



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, septiembre 27 de dos mil diecinueve (2019)

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: **Andrés Medina Pineda**

Nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de Acuerdos Municipales	
Asunto:	Estudio de admisión - Rechazo
Radicación:	70-001-23-33-000-2019-00201-00
Demandante:	Gobernación de Sucre - Secretaria de Planeación Departamental
Demandado:	Concejo Municipal de Coveñas – Sucre

Tema: *Numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política / Validez Acuerdos Municipales por motivos de constitucionalidad o legalidad / Remisión Extemporánea*

1. OBJETO A DECIDIR

Decide el Tribunal sobre la admisión de la remisión realizada por la Secretaria de Planeación Departamental de Sucre, para la revisión de constitucionalidad o legalidad de los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019 y 005 de junio 10 de 2019 proferidos por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre

2. ANTECEDENTES:

2.1. Pretensiones: El demandante, citando expresamente en su escrito el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política², remite al Tribunal Administrativo de Sucre los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019³, “Por medio del cual se otorgan una facultades al Alcalde Municipal para Modificar, Adecuar, Rediseñar,

¹ Fls. 1-2 C. Ppal

² “ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

“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.”

³ Fls. 4-5 C. Ppal

*Reorganiza e Implementar un Proceso de Modernización y Reestructuración en la Estructura Administrativa de Nivel Central y Descentralizada del Municipio de Coveñas”, y N° 005 de junio 10 de 2019*⁴, “Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Municipio de Coveñas Sucre para contratar un empréstito”, proferidos por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, para que se decida sobre su validez, señalando que fueron emitidos en indebida forma, ya que ambos carecen de la firma del Presidente del Concejo Municipal.

3.- CONSIDERACIONES:

3.1.- Competencia: Conforme a lo preceptuado en el numeral 4⁵ del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal es competente para conocer en única instancia el presente asunto.

3.2. Problema jurídico: Corresponde a la Sala establecer: ¿Es procedente la admisión de la remisión realizada por la Secretaria de Planeación Departamental de Sucre, para la revisión de constitucionalidad o legalidad de los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019 y 005 de junio 10 de 2019 proferidos por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre?

3.3. El proceso de revisión de constitucionalidad y legalidad de los Acuerdos Municipales.

El artículo 305 de la Constitución Política consagró:

“ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

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.

(...)”

El postulado constitucional citado, es concordante con el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, la cual dispuso:

⁴ Fls. 10-11 C. Ppal

⁵ “ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones, por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas.

(...)”

“ARTÍCULO 82. REVISIÓN POR PARTE DEL GOBERNADOR. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos.”

Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, en el “TÍTULO V. DE LOS ACUERDOS”, señala:

ARTICULO 118 <Ver Notas del Editor> Son atribuciones del Gobernador:

8a. 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 (Artículo 194, ordinal 8o., de la Constitución Política).

“ARTICULO 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 recibido⁶, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.”

Sobre los requisitos que debe cumplir el escrito de remisión, el artículo 120 de la norma citada, señala:

“ARTICULO 120. El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”

Es menester señalar que, la norma citada al encontrarse vigente, se debe entender en concordante con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, ahora bien, en relación con el trámite que se debe dar a la solicitud de nulidad de los acuerdos municipales, la ley pluricitada dispuso:

“ARTICULO 121. 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

⁶ Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-869-99 del 3 de noviembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.

*juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.*⁷”

Resulta claro de la normatividad transcrita que, los Gobernadores tienen la potestad de remitir los acuerdos municipales que consideren inconstitucionales o ilegales, al respectivo Tribunal Contencioso Administrativo de su jurisdicción dentro de los 20 días siguientes al haberlos recibido, para su eventual revisión.

Con base en lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, el Gobernador de Sucre contaba con 20 días después de recibidos los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019⁸ y N° 005 de junio 10 de 2019⁹, para enviarlos al Tribunal Administrativo de Sucre para que realizara el análisis de validez de los actos administrativos.

Obran en el expediente, el oficio N° 100-056¹⁰, emanado del Alcalde Municipal de Coveñas, dirigido al Gobernador del Departamento de Sucre, **radicado el 11 de junio de 2019 en la oficina de atención al ciudadano según sello que se observa en la primera hoja del escrito**, con fecha de recibido en la oficina jurídica de la Gobernación del 12 de junio de 2019, mediante el cual, en atención a lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde del Municipio de Coveñas remite la copia del Acuerdo Municipal N° 003 de Mayo 28 de 2019¹¹, *“Por medio del cual se otorgan una facultades al Alcalde Municipal para Modificar, Adecuar, Rediseñar, Reorganiza e Implementar un Proceso de Modernización y Reestructuración en la Estructura Administrativa de Nivel Central y Descentralizada del Municipio de Coveñas”*, y el oficio N° 100¹² del 27 de junio de 2019, procedente del Alcalde Municipal de Coveñas, **radicado el 02 de julio de 2019 en la oficina de atención al ciudadano según sello que se observa en la primera hoja del escrito**, con fecha de recibido en la oficina jurídica de la Gobernación del 03 de julio de 2019, mediante el cual, en atención a lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Alcalde del Municipio de Coveñas remite la copia del Acuerdo Municipal N° 005 de junio 10 de 2019¹³, *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde del Municipio de Coveñas Sucre para contratar un empréstito”*.

7 - Numeral 30. declarado EXEQUIBLE por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia No. 032 del 14 de marzo de 1991, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz.

⁸ Fls. 4-5 C. Ppal

⁹ Fls. 10-11 C. Ppal

¹⁰ Fl. 3 C. Ppal

¹¹ Fls. 4-5 C. Ppal

¹² Fl. 9 C. Ppal

¹³ Fls. 10-11 C. Ppal

La Secretaria de Planeación Departamental de Sucre, radicó ante el Tribunal Administrativo de Sucre la solicitud de revisión de constitucionalidad o legalidad de los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019 y 005 de junio 10 de 2019 proferidos por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, el día 06 de agosto de 2019¹⁴ de acuerdo con el sello de la oficina judicial de Sincelejo, fecha que coincide con el acta individual de reparto (Fl 15)

De conformidad con las normas citadas y las pruebas relacionadas, en relación con remisión del Acuerdo Municipal N° 003 de Mayo 28 de 2019, la Gobernación/Secretaria de Planeación del Departamento de Sucre remitió de manera extemporánea la petición de revisión para determinar la validez del precitado Acuerdo, ya que el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986 otorga veinte días hábiles, los cuales se cumplieron el 11 de julio de 2019; igual suerte corre la misma pretensión, pero referida al Acuerdo N° 005 de junio 10 de 2019, frente al cual el término perentorio finiquitaba el 30 de julio de 2019, por lo que la solicitud de revisión constitucional y legal presentada el 6 de agosto de 2019 resulta inoportuna.

En relación al término indicado en la norma para el sometimiento del conocimiento del asunto al Tribunal, la Corte Constitucional en sentencia **C-869** de noviembre de 1999, determinó:

*“...Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso para que éste decida sobre su validez; no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. **En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia...**”*

¹⁴ Fl. 1 C. Ppal

Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia **T-119-03**, planteó lo siguiente:

“El control de los acuerdos municipales y de los actos de los alcaldes

8.- Según el artículo 305-10 de la Constitución, corresponde al Gobernador *“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”*. Se trata de un procedimiento de control previsto desde mucho antes de la entrada en vigencia de la Carta de 1991, que con el paso del tiempo y las transformaciones institucionales ha tenido algunas modificaciones que bien vale la pena destacar:

La Constitución de 1886 encomendó a los gobernadores la función de *“revisar los actos de las municipalidades y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos por medio de resoluciones razonadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad”* (Art. 194-8). Se trataba de un control concentrado aunque con modalidades distintas según la naturaleza del acto, pues mientras las decisiones de los alcaldes podían ser revocadas directamente por el Gobernador, los actos de las municipalidades tan solo eran susceptibles de suspensión (temporalmente). El modelo centralista de Estado, sumado al vínculo directo de autoridad y relación jerárquica al interior de la rama ejecutiva del poder público, explican con creces las características de la norma en ese momento histórico.

Con posterioridad, el Acto Legislativo No. 3 de 1910 no sólo restringió la facultad de revisión únicamente a razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, sino que dejó en cabeza de las autoridades judiciales el control sobre los actos de las municipalidades.

Más tarde son introducidos algunos cambios en cuanto a la competencia de tribunales (superiores y administrativos) para conocer de los actos de los municipios, pero es el Acto Legislativo No. 1 de 1986 la norma que unifica el sistema de control y asigna a las autoridades judiciales la tarea de decidir definitivamente sobre la validez, tanto de los acuerdos municipales como de los actos de los alcaldes. Sin embargo, dicho cambio no fue aislado sino expresión de los ajustes institucionales de la época, donde el proceso de descentralización y autonomía territorial constituyó uno de los pilares fundamentales de la reforma. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha explicado ese proceso en los siguientes términos:

“Este sistema resulta lógico dentro de una reforma constitucional destinada a ampliar la autonomía municipal mediante los sistemas de elección de los alcaldes y de las consultas populares. De nada habría valido dar independencia política al jefe de la administración municipal a través de la elección popular, si sus actos no quedan fuera de la posibilidad de revocación del gobernador y bajo la protección de los procedimientos judiciales, tal como la tienen desde 1910 los actos de los concejos.

Además esta tutela administrativa de legalidad está establecida para garantizar que los gobernadores tengan completa y oportuna información sobre los actos municipales y puedan velar por su juridicidad en orden a asegurar la vigencia del ordenamiento constitucional y legal en todos los distritos municipales de la República”.

9.- Por su parte, la regulación legal también se ajustó periódicamente a las modificaciones constitucionales, de las cuales la Corte destaca el Decreto 1333 de 1986, expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias para sistematizar las normas sobre organización y funcionamiento de la administración municipal, así como la Ley 136 de 1994 (artículo 82). El primero también conserva su vigencia a pesar de la expedición de la Carta de 1991.

10.- La anterior revisión histórica, sumada al análisis de la reglamentación legal, permite determinar algunas de las características de este mecanismo. Algunas de ellas son las siguientes:

- **En primer lugar**, se trata de un control concurrente y mixto donde confluye la iniciativa del gobernador y se complementa con la actividad judicial de los tribunales administrativos. La actividad del gobernador está inspirada en el deber genérico de velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley, así como la función de coordinar y dirigir la acción administrativa del departamento (CP. artículo 305-1 y 305-2); por su parte, la laborar del tribunal responde a los objetivos para los cuales fue instituida la jurisdicción contencioso administrativa.

- **En segundo lugar**, corresponde a un procedimiento autónomo e independiente frente a las demás acciones constitucionales y legales con que cuentan los ciudadanos para asegurar el cumplimiento de normas de naturaleza general, impersonal y abstracta.

- **En tercer lugar**, es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del Gobernador (reserva de legitimidad por activa). Sin embargo, una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, cualquier persona puede intervenir para defender o impugnar los acuerdos municipales o los actos del alcalde (Decreto 1333/86, artículo 121). También puede intervenir el alcalde, el personero y el concejo municipal, a quienes el gobernador debe remitir copia del escrito presentado ante el tribunal (Decreto 1333/89, artículo 120).

- **En cuarto lugar**, constituye un control excepcional con términos precisos para su ejercicio (dentro de los 20 días siguientes al recibo del acuerdo municipal), para garantizar que la autonomía territorial y la gestión administrativa no se desnaturalicen en detrimento de los intereses de los asociados.

- **En quinto lugar**, como la actividad del juez administrativo es en principio rogada, el control que ejerce está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso, sin que ello impida al tribunal tomar en consideración otras normas relevantes para la decisión, especialmente las de rango constitucional. En consecuencia, el fallo produce los efectos de cosa juzgada, pero únicamente en relación con los cargos planteados y debidamente analizados (Decreto 1333/86, artículo 121-3).

- **Finalmente**, contra la sentencia dictada no procede recurso alguno (ibídem), ni siquiera los de carácter extraordinario según la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado sobre la materia. Sin embargo, la pregunta que surge es si la acción de tutela podría ser un mecanismo idóneo para controvertirla y, en caso afirmativo, quién estaría legitimado para presentarla.

Es claro, de acuerdo a lo manifestado por la Corte Constitucional que, el término perentorio concedido al Gobernador de Sucre, busca celeridad en el proceso de revisión de validez de los acuerdos demandados por parte de la autoridad judicial con la finalidad de garantizar la autonomía territorial y la gestión administrativa, por lo que su incumplimiento enerva la oportunidad para hacerlo y la eficacia del proceso.

Como consecuencia de lo anterior, no es procedente continuar con el estudio de la pretensión de invalidez, toda vez que la remisión se realizó de manera extemporánea ante el Tribunal Administrativo de Sucre, desconociendo el término legal consagrado en la norma, por lo que se procederá a rechazar el mecanismo especial de control judicial

propuesto, de conformidad con lo indicado en el artículo 169 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual:

“Artículo 169: Rechazo de la demanda: Se rechazara la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

- 1. Cuando hubiere operado la caducidad.**
- 2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.*
- 3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.”*

Expuesto lo anterior, no es necesario ahondar en otros argumentos para resolver el problema jurídico puesto a consideración de esta colegiatura; sin embargo, no escapa a esta magistratura que quien tiene la competencia para remitir los Acuerdos expedidos por los concejos municipales al Tribunal de la correspondiente jurisdicción para la revisión de legalidad y constitucionalidad **es el respectivo Gobernador** (Reserva de legitimidad por activa), y en el proceso de la referencia quien remite esos documentos es el señor Bladimir Gómez Hernández (Decreto N° 0448 de julio 31 de 2019) de la Secretaría de Planeación Departamental y no aparece acreditado en el dossier en que calidad actúa, ni tampoco copia del decreto citado debajo de su firma (Fls 1-2 del expediente)

Finalmente, podría plantearse que lo querido en realidad es la nulidad de los referidos Acuerdos, medio de control que no tiene término de caducidad; sin embargo, ubicados en esa hipótesis, es imposible refrendar esa aproximación pues **(i)** el escrito tiene como asunto: “REMISIÓN DE ACUERDO MUNICIPALES NÚMEROS 003 DE MAYO 28 DE 2019 Y 005 DE JUNIO DE 2019, EMANADO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE COVEÑAS SUCRE”, **(ii) específica y expresamente se indica en el oficio que la remisión se hace con base en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política**¹⁵ que consagra puntualmente el mecanismo o herramienta jurídica especial de control elevado a rango constitucional que no se puede confundir con el medio de control de consagración legal del artículo 137 del CPACA, tal como lo señala la Corte Constitucional en la precitada sentencia **C-869-99:**

“Sobre la acción de nulidad la doctrina especializada ha dicho que ella se desenvuelve dentro de un proceso, que en la mayor parte de los casos es

¹⁵ **ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

“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.”

impugnatorio, ya que se entabla contra un acto administrativo previo, lo que a su vez le confiere otra característica, la de servir de instrumento de revisión de una acción estatal. De esta manera, como lo ha señalado esta Corporación, «...la finalidad de la acción de nulidad del acto administrativo demandado es la tutela del orden jurídico, a fin de que aquel quede sin efecto por contrariar las normas superiores de derecho. Esta acción se encuentra consagrada... para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona.»

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 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”

Adicional a lo expuesto, una vez revisado el escrito **(iii)** en ninguna parte del mismo se expresa que se trata de la acción pública de nulidad, ni se infiere del mismo, **(iv)** aquel no cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 162 de la ley 1437 de 2011 en concordancia con el 137 de dicha codificación y **(v)** no se tiene certeza de la calidad en la que actúa el señor BLADIMIR GÓMEZ HERNÁNDEZ

En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR por extemporánea la solicitud de revisión de los Acuerdos Municipales N° 003 de Mayo 28 de 2019 y 005 de junio 10 de 2019 proferidos por el Concejo Municipal de Coveñas – Sucre, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: DEVOLVER los anexos sin necesidad de desglose y archivar las demás providencias.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta N° 136.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

ANDRÉS MEDINA PINEDA

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY