



**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN 3**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021)

<b>ACCIONANTE:</b>	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
<b>ACCIONADO:</b>	MUNICIPIO DE TUNJA – Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000-2020-02456-00
<b>REFERENCIA:</b>	<b>VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL</b>
<b>ASUNTO:</b>	AUTORIZACIÓN DEL CONCEJO AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS – FIJACIÓN DE LÍMITES TEMPORALES PARA LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL – PUBLICACIÓN COMO PRESUPUESTO DE EFICACIA DEL ACTO

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez parcial del Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE TUNJA, PARA CELEBRAR CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE INMUEBLES”.

## **I. ANTECEDENTES**

### **SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ<sup>1</sup>**

#### **Petición de invalidez**

1. El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ solicitó que se declare la invalidez de los artículos 2.º y 3.º del Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 305-10 de la Constitución y con base en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994, 119 a 121 del Código de Régimen Político Municipal, y 162 y 166 del CPACA.

#### **Fundamentos de derecho**

2. La entidad accionante sostuvo que el artículo 2.º del acto acusado se expidió desconociendo que el legislador no previó que la autorización al

---

<sup>1</sup> Archivo 1 del expediente electrónico.

alcalde para celebrar contratos pudiera ser delimitada temporalmente por el concejo.

3. Indicó que esta actuación de la corporación edilicia conlleva a que esté *“coadministrando funciones propias y exclusivas del alcalde en materia contractual”*.

4. Refirió que el artículo 313-3 de la Constitución trae definidas dos competencias específicas y separadas para el concejo municipal, que son la autorización para contratar y la entrega de facultades *pro tempore* al alcalde.

5. Adujo que la primera *“[i]mplica competencia funcional del Alcalde y del Concejo Municipal: (sic) Concejo Municipal tiene la obligación legal de autorizar los contratos establecidos de manera taxativa en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Mientras que la competencia funcional del Alcalde está establecida para actuar como representante legal del municipio y dentro de esta se encuentra la competencia y facultad de celebrar contratos y ser el ordenador del gasto del municipio”*.

6. Agregó que la segunda corresponde a una delegación de funciones, por lo que debe precisarse su límite temporal y objeto, además de que *“[l]a función a cargo de la Corporación Pública debe estar señalada en la Constitución, la ley o el reglamento”*.

7. Frente al artículo 3.º, hizo alusión al artículo 116 del Decreto 1333 de 1986 y sostuvo que el Tribunal Administrativo de Boyacá reiteradamente ha diferenciado la sanción y la publicación de los acuerdos municipales.

8. Añadió que *“[t]an diferentes son estos momentos que es, gracias a la promulgación y/o publicidad que el Acuerdo Municipal produce efectos jurídicos, y de lo anterior en el caso concreto el proyecto de acuerdo se convierte en Acuerdo con la Sanción – hecho ocurrido el día 27 de octubre de 2020, pero con efectos jurídicos desde su promulgación que se realizó el día 28 de octubre de 2020”*.

### **TRÁMITE PROCESAL**

9. La solicitud de examen de validez fue admitida con auto del 28 de enero de 2021<sup>2</sup>, en virtud de lo cual la providencia fue notificada a los intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de 10 días para

---

<sup>2</sup> Archivo 2 del expediente electrónico.

dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA<sup>3</sup>.

### **INTERVENCIONES**

**10.** Dentro del término de fijación en lista no se presentó intervención ciudadana y el único sujeto procesal que se pronunció fue la **ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE TUNJA**<sup>4</sup>.

**11.** La entidad se opuso a la solicitud de invalidez haciendo alusión a la relevancia ambiental del acto, en concordancia con los artículos 79, 80 y 366 de la Constitución, así como el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011.

**12.** Adujo que la adquisición de predios de interés hídrico es un aspecto que se encuentra incluido en el plan de desarrollo municipal 2020–2023 y por ello se dio trámite al proyecto que se convirtió en el acto acusado.

**13.** Expuso que, atendiendo la premura del asunto, la compra se efectuó en menos de 2 meses, así que la actuación no se vio limitada en el tiempo.

**14.** En cuanto al artículo 3.º del acto, la utilización indistinta de los términos sanción y publicación en nada afectó que produjera sus efectos porque la diferencia entre ambos fue de solo 1 día, de modo que fue irrelevante.

**15.** Reiteró que, además, la compra del inmueble se llevó a cabo el 7 de diciembre de 2020, así que no se perturbó la ejecución de la autorización.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>5</sup>**

**16.** El Procurador 122 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja emitió concepto el 11 de febrero de 2021, en el sentido de solicitar que se declarara la invalidez de los apartes cuestionados.

**17.** Citó los artículos 313-3 y 315 numerales 3.º y 9.º de la Constitución, así como el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, para concluir que *“los concejos municipales deben reglamentar lo referente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiera autorización previa, sin que ello quiera significar que en la autorización para contratar otorgada al alcalde, los Concejos Municipales estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado*

---

<sup>3</sup> Anotaciones 7 y 8 del sistema SAMAI.

<sup>4</sup> Archivo 8 del expediente electrónico.

<sup>5</sup> Archivo 3 del expediente electrónico.

contrato, facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del alcalde”.

**18.** Aseguró que cuando la autorización del concejo es necesaria, el alcalde debe solicitarla antes de celebrar el contrato respectivo, pero la corporación de elección popular **“no puede en uso de esa facultad, extralimitarse e imponerle al burgomaestre limitantes para la celebración de los contratos, salvo en los casos autorizados por la ley”**.

**19.** Afirmó que lo anterior significa que el artículo 2.º del acto acusado no se ajusta a la normatividad sobre la materia.

**20.** En cuanto al artículo 3.º, expresó que *“el acuerdo no es claro desde cuando (sic) rige, por lo que debe entenderse que es desde su publicación, atendiendo que las leyes entran en vigencia a partir de la promulgación”*.

## II. CONSIDERACIONES

**21.** Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y al no configurarse ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el asunto.

### PROBLEMAS JURÍDICOS

**22.** El asunto se contrae a determinar si:

- i. *En el marco de la atribución atinente a autorizar al alcalde para celebrar contratos, ¿el Concejo Municipal de Tunja podía establecer límites temporales para la suscripción del acuerdo de voluntades autorizado?*
- ii. *¿Los efectos del acuerdo municipal acusado comienzan a surtirse a partir de su sanción o de su publicación?*

**23.** Del análisis del expediente, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

### Tesis argumentativa propuesta por la Sala

*La jurisprudencia de este Tribunal ha sido constante en sostener que la atribución de los concejos en relación con la autorización para que el alcalde celebre determinados contratos no puede llevar a que la*

corporación de elección popular interfiera en la gestión contractual del municipio, que se encuentra a cargo del burgomaestre.

Por ende, dicho órgano no puede fijar límites para la suscripción del acuerdo de voluntades, toda vez que esta actuación se traduce en una extralimitación de funciones.

Por otra parte, los acuerdos municipales rigen o, dicho de otra forma, comienzan a surtir sus efectos, a partir de su publicación, siendo este un requisito para su eficacia. En cambio, la sanción de los acuerdos es un presupuesto de validez, ya que desde ese momento nacen a la vida jurídica. Por lo tanto, no resulta procedente supeditar la vigencia del acuerdo a su sanción, cuando en realidad, depende de su publicación.

En consecuencia, se declarará la invalidez del artículo 2.º y de la expresión "sanción y" prevista en el artículo 3.º del acto acusado.

## **CASO CONCRETO**

### **Disposiciones acusadas**

**24.** El contenido de los artículos 2.º y 3.º (subrayados) es el siguiente:

**"(...) ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorízase (sic) **al Señor Alcalde Municipal de Tunja**, para que previo cumplimiento de los trámites y procedimientos previstos en las normas legales vigentes, celebre contrato de compraventa con el Señor Hernando Vargas Cipamocha identificado con cédula de ciudadanía No, (sic) 19'479.438, propietario del predio denominado LOTE No.2 (sic), ubicado en la vereda El Porvenir, con matrícula inmobiliaria No. 070-193466, número catastral 000100050845000, área de 49.251 M2 (sic) cuyo valor corresponde a la suma de **Ciento (sic) setenta y ocho millones novecientos cincuenta mil quinientos cincuenta y cuatro pesos m/cte (\$178.950.554)**, predio delimitado por los siguientes linderos de acuerdo a la escritura No (sic) 097 del 20 de enero de 2012, de la Notaría Cuarta de la ciudad de Tunja .

**Por el Norte**, en línea recta con rumbo Oriente en longitud de 86.68 metros, linda con predio de propiedad de Rafael Rodríguez.

**Por el Oriente**, en línea quebrada con rumbo Sur en longitud total de 328,25 metros, con medidas seguidas de 113,83, 108,69 y 105,73 metros, linda con el lote número 3 de esta subdivisión, carretable de 5.0 metros de ancho al medio.

**Por el Sur**, en línea quebrada con rumbo Occidente en longitud total de 172,99 metros, con medidas seguidas de 29,22 y 14,79 metros, linda con

predio del municipio de Tunja, camino de 5,0 metros de ancho al medio y en 128,98 metros con predio de Flor María Vargas.

**Por el Occidente**, en línea quebrada con rumbo Norte en longitud total de 502,29 metros, con medidas seguidas de 31,27, 63,97 y 65,03, linda con el lote número 1 de esta subdivisión; continúa con medidas de 292,00 y 50,00 metros, lindando con predio de Benedicto Rubio y encierra.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *La autorización dada en el artículo anterior tendrá vigencia por el término de seis (6) meses contados a partir del día de la sanción del presente acuerdo.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.*

Dado en el Salón de Sesiones del Concejo Municipal de Tunja, a los Veinticinco (25) días del mes de Octubre del año dos mil Veinte (2020).

#### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

(...)” (Negrilla del texto original)

#### **Análisis de la Sala**

**La autorización para contratar que confiere el concejo al alcalde no puede interferir en la gestión contractual del municipio, que está a cargo del burgomaestre**

**25.** El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ considera ilegal el artículo 2.º del acto acusado debido a que, en su entender, el concejo no podía limitar temporalmente la oportunidad para suscribir el contrato cuya celebración autorizó.

**26.** Al respecto, el artículo 313-3 de la Constitución prescribe como atribución de los concejos “[a]utorizar al alcalde para celebrar contratos”. En desarrollo de lo anterior, el parágrafo 4.º del artículo 32 de la ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (L. 136/1994) –modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012– enlistó algunas tipologías contractuales que requieren dicha autorización<sup>6</sup>:

“(…) **PARÁGRAFO 4o.** De conformidad con el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá **decidir sobre la autorización** al alcalde para contratar en los siguientes casos:

---

<sup>6</sup> C.E., Sec. Tercera, Sent. 2000-11574 (45331), ago. 27/2020. M.P. José Roberto Sáchica Méndez: “(…) Como se observa, el ordenamiento jurídico afirma la facultad del alcalde para contratar, con origen y fundamento en los artículos 314 y 315.3 de la Carta Política y el numeral 11.3 de la ley 80 de 1993; por lo mismo, tal competencia no está sujeta, por regla general, a las autorizaciones previas del Concejo Municipal, salvo en aquellos casos en que, (i) este último haya reglamentado como necesario el trámite de su autorización, o (ii) cuando la ley lo establezca frente a determinados tipos contractuales (...)”

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. **Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.**
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley. (...)” (Negrilla fuera del texto original)

27. Según puede verse, la **compraventa de bienes inmuebles** es una de las tipologías contractuales que requiere autorización. Sin embargo, el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA fue más allá al fijar un límite de tiempo en el que el alcalde debía suscribir el acuerdo de voluntades (6 meses).

28. El precedente horizontal de esta Corporación sostiene que este tipo de limitaciones temporales es ilegal a partir de dos razonamientos. Primero, porque las normas superiores que sirven de fundamento a la atribución (art. 313-3 CP – art. 32 par. L. 136/1994) no facultan a la corporación edilicia para establecer restricciones de esta clase, respecto del contrato autorizado. **Esa es una de las diferencias de las autorizaciones para contratar y de las autorizaciones para que el alcalde ejerza funciones del concejo**, pues frente a estas últimas la Constitución expresamente prevé que deben conferirse **pro tempore** (por un tiempo delimitado). Un ejemplo de este argumento se encuentra en el siguiente pronunciamiento:

*“(...) En efecto, cuando los concejales dan autorización al alcalde para celebrar contratos como representante legal del municipio, **no pueden imponer un límite o marco temporal a dicha autorización**, como quiera (sic) que el mandato constitucional no lo dice de esta manera, **lo que sí puede suceder en los casos en que dichas corporaciones edilicias se despojan de funciones propias para atribuírselas en cabeza de los alcaldes, pues en dichos eventos, sí se debe dejar claro el tiempo por el que el representante legal del municipio puede ejercer dichas funciones.***

*Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la CP., de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su **autorización previa**, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal, ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o iii) interferir en las potestades contractuales que la constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio. (...)”<sup>7</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

29. En segundo lugar, como el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio,

---

<sup>7</sup> TAB, Sent. 2018-00360, ago. 15/2018. M.P. **Óscar Alfonso Granados Naranjo**. En el mismo sentido, también ver: TAB, Sent. 2018-00388, sep. 12/2018. M.P. **Óscar Alfonso Granados Naranjo**; y TAB, Sent. 2018-00133, mar. 21/2018. M.P. **Óscar Alfonso Granados Naranjo**.

es decir, para dirigir la gestión contractual de la entidad territorial (art. 315 num. 3.º y 9.º de la CP; art. 91 lit. d) num 5.º de la L. 136/1994; art. 11-3 de la L. 80/1993; y art. 110 del EOP), el concejo no puede interferir en el desarrollo de esa competencia, lo cual se traduciría en una extralimitación de funciones. Sobre este aspecto, esta Corporación ha manifestado:

*“(...) si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, **ello no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal**, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3º del artículo 315 Superior.*

*En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), **no pueden determinar un marco temporal**, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que si debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de precisas atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento sí debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones.*

*Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública.*

***En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal. (...)***<sup>8</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

**30.** La Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado ha reiterado lo siguiente, que es concordante con la anterior interpretación:

*“(...) En cualquier caso debe recordarse, como ya se ha reiterado por esta Sala, que esa facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente. Por otra parte **no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual.** (...)*<sup>9</sup> (Negrilla fuera del texto original)

<sup>8</sup> TAB, Sent. 2018-00179, jul. 11/2018. M.P. **Luis Ernesto Arciniegas Triana**. En el mismo sentido, también ver: TAB, Sent. 2017-00493, feb. 7/2018. M.P. **Luis Ernesto Arciniegas Triana**.

<sup>9</sup> C.E., S. de Consulta, Conc. 2014-00285 (2238), mar. 11/2015. M.P. William Zambrano Cetina.

**31.** En este orden de ideas, el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA no podía desfigurar la atribución relativa a autorizar la celebración del contrato para imponer límites indebidos a la actividad contractual que está a cargo del alcalde, máxime cuando el tiempo para la suscripción del contrato está supeditado al acatamiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la normatividad vigente.

**32.** Con base en los anteriores argumentos, la Sala declarará la invalidez del artículo 2.º del Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020.

**Los acuerdos municipales rigen a partir de su publicación, no desde su sanción.**

**33.** Aunque ataca todo el artículo 3.º, la entidad accionante solo cuestiona que el concejo supeditara la vigencia del acuerdo a su sanción, no solo a su publicación.

**34.** Al respecto, tanto los concejos como los alcaldes tienen competencias específicas dentro del proceso de formación de los acuerdos municipales<sup>10</sup>. Sin adentrarse en detalles, los primeros tienen a su cargo el trámite y debate de los proyectos a partir de la regulación general establecida en el Código de Régimen Municipal (D.L. 1333/1986) y la ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (L. 136/1994) –modificada por la Ley 1551 de 2012–, así como las normas especiales para determinadas materias.

**35.** Una vez surtido lo anterior, los alcaldes deben proceder a la sanción (si no hace uso de la facultad objetar) y publicación de los acuerdos, de conformidad con los artículos 76 y 81 de la aludida la ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, los cuales prescriben:

*“(...) **ARTÍCULO 76. SANCIÓN.** Aprobado en segundo debate un proyecto de acuerdo, pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción.*

*(...)*

***ARTÍCULO 81. PUBLICACIÓN.** Sancionado un acuerdo, este será publicado en el respectivo diario, o gaceta, o emisora local o regional. La publicación deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a su sanción. (...)”*

---

<sup>10</sup> C.E., Sec. Segunda, Sent. 2002-00630 (1571-08), dic. 7/2011. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero: “(...) De acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 71 y siguientes de la ley 136 de 2 de junio de 1994, la expedición de un acuerdo municipal constituye un trámite administrativo complejo en el que deben agotarse varias

). // Como en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (**concejo, alcalde y gobernador del departamento**), este acto administrativo ha sido calificado como complejo. (...)” (Resaltado del texto original)

**36.** Estas dos actuaciones tienen una naturaleza y finalidad diferente. **La sanción es un presupuesto de validez del acuerdo**, debido a que solo hasta ese momento nace a la vida jurídica. En cambio, la publicación es posterior y constituye un requisito para su ejecutoriedad, esto es, para que surta efectos<sup>11</sup>.

**37.** En concordancia con lo anterior, el artículo 65 del CPACA prescribe lo siguiente:

**“(…) ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. 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.**

*Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante 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. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

**38.** A partir de lo anterior, en ocasiones previas<sup>12</sup> esta Corporación ha sostenido que en ningún caso los efectos de los actos generales (como los acuerdos municipales) pueden comenzar a surtirse solo con su expedición o, en este caso, su sanción. Resulta indispensable la publicación del acto 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<sup>13</sup>.

**39.** En este orden de ideas, resulta inadecuado que el concejo plasme que el acto acusado rige o, lo que es lo mismo, comienza a producir sus

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Ver también: C.E., Sec. Primera, Sent. 1992-03130, feb. 15/2018. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo: TAB, Sent. 2020-01667, sep. 18/2020. M.P. José Fernández Osorio.

<sup>13</sup> 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 son 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)*

efectos jurídicos desde la fecha de su sanción y publicación indistintamente, sin atender la normatividad superior. Se insiste en que solo esto último repercute en la eficacia del acuerdo municipal.

**40.** Por lo anterior, se declarará la invalidez de la expresión “sanción y” contenida en el artículo 3.º del Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020.

**41.** Cabe anotar que, contrario a lo que afirma el MUNICIPIO DE TUNJA, los apartes ilegales no se sanean o convalidan por el solo hecho de que no afecten la consumación del objeto central del acuerdo. En primer lugar, las autoridades públicas deben sujetarse al principio de legalidad y con base en esa premisa se juzga la validez del acto acusado<sup>14</sup>. Y, en segundo lugar, dicho juicio de legalidad debe adelantarse en contraste con las normas vigentes al momento de la expedición del acto, al margen de que desaparezcan sus efectos por el cumplimiento de su objeto, como lo ha reiterado el Consejo de Estado:

*“(...) ‘[...] vale la pena señalar que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, por esta razón, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o **cumplido su objeto**, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado. Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez de una norma jurídica con su vigencia. (...) Conforme con el artículo 66 ibídem [del CCA, hoy art. 91 CPACA], los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero, pierden su fuerza ejecutoria, entre otros eventos, cuando pierden vigencia, sin embargo, se trata de un fenómeno jurídico distinto de la declaratoria de nulidad que en caso de darse, ‘para nada afecta la validez del acto, en cuanto deja incólume la presunción de legalidad que lo acompaña, precisamente el atributo de éste que es el objeto de la acción de nulidad [...]’ (...)”<sup>15</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

**42.** Por lo tanto, los argumentos de defensa de la **ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE TUNJA** no tienen la potencialidad de inhibir el análisis de fondo que realiza el Tribunal, ni de tornar legales prescripciones contrarias a derecho.

---

<sup>14</sup> C. Const., Sent. C-916, nov. 1.º/2011. M.P. Mauricio González Cuervo: “(...) la idea del Estado de Derecho se concreta para la administración en el principio de legalidad, según el cual la actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes. La efectividad de tal principio, como deber ser, busca asegurarse a través del control de legalidad, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa. (...)”

<sup>15</sup> C.E., Sec. Primera, Sent. 2012-00020, ene. 21/2021. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez de los siguientes apartes del **Acuerdo 021 del 27 de octubre de 2020**, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA, de conformidad con las razones expuestas en precedencia:

- a) De la totalidad del contenido del artículo 2.º.
- b) De la expresión “sanción y” prevista en el artículo 3.º.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Tunja (Boyacá), en los términos del artículo 203 del CPACA.

**TERCERO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión, en sesión virtual de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

*Firmado electrónicamente*  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

*Firmado electrónicamente*  
**MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA**  
Magistrada