

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

Bogotá, D. C., doce (12) de noviembre de dos mil quince (2015)

**RADICADO: 540012331000200800416 01 (21645)**

**ACCIÓN: SIMPLE NULIDAD**

**DEMANDANTE: ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES**

**DEMANDADA: MUNICIPIO DE LOS PATIOS – NORTE DE SANTANDER**

**ASUNTO: IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO**

**Consejero Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 24 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. La sentencia dispuso:

“PRIMERO: ACÉPTASE el impedimento del Doctor Robiel Amed Vargas González, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRESE no probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

TERCERO: INHÍBESE para emitir pronunciamiento de fondo respecto del Acuerdo No. 006 de 2007, respecto de la violación del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por existir cosa juzgada, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente sentencia.

CUARTO: DECLARÉSE la nulidad del artículo 2 del Acuerdo No. 006 del 31 de enero de 2007.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: DEVUÉLVASE a la parte actora la suma consignada como gasto del proceso o su remanente.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente”.



## I. DEMANDA

ÁLVARO JANNER GÉLVEZ CÁCERES, actuando en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., demandó la nulidad de los Acuerdos Nos. 039 de 1998, 006 de 2007 y 022 de 2008, expedidos por el Concejo Municipal de Los Patios, cuyos textos son los siguientes:

“Acuerdo No. 039  
(9 de diciembre de 1998)

Por medio del cual se fija la tasa a aplicar para el servicio de alumbrado público del municipio de Los Patios y se concede una facultad

El Concejo Municipal de Los Patios, en uso de sus facultades constitucionales y legales conferidas por el artículo 313 numeral 5 de la Constitución Política, por el artículo 93 del Decreto 1333 de 1986 y por la Ley 136 de 1994.

### ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Fíjese la tasa a cobrar por servicio de alumbrado público para el estrato 1, sector residencial, en el once por ciento (11%) sobre el consumo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Fíjese la tasa a cobrar por servicio de alumbrado público para los estratos 2, 3, 4, 5 y 6, sector residencial, en el doce por ciento (12%) del valor facturado por consumo.

ARTÍCULO TERCERO: Fíjese la tasa a cobrar por servicio de alumbrado público para el estrato comercial y de servicios, en el trece por ciento (13%) del valor facturado por consumo.

ARTÍCULO CUARTO: La tasa a cobrar por el servicio de alumbrado público a los sectores residenciales se reajustará mensualmente en un 0.5% a partir del mes de marzo de 1999, hasta alcanzar el 20%.

ARTÍCULO QUINTO: Fíjese la tasa a cobrar por servicio de alumbrado público para el estrato industrial con un consumo mensual menor o igual a 1.500.000 KWH/mes en el ocho por ciento (8%) del valor facturado.

PARÁGRAFO: Para consumos mayores a 1.500.001 KWH/mes el cinco por ciento (5%) del valor facturado.

ARTÍCULO SEXTO: Los establecimientos del sector oficial con destinación a programas educativos, puestos de salud y congregaciones religiosas quedan exentas del pago por concepto de la sobretasa de alumbrado público.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Facúltese al alcalde municipal para modificar el convenio interadministrativo existente con la empresa Centrales Eléctricas del Norte de Santander.



ARTÍCULO OCTAVO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de sanción y publicación y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 1999”

“Acuerdo No. 006  
(31 de enero de 2007)

“Por el cual se conceden unas autorizaciones al señor alcalde para contratar por el sistema de concesión el servicio de alumbrado público, y se dictan otras disposiciones”

El Honorable Concejo Municipal de Los Patios, en uso de sus facultades legales y en especial las que le confieren los artículos 313 de la Constitución Política y la Ley 136 de 1994,

### **ACUERDA**

ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese al señor Alcalde Municipal de Los Patios para que celebre un contrato de concesión cuyo objeto será el suministro, la instalación, la expansión, el mantenimiento y administración de la infraestructura urbana, rural y todos los elementos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público en el municipio.

PARÁGRAFO: Para tal fin, deberá contratarse con personas naturales o jurídicas que acrediten idoneidad, experiencia y solidez económica en la ejecución de contratos, actividades y labores similares, con la finalidad de mantener, reponer y expandir su infraestructura y actualizar el actual esquema con los avances tecnológicos que permitan realizar un uso eficiente de la energía y la inclusión de elementos que garanticen la eficiencia en la prestación del servicio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorícese al Señor Alcalde Municipal de Los Patios para efectos de fijar y actualizar la estructura tarifaria correspondiente a la tasa de alumbrado público, de tal manera que sea autosuficiente y no se genere pasivo a cargo de la entidad concedente.

PARÁGRAFO: Conforme a los parámetros legales, para el cobro de la tasa de alumbrado público y en relación a la estructura tarifaria se establecerán por parte del señor alcalde municipal, unos topes máximos para los sectores residencial, comercial, industrial y oficial, los cuales se actualizarán anualmente conforme al IPC.

ARTÍCULO TERCERO: Autorícese al señor Alcalde Municipal de Los Patios para celebrar un nuevo contrato interadministrativo con CENTRALES ELÉCTRICAS DEL NORTE DE SANTANDER y/o cualquier otra empresa idónea, cuyo objeto será el suministro de la energía, la liquidación, facturación y recaudo de la tasa de alumbrado público a través de su propia infraestructura, debiéndose facturar a cada usuario en el mismo cobro del servicio de energía eléctrica.

PARÁGRAFO PRIMERO: Dentro del convenio interadministrativo en mención deberá incluirse la obligación a cargo de la empresa de efectuar la facturación del servicio de alumbrado público de conformidad con las disposiciones emanadas de la Comisión de Regulación de Energía y Gas “CREG” o de la entidad que haga sus veces.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos de administración y pagos el concesionario podrá contratar los servicios de una entidad fiduciaria, a la cual deberá CENTRALES ELÉCTRICAS DEL NORTE DE SANTANDER "CENS" o quien haga sus veces transferir oportunamente los valores recaudados por concepto de la tasa de alumbrado público a fin de garantizar la continuidad y eficiencia en la prestación del servicio.

ARTÍCULO CUARTO: Autorícese al Señor Alcalde Municipal de Los Patios para efectos de negociar periódicamente el porcentaje a descontar, conforme a los resultados del censo de eficiencia que se realice, a fin de compensar las luminarias apagadas, debiéndose conceder el porcentaje de descuento por parte de CENS o de quien suministre la energía a favor del municipio, todo ello en aras de justificar la eficiencia y la calidad del servicio prestado.

ARTÍCULO QUINTO: El servicio de alumbrado público se prestará diariamente de 6:00 PM a 6:00 A.M., salvo caso fortuito, fuerza mayor u orden de autoridad competente.

ARTÍCULO SEXTO: El señor alcalde tendrá la obligación de requerir mensualmente la rendición de cuentas a CENTRALES ELÉCTRICAS DEL NORTE DE SANTANDER o quien haga sus veces, en relación con los valores facturados y recaudados de la tasa de alumbrado público.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO OCTAVO: La presente autorización se confiere hasta el 31 de agosto de 2007"

"Acuerdo No. 022  
(4 de septiembre de 2008)

"Por medio del cual se fija la tasa a aplicar para el servicio de alumbrado público en el Municipio de Los Patios.

El Honorable Concejo Municipal de Los Patios, Departamento de Norte de Santander, en uso de sus facultades legales, especialmente las conferidas en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915 y la Resolución CREG 089 de 1996.

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO. Fijar como tasa a cobrar por servicio de alumbrado público en el Municipio de Los Patios, la siguiente:

ESTRATO	TASA
1	7.00%
2	11.75%
3	11.80%
4	11.80%



5	12.00%
6	12.00%
INDUSTRIAL	7.90%
OFICIAL	9.85%
COMERCIAL	12.90%

ARTÍCULO SEGUNDO: Los establecimientos del sector oficial con destinación a programas educativos así como los centros y puestos de salud quedan exentos del pago correspondiente a la tasa acá establecida.

ARTÍCULO TERCERO: El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y tiene vigencia hasta el 31 de agosto de 2009”.

Estimó el demandante como violados los artículos 313-4, 338 y 345 de la Constitución Política, 146 y 148 de la Ley 142 de 1994, 73 inciso 3 de la Ley 136 de 1994, y 8 del Decreto 2223 de 1996

En desarrollo del concepto de la violación formuló en resumen estos cargos:

El Concejo Municipal de Los Patios no tenía competencia para expedir los actos demandados

La ley que creó el impuesto de alumbrado público vulnera el principio de legalidad tributaria porque omitió establecer el hecho generador del tributo.

El Consejo de Estado<sup>1</sup> rectificó su posición jurisprudencial en el sentido de señalar que la citada ley incurre en una indeterminación del hecho generador, que no es superable, aun siguiendo las reglas de interpretación admisibles en derecho.

Los concejos municipales no pueden suplir ese vacío legislativo, dado que el poder tributario de esas entidades territoriales está sometido a lo dispuesto en la ley.

Declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 006 de 2007

Si bien el Acuerdo No. 006 de 2007 fue declarado inexecutable por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, debe declararse la nulidad de ese acto administrativo puesto que la inexecutable no tiene efectos retroactivos.

Irregularidades en la expedición del Acuerdo No. 006 de 2007

---

<sup>1</sup> Sentencias del 17 de agosto y 4 de septiembre de 2008, expedientes Nos. 16170 y 16850.

El Acuerdo No. 006 de 2007 es ilegal por cuanto fue sometido a discusión en la plenaria del concejo municipal antes de que transcurrieran tres días desde su aprobación en la comisión respectiva, como lo exige el inciso 3 del artículo 73 de Ley 136 de 1994.

Improcedencia del cobro del servicio de alumbrado público en la factura de energía eléctrica

El Acuerdo No. 006 de 2007 viola los artículos 146 y 148 de la Ley 142 de 1994 y 8 del Decreto 2223 de 1996 porque faculta al Alcalde Municipal de Los Patios para que, mediante contrato celebrado con las empresas de energía eléctrica, facture y recaude el tributo en el recibo del servicio de energía eléctrica.

El Concejo municipal no puede autorizar al alcalde la fijación de la tarifas

El Concejo Municipal de Los Patios extralimitó sus funciones al autorizar al alcalde municipal la determinación de las tarifas del tributo toda vez que esa competencia fue asignada por la ley únicamente al Congreso de la República, las asambleas y los concejos municipales.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del municipio de Los Patios se opuso a las pretensiones de la parte accionante, con los siguientes argumentos:

Excepciones:

Indebida acumulación de pretensiones

La demandante pretende la nulidad de los Acuerdos Nos. 039 de 1998, 006 de 2007 y 022 de 2008, a pesar de que los dos primeros no existen en el mundo jurídico. El primero fue derogado por el Acuerdo No. 022 de 2008 y, el segundo fue declarado inexecutable por la jurisdicción.

Si en gracia de discusión se considerara que a pesar de estar derogado un acto procede el análisis de legalidad, debe tenerse en cuenta que el Acuerdo No. 006 de 2007 no versa sobre el mismo objeto ni tiene relación de dependencia con las otras normas demandadas.

El Acuerdo No. 006 de 2007 hace referencia a unas autorizaciones otorgadas al alcalde municipal para contratar, por el sistema de concesión, el servicio de alumbrado público, aspecto diferente al establecimiento de la tasa del tributo de que tratan los demás acuerdos demandados.

Cosa juzgada

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 4 de octubre de 2007, declaró inexecutable el Acuerdo No. 006 de 2007, precisamente por el vicio alegado por el actor. Por consiguiente, resulta inane un pronunciamiento sobre la legalidad del mismo.

Aspecto de fondo:



El Gobierno Nacional, en la reforma tributaria, establecerá un nuevo sustento legal para el impuesto de alumbrado público, que convalidará los actos demandados.

La jurisprudencia ha desarrollado el concepto de convalidación de los actos administrativos cuando la misma autoridad que expidió el acto irregular, modifica el acto administrativo, evitando de esta manera el pronunciamiento ilegal por parte de la autoridad judicial.

### III. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante providencia del 24 de octubre de 2014, declaró no probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones, se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo del Acuerdo No. 006 de 2007 respecto de la violación del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, declaró la nulidad del artículo 2 del Acuerdo No. 006 de 2007 y negó las demás súplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

No hay lugar a declarar la excepción de indebida acumulación de pretensiones, puesto que el Tribunal es competente para conocerlas, están dirigidas a la misma parte demandada y no se oponen en su contenido. Por tanto, por razones de economía procesal pueden adelantarse en este proceso.

La pérdida de vigencia de los Acuerdos Nos. 039 de 1998 y 22 de 2008 no impide que la jurisdicción pueda pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado, teniendo en cuenta los efectos que dichos actos pudieron haber producido mientras estuvieron vigentes.

En relación con la excepción de cosa juzgada, el Tribunal consideró que debe estarse a lo resuelto en la sentencia del 21 de febrero de 2008 que declaró inexecutable el Acuerdo No. 006 de 2007 en cuanto a la violación del artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Pero, en relación con los demás cargos planteados contra el citado acuerdo, que no fueron objeto del pronunciamiento judicial, no ha operado la cosa juzgada y, por ende, procede su estudio de fondo.

En virtud del principio de legalidad tributaria contemplado en el artículo 338 de la Constitución Política, los concejos municipales tienen facultades para fijar los elementos de la obligación tributaria.

Teniendo en cuenta que el servicio de alumbrado público está asociado al servicio de energía eléctrica, resulta procedente que el concejo municipal le otorgue facultades al alcalde para que cobre el tributo mediante las empresas de energía eléctrica.

Debe declararse la nulidad del artículo 2 del Acuerdo No. 006 de 2007, por cuanto el concejo municipal no tiene facultades legales ni constitucionales para autorizar al alcalde el establecimiento y actualización de la estructura tarifaria del tributo, en tanto esa atribución radica únicamente en esa corporación popular.



#### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en lo siguiente:

El Tribunal no se pronunció sobre la solicitud de nulidad del Acuerdo No. 006 de 2007, argumentando la configuración de la cosa juzgada.

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró inexecutable el Acuerdo No. 006 de 2007 respecto de un vicio de forma, consistente en que no se cumplió con el término mínimo de 3 días que debió transcurrir entre el primero y el segundo debate en el concejo municipal.

La declaratoria de inexecutable no hace tránsito a cosa juzgada en un proceso de nulidad, por cuanto tienen objetos diferentes.

En efecto, la inexecutable deja el acto administrativo sin efectos hacia el futuro, en cambio la nulidad tiene efectos retroactivos.

Por tanto, no puede declararse inhibida la jurisdicción, especialmente, cuando se trata de la violación del derecho fundamental al debido proceso.

#### **V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte demandante presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación y, agregó:

Teniendo en cuenta que el Acuerdo No. 006 de 2007 es un acto administrativo previo para la celebración de una licitación y un contrato de concesión de alumbrado público, no solo debe declararse su nulidad sino también, de forma oficiosa la nulidad absoluta de los demás actos administrativos que se derivan del mencionado acuerdo.

En este caso, esos actos administrativos están conformados por los prepliegos, pliegos definitivos, adendos, informes de evaluación técnica y financiera, informe de evaluación jurídica y acta de adjudicación de la licitación pública No. 018 de 2007.

De la misma manera, debe ordenarse la liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2007 y, los otros si.

El municipio de Los Patios presentó alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

El Ministerio Público rindió concepto en los siguientes términos:

La validez del Acuerdo No.006 de 2007 fue objeto de estudio por motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad, fundamentados en la vulneración del artículo 73 de la Ley 136 de 1994.



Esa decisión produce efectos de cosa juzgada con relación al artículo 73 ibídem. Luego, no es procedente la solicitud de nulidad presentada por la demandante.

La consecuencia de la cosa juzgada es que el Tribunal se esté a lo resuelto en la sentencia que declaró la inexequibilidad del Acuerdo No. 006 de 2007.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 24 de octubre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, que declaró no probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones, se inhibió para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el Acuerdo No. 006 de 2007 respecto de la violación del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, ordenó la nulidad del artículo 2 del Acuerdo No. 006 de 2007 y negó las demás súplicas de la demanda.

### 1. PROBLEMA JURÍDICO.

1.1. En los términos del recurso de apelación, corresponde establecer si en el presente caso se configura la cosa juzgada frente a la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante sentencia del 4 de octubre de 2007, en el sentido de declarar la inexequibilidad del Acuerdo No. 6 de 2007 aquí demandado.

Cabe advertir que sobre este aspecto la Sección se ha pronunciado, en el sentido de señalar que las sentencias de control de validez hacen tránsito a cosa juzgada en las acciones de simple nulidad, tal como se expondrá más adelante<sup>2</sup>.

1.2. La Sala no analizará la solicitud del actor consistente en que esta Corporación declare de oficio “la nulidad de los actos administrativos prepliegos, pliegos definitivos, adendos, informes de evaluación técnica y financiera, informe de evaluación jurídica, acta de adjudicación de la licitación pública No. 018 de 2007”, y “la liquidación del contrato de concesión No. 001 de 2007 y los otros sí”, por cuanto el artículo 87 del C.C.A.<sup>3</sup> prescribe que en respeto del debido proceso de las partes

---

<sup>2</sup> Sobre el particular pueden consultarse las sentencias del 10 de abril de 2011, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente No. 18330, del 5 de diciembre de 2011, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 18270, del 3 de abril de 2014, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente No. 19187, y del 9 de abril de 2015, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 20769.

<sup>3</sup> *Artículo 87. Modificado L.446/98, art.32. De las controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas.*

del contrato, el juez solo podrá hacer tal declaración cuando en el proceso intervengan las partes contratantes o sus causahabientes, situación que no se presenta en este caso.

En consecuencia, esta Sección no tiene competencia para asumir de oficio la revisión de esos actos.

## **2. CONFIGURACIÓN DE LA COSA JUZGADA DE LOS FALLOS DE CONTROL DE VALIDEZ RESPECTO DE LAS ACCIONES DE NULIDAD SIMPLE.**

2.1. En este caso, el demandante solicita la nulidad del Acuerdo No. 006 de 2007, que fue declarado inexecutable por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el procedimiento de validez iniciado por solicitud del gobernador, en virtud de la atribución dispuesta por el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

2.2. El control de validez de las normas municipales es una facultad constitucional otorgada a los gobernadores para revisar los acuerdos municipales y provocar el control judicial sobre su validez, cuando quiera que los considere inconstitucionales o ilegales<sup>5</sup>.

Previo agotamiento de las etapas procesales establecidas en el artículo 121 del Código de Régimen Municipal<sup>6</sup>, dicho trámite de control se falla mediante providencia que, al tenor de la

---

***Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, dentro de los treinta (30) días siguientes a su comunicación, notificación o publicación. La interposición de estas acciones no interrumpirá el proceso licitatorio, ni la celebración y ejecución del contrato. Una vez celebrado éste, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato.***

***El Ministerio Público o cualquier tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare su nulidad absoluta. El juez administrativo queda facultado para declararla de oficio cuanto esté plenamente demostrada en el proceso. En todo caso, dicha declaración sólo podrá hacerse siempre que en él intervengan las partes contratantes o sus causahabientes.***

[...].

<sup>4</sup> Artículo 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**".

<sup>5</sup>Para efecto de la revisión, el Alcalde debe enviar una copia del Acuerdo al Gobernador dentro de los cinco días siguientes a la sanción del mismo (artículo 82 de la Ley 136 de 1994), y éste, a su vez, debe remitirla al Tribunal Administrativo del lugar, dentro de los veinte días siguientes, para que se decida sobre su validez (artículos 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986).

misma norma –numeral 3-, produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados y contra la cual no procede ningún recurso.

2.3. Con fundamento en las anteriores características, la Corte Constitucional<sup>7</sup> y esta Corporación<sup>8</sup> han señalado que este tipo de control tiene un objeto similar al de la acción de nulidad simple, en tanto busca la declaratoria de invalidez de un acto administrativo. Pero también se ha precisado que se trata de acciones independientes que son ejercidas por actores distintos y en oportunidades diferentes.

Sobre el particular, se resaltan algunos de los apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional<sup>9</sup>.

“Se trata de un control excepcional, que se activa cuando el funcionario responsable del mismo evidencia que el contenido del respectivo acto es contrario a la Constitución o a la ley, que como tal está expresamente consagrado en la misma Carta Política, en la cual se designa a los gobernadores para efectuarlo, dejándole al legislador, tal como lo establece el numeral 23 del artículo 150 superior, la responsabilidad de expedir las normas que regirán el ejercicio de esa función pública.

[...]

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 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.

[...]

---

<sup>6</sup> “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.”

<sup>7</sup> C-869 de 1999.

<sup>8</sup> Sentencias del 10 de abril de 2011, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente No. 18330 y, del 9 de abril de 2015, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, expediente No. 20769.

<sup>9</sup> C-869 de 1999.



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...”

2.4. En ese entendido, las sentencias que se dicten con ocasión de estas acciones constituyen un pronunciamiento sobre la validez de los actos administrativos, efectuado por esta jurisdicción.

2.5. Es por eso que la Sala<sup>10</sup> ha precisado que los fallos que, en ejercicio del control de validez, dicten los Tribunales y en los cuales se haya declarado la invalidez de un acuerdo municipal, tienen efectos de cosa juzgada erga omnes en los términos del artículo 175 del C.C.A.<sup>11</sup>, por lo que si el mismo acto se demanda en acción de nulidad, sencillamente hay que estarse a lo resuelto en las sentencias ya referidas.

2.6. Dado el carácter objetivo de la acción de simple nulidad y del control de validez que se comenta, la “cosa juzgada” opera sin limitación alguna, de tal suerte que, una vez declarada la nulidad o la invalidez de una norma, ésta desaparece del escenario jurídico.

---

<sup>10</sup> Ibídem. Pie de página 7. En esas sentencia se dispuso: “Así pues, comoquiera que el control de constitucionalidad y legalidad sobre Acuerdos Municipales a instancia de los gobernadores, y la acción de nulidad simple contra actos administrativos generales, de los que hacen parte los Acuerdos Municipales, propenden por el mantenimiento del orden jurídico superior, concluye la Sala que la sentencia que define el control, anterior en el tiempo al ejercicio de la acción jurisdiccional, puede surtir los efectos de cosa juzgada que establece el numeral 3 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, respecto de las causas petendi idénticas que se demanden en simple nulidad.

La identidad de causa así planteada presupone que tanto el control como la acción recaigan sobre el mismo Acuerdo Municipal o parte de él, y que los cargos de ilegalidad que fundamentan la solicitud del gobernador y la demanda del actor popular, coincidan en su esencia”.

<sup>11</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes. Esto significa que la regla general, en este punto, es que, “la sentencia de anulación produce cosa juzgada de efectos absolutos, es oponible a todos, hayan o no intervenido en el proceso. BETANCUR JARAMILLO, Carlos, Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora, 2013, Página 579.

La operancia de la cosa juzgada no desconoce los efectos que tienen en el tiempo las sentencias de validez y de nulidad, puesto que la figura in examine lo que busca es reconocer la fuerza obligatoria de la sentencias a fin de evitar nuevos pronunciamientos sobre el mismo tema. Entender lo contrario, llevaría a considerar que las sentencias no ponen fin a las controversias que se suscitan, ni se daría eficacia a las decisiones judiciales.

### 3. CASO CONCRETO.

3.1. En el sub examine, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante sentencia del 4 de octubre de 2007, declaró inexecutable<sup>12</sup> el Acuerdo No. 006 de 2007 “por el cual se conceden unas autorizaciones al señor alcalde para contratar por el sistema de concesión el servicio de alumbrado público y se dictan otras disposiciones”<sup>13</sup>.

La anterior decisión se fundamentó en la violación del inciso 2 del artículo 73 de la Ley 136 de 1994<sup>14</sup>, por cuanto el proyecto del Acuerdo No. 006 de 2007 no siguió el trámite de discusión en el concejo municipal previsto en la citada norma<sup>15</sup>, cargo que además formuló el gobernador.

3.2. Lo anterior pone en evidencia que el motivo que condujo al Tribunal a declarar la invalidez del Acuerdo No. 006 de 2007 es, entre otros, idéntico al planteado por el actor en la demanda de simple nulidad, esto es, la infracción del inciso 3 del artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Si bien, el actor alega que el acuerdo municipal también vulnera otras normas del ordenamiento jurídico, no puede perderse de vista que el vicio en el trámite del proyecto fue suficiente para declarar su invalidez, por lo que no hay lugar a realizar un nuevo análisis de legalidad de la norma acusada.

De ahí que no sea procedente que el Tribunal hubiere declarado la cosa juzgada respecto de una causa petendi –infracción del inciso 2 del artículo 173 de la Ley 136 de 1994-, y hubiere ordenado la nulidad frente otra –la violación del artículo 338 de la Constitución Política-, puesto que cuando se trata de sentencias de invalidez o nulidad de actos generales los efectos de la cosa juzgada son absolutos, esto es, no permiten que puedan proferirse pronunciamientos futuros sobre el mismo

---

<sup>12</sup> El Tribunal debió declarar la “invalidez” del acto administrativo, pero ello no cambia lo dicho, pues no es la denominación lo que determina la naturaleza y los efectos de la decisión.

<sup>13</sup> Fls 207-2010 c.p. La providencia fue dictada en el expediente No. 54001233100020070008000. Actor: Gobernador del Departamento de Norte de Santander.

<sup>14</sup> Artículo 73. [...]

“Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva”.

<sup>15</sup> *Ibidem*.



asunto.

Ello solo sería posible si la decisión fuera denegatoria de la invalidez porque, en ese caso, el efecto de la cosa juzgada se restringiría a la causa petendi juzgada, pero esa situación no es la que se presenta en el sub examine.

3.3. Por consiguiente, la sentencia del 4 de octubre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander<sup>16</sup>, surte efectos de cosa juzgada en el presente proceso, lo que impide a la Sala emitir un pronunciamiento de fondo sobre el mismo, toda vez que desapareció de la vida jurídica.

3.4. Es importante precisar que el hecho de que el demandante hubiere apelado la declaratoria de cosa juzgada frente al citado acuerdo, habilita a la Sala para que con fundamento en la declaratoria de cosa juzgada dispuesta en esta providencia, modifique la decisión del a quo de declarar la nulidad del artículo 2 del Acuerdo No. 006 de 2007.

3.5. Por las razones expuestas, la Sala modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de estarse a lo resuelto en la sentencia del 4 de octubre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el expediente No. 54001233100020070008000, en virtud de la cosa juzgada.

En lo demás, se confirmará la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

1. MODIFÍCASE el numeral 3º de la sentencia del 24 de octubre de 2014 dictada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. El cual quedará así: “Estése a lo resuelto en la sentencia del 4 de octubre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el expediente No. 54001233100020070008000”.

2. En lo demás, CONFÍRMASE la sentencia apelada.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

Cópiese, notifíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

---

<sup>16</sup>Expediente No. 54001233100020070008000. Actor: Gobernador del Departamento de Norte de Santander.



**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**Presidenta**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

