos de la decisión inicial con la cual no estuve de acuerdo.

En virtud de lo anterior, me remito a los argumentos que en ese momento quedaron plasmados en el salvamento de voto respecto de la primera decisión, citando del mencionado documento los argumentos centrales así:

*“En mi entender la postura asumida por la Sala mayoritaria resulta excesivamente formalista y desconoce la prevalencia del interés general, sin que la ratio iuris de la decisión garantice un derecho sustancial, por lo que la misma termina privilegiando la forma por la forma, lo*

*que desde hace varios años no es admitido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a través de la denominada figura del exceso ritual manifiesto.*

*En efecto, el argumento presentado en la providencia se limita a indicar que los oficios remisorios de los cuestionamientos jurídicos presentados por el Gobernador respecto del acuerdo municipal debieron haberse enviado el mismo día que se presentaron las observaciones y que el haberlo realizado con posterioridad a esta fecha, tal actuación implica el incumplimiento de los requisitos para dar trámite al procedimiento de control de validez y en consecuencia su rechazo.*

*En la providencia se pretende justificar este privilegio de la forma argumentado que este requisito supone una vulneración del derecho de defensa y contradicción del Concejo Municipal, la Personería y el Alcalde Municipal, en la medida en que al no tener previsto el procedimiento del artículo 120 del decreto 1333 de 1986 notificación del auto admisorio esta es la forma que se previó para enterar a los interesados, y al no haberlo realizado en el mismo momento que se realizaron las observaciones, tal derecho se les desconoce a estas entidades que tienen interés en las resultas de la actuación judicial.*

*Sea lo primero señalar que tal como lo reconoce la providencia, una vez presentadas las observaciones, la ponente inadmitió la actuación y requirió a la parte actora para que aportara los oficios remisorios, los que fueron aportados, pero con una fecha posterior a la que tenían las observaciones, lo que supuso el rechazo del trámite.*

*Entonces, sí se acreditó el envío de los oficios a la Personería, el Concejo Municipal y la Alcaldía antes que se admitiera el trámite de la acción de validez, no es cierto como se indica en la providencia, que se vulnerara el derecho de defensa y contradicción para que estas entidades intervinieran, pues a renglón seguido se debía admitir el trámite-con la certeza que los oficios ya se habían enviado- y ordenar la fijación en lista del asunto por diez días, periodo dentro del cual podían intervenir dichas entidades o cualquier ciudadano para expresar las razones o motivos que cuestionan o defienden la validez del acto administrativo cuestionado, con lo cual nunca se vería afectado el derecho de defensa.*

*El artículo 121 del decreto 1333 de 1986 al regular el procedimiento de esta actuación es claro al indicar:*

*“Artículo 121º.- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:*

*1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y*



*cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.*

*2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.*

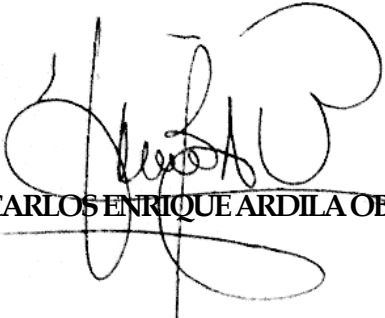
*3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno. [Ver art. 13, Ley 4 de 1992](#)" ( Negrilla propia)*

*De lo anterior, se advierte que mal puede indicarse que se vulneró el derecho de defensa y contradicción cuando la posibilidad de intervenir en el trámite se presenta después admitido el trámite, lo que no había ocurrido en el asunto objeto de análisis.*

*En consecuencia, lo adecuado era haber admitido la actuación una vez que se tenía certeza de la remisión de los oficios-lo que no esta en discusión- y ordenar su fijación para que estos entes ya enterados intervinieran en el trámite.*

*Al no haberse obrado de esta forma, se privilegió la forma sin sustancia, adoptando una exégesis que terminó afectando el interés plasmado en la posibilidad que el Tribunal analizará la legalidad o no del acto administrativo, con lo cual de contera se desconoció la función de los jueces en un Estado Social de Derecho que no es otra que garantizar la vigencia de los derechos establecidos en el sistema jurídico."*

En los anteriores términos dejo rendido mi salvamento de voto.



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

