

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL N.º 1

REFERENCIA:	VALIDEZ
DEMANDANTE:	GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL META
DEMANDADO:	VALIDEZ DE ACUERDO EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE LEJANÍAS, META
RADICACIÓN:	50001-23-33-000-2020-00084-00

I. AUTO

Ingresa el proceso para resolver el recurso de súplica interpuesto por la apoderada de la parte demandante contra el auto proferido el 20 de agosto de 2020 por el Despacho No. 5 de esta Corporación, mediante el cual se rechazó el trámite de validez contra el Acuerdo Municipal No. 001 del 28 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Lejanías.

II. ANTECEDENTES

El Departamento del Meta, por intermedio de apoderada, presentó solicitud de control de validez del Acuerdo Municipal No. 001 del 28 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Lejanías, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LEJANÍAS - META, PARA CELEBRAR, SUSCRIBIR CONTRATOS CON ENTIDADES ESTATALES EN TODOS LOS NIVELES, PERSONAS DE DERECHO PRIVADO Y ORGANISMOS DE DERECHO NACIONAL E INTERNACIONAL”*.¹

El Despacho No. 5 de esta Corporación, al cual le correspondió el proceso por reparto², mediante auto del 07 de julio de 2019³, requirió al Departamento del Meta para que, en el término de 5 días, so pena de rechazo, allegase el acto de delegación que facultó a la abogada Eslith Carolina Peña Castillo, apoderada del ente territorial, para presentar la solicitud de control de validez de la referencia. Lo anterior, al considerar que la

¹ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_CONSTANCIA SECRETARIAL_6-07-2020 8.12.06 a.m..pdf

² Archivo Tyba: rptActaReparto.pdf

³ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_aUTO REQUIERE_7-07-2020 2.44.07 p.m..pdf

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

atribución de revisar los actos de los concejos municipales, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, y remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez es de los Gobernadores, conforme indica el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, por lo que no basta con la representación judicial de la entidad territorial que se otorga mediante un poder como el que obra en el expediente.

Inconforme con la anterior decisión, la apoderada del Departamento del Meta presentó recurso de reposición⁴, argumentando que el poder que le otorgó el Gobernador del Departamento del Meta cumple con las ritualidades de ley, ya que no está prohibido otorgar poder especial a los abogados vinculados por contrato de prestación de servicios para ejercer la defensa judicial del ente territorial, y que en el presente caso no debe mediar un acto de delegación porque la solicitud de control de validez contiene los requisitos de una demanda, la cual no podría presentarse sino por un profesional del derecho.

Con auto del 30 de julio de 2020⁵, el Despacho de origen resolvió no reponer la decisión recurrida al resaltar que no puede confundirse la representación legal y/o judicial del ente territorial con la delegación de funciones prevista en la Ley 489 de 1998 (art. 9 y s.s.), siendo esta última la única figura por medio de la cual se puede ejercer la función contenida en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, pues a través de ella se transfiere el ejercicio de las funciones propias, lo que no ocurre con el poder para ejercer el derecho de postulación.

Asimismo, como fundamento de la decisión adoptada, en el mencionado proveído se sostiene que la acción de validez constituye un trámite especial previsto en la Constitución Política, que no se encuentra previsto en los artículos 135 a 147 del CPACA porque corresponde al cumplimiento de una función atribuida constitucional y legalmente a los Gobernadores, de manera que dicho trámite no puede considerarse como un negocio del gobernador, a la luz del artículo 2142 del Código Civil, de los que pueden confiarse a otra persona a quien se otorga un poder para que lo represente. A partir de lo anterior, concluye que no pueden confundirse las funciones de quien ejerce el cargo de gobernador con las de la entidad territorial.

Posteriormente, mediante providencia del 20 de agosto de 2020⁶ se rechazó el trámite de Validez por no haber subsanado la irregularidad señalada en el auto del 7 de julio de 2020, es decir, la parte actora no demostró la delegación por parte del funcionario competente para ejercer la función constitucional determinada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

Contra el auto que rechazó la solicitud de control de validez, la apoderada del Departamento del Meta interpuso recurso de apelación⁷, reiterando los argumentos

⁴ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_AGREGAR MEMORIAL_14-07-2020 6.12.50 p.m..pdf

⁵ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_AUTO DECIDE APELACION O RECURSOS_30-07-2020 10.58.46 a.m..pdf

⁶ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_AUTO RECHAZA _20-08-2020 4.55.08 p.m..pdf

⁷ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_AGREGAR MEMORIAL_28-08-2020 3.47.21 p.m..pdf

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

expuestos en el recurso de reposición interpuesto anteriormente, y adicionando que en el Tribunal Administrativo del Meta no existe uniformidad de criterios frente a la aplicación de la norma relacionada con el trámite especial de validez, pues actualmente cursan 9 acciones de este tipo que han sido admitidas y están surtiendo la etapa procesal pertinente, aunado a que en la decisión recurrida se incurrió en exceso de ritualidad, dando prevalencia a lo formal sobre lo sustancial.

Finalmente, por medio del auto del 17 de septiembre de 2020⁸, el Despacho No. 5 rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto por improcedente, al ser el presente asunto un trámite de única instancia. No obstante, en su lugar, dispuso darle trámite de recurso de súplica.

III. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y oportunidad del recurso de súplica

Ante la ausencia de norma especial en el Decreto-Ley No. 1333 de 1986 en materia de recursos dentro de los procesos de control de validez de Acuerdo Municipal, es necesario remitirse a la Ley 1437 de 2011. En este sentido, el artículo 243 del estatuto procesal en mención señala:

“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
(...)

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

De lo anterior se extrae que el auto que rechaza la demanda por su naturaleza es apelable; empero, como los procesos de control de validez son de única instancia, ese recurso no resulta procedente, sino que lo es el de súplica en virtud de lo previsto en el artículo 246 del CPACA, que reza:

“Artículo 246. Súplica. El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

⁸ Archivo Tyba: 50001233300020200008400_ACT_aUTO DECIDE_17-09-2020 11.41.49 a.m..pdf

Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Establecida la viabilidad del recurso, se evidencia además que fue interpuesto y sustentado por la parte actora dentro del término de ejecutoria de la providencia cuestionada, por lo que se entiende oportuno.

2. Del estudio del recurso de súplica

El asunto se contrae a determinar si la solicitud de control de validez puede ser presentada por la abogada Eslith Carolina Peña Castillo, en calidad de apoderada del Departamento del Meta, conforme al poder especial otorgado por el Gobernador, o si debió aportarse el acto de delegación que para ello faculte a la profesional del derecho, por cuanto el ejercicio de esta acción corresponde a una atribución de los Gobernadores.

La solicitud de control de validez de acuerdo municipal por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad elevada por el Gobernador, constituye un trámite especial al que le resultan aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 136 de 1994, y lo dispuesto en las Leyes 1437 de 2011 “CPACA”, y la ley 1564 de 2012 “CGP” en lo que resulten integradoras y complementarias.

Ahora, de acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, constituye una de las atribuciones de los gobernadores la de: “10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.”, facultad que puede delegar en virtud de lo señalado en los artículos 9 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

En virtud de lo anterior, la solicitud de control de validez, en caso de que no sea el Gobernador quien la presente, debe acompañarse con el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, entendiendo que en este trámite especial no se obra en representación del Departamento del Meta, sino en el ejercicio de una facultad constitucional en cabeza del Gobernador.

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

Sobre la figura de la delegación de funciones, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente⁹:

“La delegación es un fenómeno de transferencia de competencias a personas o funcionarios para que actúen de manera independiente y definitiva, pudiendo el delegante reasumir la competencia y revocar la decisión, según lo determine la ley que lo permita. La titularidad de la función no se pierde por parte del delegante y tampoco se rompe con su responsabilidad, que se radica entonces en quien la delega como en quien se delega.

Los requisitos para llevar a cabo la mencionada delegación son los siguientes:

a) *Constancia siempre por escrito.*

La delegación requiere de un acto formal de delegación en el cual se exprese la decisión del delegante, el objeto de la delegación, el delegatario y las condiciones de tiempo, modo y lugar para su ejercicio. La posibilidad de transferir la competencia en algún campo, se perfecciona con la manifestación positiva del funcionario delegante de su intención de hacerlo, a través de un acto administrativo motivado en el que determina si su voluntad de delegar la competencia es limitada o ilimitada en el tiempo, o general o específica.

b) *Precisión de la autoridad que delega.*

El delegante es designado por la Constitución o la ley. El artículo 211 de la Constitución otorga la calidad de delegante al Presidente de la República y faculta al legislador para que señale las “autoridades administrativas” que pueden actuar como delegantes. Adicionalmente, el carácter de delegante está reservado al titular de la atribución o del empleo público, pues, ninguna autoridad puede “delegar funciones que no tiene”, es decir, se requiere “que las funciones delegadas estén asignadas al delegante”.

La ley 489 de 1998 ha facultado a los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean un estructura independiente y autonomía administrativa, para delegar los asuntos a ellos confiados por la ley o en los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor, vinculados al respectivo organismo. Igualmente, los representantes legales de entidades descentralizadas podrán hacerlo de conformidad con los criterios impuestos por esta ley y atendiendo los requisitos y condiciones previstos en sus estatutos.

Aunque se disponga de la autorización para delegar, al delegante se le garantiza un amplio margen de discrecionalidad para decidir si delega o no el ejercicio de funciones

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION A. Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil cinco (2005). Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01292-02(4120-04).

propias de su empleo o cargo y, en caso de hacerlo, para fijar los parámetros y condiciones que orientarán el ejercicio de la delegación por parte del o de los delegatarios. En este punto debe considerarse que en aplicación de los artículos 209 y 211 de la Constitución, el delegante no podrá tomar decisiones en asuntos cuyo ejercicio haya sido delegado.

- c) *Debe precisarse el empleado o funcionario ante quien se delega.*

Al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. Es especial en cuanto surge a partir del acto de delegación, de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos y es permanente en cuanto permanece activo mientras rija el acto de delegación. En virtud de tal vinculación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y para revocar el acto de delegación (C.P., art. 211). Estas particularidades se desprenden del principio de unidad de acción administrativa, de la aplicación de los principios de la función administrativa a que hace referencia el artículo 209 de la Carta y del deber de dirección, instrucción y orientación que corresponde al jefe de la entidad u organismo estatal. Es necesario entonces que se haga claridad sobre la persona a quien se delega.

- d) *Debe estipularse claramente las atribuciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren o delegan.*

La delegación es una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley."

Pues bien, en el documento por medio del cual el Gobernador del Meta otorgó poder especial a la abogada Eslith Carolina Peña Castillo, vinculada mediante contrato de prestación de servicios profesionales, se advierte que el mismo no delegó la facultad de presentar observaciones al Acuerdo Municipal, como quiera que limitó su actuar a la representación legal del Departamento; y a pesar de haber sido requeridos para que subsanaran el yerro advertido, la entidad territorial no allegó el acto de delegación de funciones.

Por ende, a juicio de la Sala, la togada no cumple con la condición de aportar el documento idóneo que acredite su carácter de apoderada judicial de la Gobernación del Meta para formular la solicitud de control de validez de acuerdo municipal por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad en lugar del Gobernador, toda vez que en el expediente no obra el acto administrativo en el que conste la delegación de esta función exclusiva del Gobernador.

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

Tampoco obra prueba de que la abogada tenga condición de empleada de la Gobernación, pues se evidencia que su vinculación es por medio de un contrato de prestación de servicios profesionales, lo cual no resulta compatible con la facultad de delegación a la luz de lo consagrado en la Ley 489 de 1998, que limita esta figura a los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al ente territorial.

En virtud de lo anterior, debe esta Sala poner de presente que se hace necesario realizar un replantamiento de la tesis que se venía manejando en esta corporación, sobre la admisibilidad que el ejercicio de la atribución constitucional prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política fuera ejercida a través de apoderado judicial, para en su lugar, definir que la mencionada atribución corresponde a una función propia del Gobernador, dentro del marco del diseño institucional previsto en la Constitución de un control administrativo de parte de los gobernadores hacia los alcaldes.

En efecto, la atribución prevista en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución esta establecida como un mecanismo de control administrativo-antes control de tutela- entre entidades descentralizadas territorialmente y diseñado como una función de rango constitucional prevista por el constituyente para el Gobernador.

Al tener la naturaleza de ser una función administrativa constitucional, la misma, en principio, solo puede ser ejercida directamente por el propio gobernador, o por un servidor público en quien se haya delegado tal función, siempre que cumpla con los requisitos antes señalados para ello.

Si bien es cierto la posibilidad que particulares ejerzan funciones administrativas esta prevista tanto constitucionalmente- artículo 210 CN- como legalmente -ley 489 de 1998-, para ello se deben surtir unos trámites expresamente señalados en los artículos 111 a 114 de la ley indicada, los que claramente no se surtieron en la presente actuación. Además de lo anterior, la Sala sin ahondar en esta postura, debería verificar si incluso de haberse surtido el trámite indicado, tal función por su naturaleza pueda ser entregada a los particulares.

Nótese que el constituyente para resaltar la importancia de atribuciones similares a esta, estableció en la Constitución varias disposiciones de similar la naturaleza, con el fin de recalcar la relevancia de las mismas. Así, por ejemplo, en el artículo 305 numeral 9 definió la atribución de los gobernadores de objetar las ordenanzas; el artículo 315 numeral 6 estableció la facultad de los alcaldes de objetar los acuerdos municipales.

Las objeciones a los acuerdos y las ordenanzas guardan similitud con la función que se analiza, en la medida en que constituyen atribuciones en donde la primera autoridad administrativa del ente territorial cuestiona la legalidad de actuaciones de las corporaciones administrativas y requiere de la intervención de la rama judicial para definir el conflicto jurídico que se plantea.

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

A fin de diferenciar la actuación propia de un proceso judicial, de las funciones aquí analizadas, resulta importante señalar que el ejercicio de estas atribuciones no impide en ningún caso, que cualquier ciudadano pueda ejercer el medio de control que estime adecuado para cuestionar la legalidad de la actuación de los concejos o asambleas. Lo anterior, pone de relieve la diferencia entre el actuar propio de un proceso judicial respecto de las atribuciones de los Gobernadores cuando deciden remitir al Tribunal un acto administrativo del orden municipal para examinar la validez del mismo.

Finalmente, debe la Sala recalcar que existe una clara diferencia analítica entre la actividad ejercida por un apoderado vinculado por contrato de prestación de servicios cuando interviene en un proceso judicial, de la actuación surtida cuando ese mismo apoderado hace uso de la atribución prevista en el artículo 305 numeral de 10 de la Constitución.

En efecto, cuando un apoderado de un ente territorial presenta una demanda, o contesta la misma, no esta ejerciendo función alguna que este asignada al alcalde o gobernador, pues dentro de las atribuciones asignadas a ellos no estan previstas estas, sino la de representan al municipio o departamento, y, es en desarrollo de esta atribución que confieren poder. Por el contrario, la función de remitir a control judicial los actos del orden municipal esta directamente asignada al Gobernador tal y como claramente lo indica el numeral 10 del artículo al señalar *“Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.”*

En síntesis, es claro para la Sala que, en el presente asunto, no se allega al expediente el acto mediante el cual el Gobernador del Departamento del Meta haya delegado a la mencionada profesional del derecho la función de solicitar el control de validez de acuerdo municipal por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, el Gobernador del Departamento del Meta fue indebidamente representado por la abogada que intervino en este trámite en virtud del poder conferido para representar judicialmente al Departamento del Meta, pero sin haberse delegado la función por parte del Gobernador para tal efecto, rectificando en esta forma la tesis que en alguno supuestos ha venido manejando esta Sala.

Debe la Sala precisar que si bien es cierto los Despachos de Magistrado que conforman esta Sala de decisión han dado trámite a las solicitudes de control de validez de acuerdo municipal por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad elevada por el Gobernador, cuando este otorga poder especial sin mediar el acto de delegación de funciones, tal postura ha sido rectificada en esta providencia, pese a lo cual como garantía de los principios de confianza legítima y acceso a la administración de justicia los mismos serán definidos de fondo.

Finalmente, respecto del argumento que la decision incurre en un exceso ritual manifiesto, debe indicarse que la Sala no comparte el mismo, pues el respeto por el

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC

principio de legalidad que constituye el fundamento de nuestro Estado Social de Derecho no puede entenderse como un formalidad vacía y sin sentido, pues, por el contrario, el mismo es la base de nuestra organización política.

En este orden de ideas, se impone confirmar la providencia suplicada que rechazó el trámite de validez contra el Acuerdo Municipal No. 001 del 28 de enero de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Lejanías, Meta.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el auto proferido el 20 de agosto de 2020 por el Despacho No. 5 de esta Corporación, mediante el cual se rechazó la solicitud de control de validez de la referencia, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO.- En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de la ponente del proceso, para los fines pertinentes.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020), mediante acta No. 65 de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Carlos Enrique Ardila Obando Oralidad

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Teresa De Jesus Herrera Andrade

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo Del Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

1531e53fabb6083029954de6f8405fe4f74af069c5291449a76fbd49660afe2b

Documento firmado electrónicamente en 01-12-2020

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>

Referencia: Validez

Radicación: 50001-23-33-000-2020-00084-00

Auto: Confirma decisión

EAMC