

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 12 FEB 2020

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Garagoa
Expediente : 15001-23-33-000-2019-00350-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 008 del 10 de junio de 2019 *“Por medio del cual se expide el reglamento interno del concejo municipal de Garagoa, Boyacá, y se deroga el acuerdo municipal n° 016 de 2017”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del inciso 3 del artículo 7°, inciso 2 del parágrafo 1 del artículo 28 y parágrafo 3 del artículo 45 y el artículo 147 del Acuerdo n° 008 del 10 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Garagoa.

Igualmente, solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

II. HECHOS

El Concejo Municipal de Garagoa expidió el Acuerdo Municipal No. 008 del 10 de junio de 2019, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá el 14 de junio de 2019.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley.

Estima como normas violadas los artículos 24, 65 y 75 de la Ley 136 de 1994, el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007, el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 150 de la Constitución Política.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

-Señala que se desconoció el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en el inciso 3 del artículo 7 del acuerdo demandado, en el que se consagra que “...*los concejales que participen en las sesiones que válidamente se realicen fuera de la sede oficial de la corporación tendrán derecho al reconocimiento de pago de honorarios*”.

Manifiesta que la citada norma es puntual al establecer que las sesiones fuera del recinto del concejo son ilegales, y por lo mismo no se pueden cancelar, salvo que haya problemas de orden público, de conformidad con el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 1148 de 2007, empero en el acuerdo demandado no se indica dicha situación.

-Por otro lado, estima que se omitió el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, al establecer en el inciso 2 del parágrafo 1° del artículo 28 que “*las sesiones de*

prórroga, al ser una extensión de periodo ordinario, también se consideran como sesiones ordinarias y podrán reconocerse y pagarse a los Concejales que participen en ellas. Las sesiones de prórroga pagadas a los concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero de la Ley 1368 de 2009 autoriza se le puedan pagar a los concejales”.

Considera que es imposible cancelar una prórroga de sesiones cuando la misma ley lo prohíbe y mucho menos descontarlas de las 70 sesiones ordinarias, siendo el inciso 2º del párrafo 1º del artículo 28 como el párrafo 3 del artículo 45 ilegales.

- Finalmente, aduce con fundamento en el artículo 75 de la Ley 136 de 1994 que trata del trámite que debe surtirse para la aprobación de un proyecto de acuerdo en cada de las respectivas comisiones, que en ninguna parte de la norma se prevé que los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate puedan ser revocados por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la corporación.

Expresa que el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 es puntual al prever que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que lo hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte.

Advierte que la norma en cita hace referencia a los actos administrativos, “y para el caso que nos ocupa, tenemos que los proyectos de acuerdo no son actos administrativos, pues apenas son proyectos que siguen un trámite, el cual es que se surta un estudio por parte del Concejo Municipal en dos debates y después pasa para la sanción del alcalde, por consiguiente, reitero los proyectos de acuerdo aún no son actos administrativos, por una parte, y de otra deberán ser revocados por la misma autoridad que los expidió y para el caso que nos ocupa el proyecto de acuerdo es a iniciativa del alcalde, pues el alcalde es quien lo debe revocar”.

Luego, dice que el artículo 147 del acuerdo demandado se sustenta en una norma que no es aplicable y tampoco encuadra en lo preceptuado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 12 de julio de 2019 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 25 de julio de 2019 (fl. 126), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. El Concejo Municipal de Garagoa se pronunció dentro del trámite de la acción de la referencia (f. 130), defendiendo la validez del acuerdo demandado, por las siguientes razones:

Señala que el artículo 7 del Acuerdo 008 de 2019 hace referencia a esas sesiones que se pueden realizar fuera del recinto del concejo y que son válidas, “...una de esas sesiones son las que se citan fuera del recinto del Concejo para realizar Cabildos Abierto”, citando para el efecto el artículo 29 de la Ley 1757 de 2015.

Indica que el parágrafo 1 del mismo artículo 7, hace referencia a otras sesiones del concejo que se pueden realizar válidamente fuera del recinto de la Corporación, y que dan derecho al reconocimiento de los honorarios de los concejales.

Que dichas sesiones son las que se realizan en aplicación del artículo 2 de la Ley 1148 de 2007 y el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012 cuando la presidencia de la corporación por acto motivado declare que por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que uno o varios miembros del Concejo Municipal concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Resalta que el inciso 3 del artículo 7 del acuerdo demandado hace referencia a la procedencia el pago de honorarios de a aquellos concejales que asistan a las sesiones plenarias que válidamente se realicen fuera de la sede oficial de la corporación, y el mismo artículo establece cuáles son las sesiones válidas que se pueden realizar fuera de la sede por autorización expresa del legislador.

En relación con el inciso 3 del artículo 7 del acuerdo 008 de 2019 expone que dicha disposición hace referencia al derecho que tienen los concejales a que se les paguen los honorarios por la asistencia a las sesiones que válidamente se realicen fuera de la sede del Concejo.

Por otro lado, manifiesta que el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 perdió vigencia con la expedición de la Ley 1368 de 2009, y por ende no es una norma jurídica nacional con carácter vinculante.

Señala que la modificación total que tuvo el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 por el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009 desapareció la prohibición para que los Concejos municipales pudieran pagar honorarios por la asistencia a sesiones ordinarias plenarias realizadas en periodo de prórroga, por lo que es posible realizar su reconocimiento y pago respetando en todo caso el límite máximo de sesiones ordinarias que autoriza pagar la ley para municipios de sexta categoría.

Luego, arguye que al haber desaparecido del ordenamiento jurídico la prohibición antes mencionada, al no encontrarse vigente el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 y al no existir ninguna otra norma que hable sobre la materia, *“...se puede entender que a partir del 29 de diciembre del año 2009, en los concejos municipales es posible reconocer y pagar a los concejales los honorarios por su asistencia comprobada a las sesiones ordinarias realizadas en los periodos de prórrogas”*. Respalda su argumento con el concepto que rinde la Contraloría General de Antioquia de 2010 que adjunta.

Por otro lado, dice que los acuerdos municipales constituyen la forma a través de la cual los concejos adoptan las decisiones a su cargo, y su naturaleza es la de ser actos administrativos.

Que en la expedición de un acuerdo municipal concurren distintas autoridades (concejo, alcalde y gobernador), es decir, es un acto calificado como complejo.

Estima que cuando un proyecto de acuerdo se aprueba por el Concejo Municipal se convierte en un acuerdo municipal (existencia del acto administrativo), “...*distinto es que dentro del proceso complejo de su trámite requiera la sanción del Alcalde (validez del acto administrativo) y requiera ser publicado (ejecutoriedad del acto administrativo)*”.

Señala que cuando en el artículo 147 del Acuerdo n° 008 de 2019 se hace referencia a la posibilidad que tiene el Concejo de revocar los proyectos de acuerdo aprobados (o sea los acuerdos expedidos) no es más que el ejercicio de la facultad legal que tiene el Concejo de revocar sus propios actos aun cuando los mismos no han adquirido validez y ejecutoria.

Bajo ese entendido insiste en que al expedir el artículo 147 del Acuerdo 008 de 2019 el Concejo Municipal interpretó que la aprobación en segundo debate del proyecto de acuerdo “*trae como consecuencia la existencia del acto administrativo (Acuerdo) en el cual se materializa la decisión de la Corporación, por lo que desde el mismo momento de su existencia es posible revocarlo, aun cuando todavía no se encuentre vigente (falta de sanción) ni haya producido efectos jurídicos o ejecutoriedad (publicación)*”.

Por último, dice que al ser el acuerdo municipal un acto administrativo expedido por el Concejo Municipal en el momento en que adopta la decisión administrativa de aprobar el proyecto de acuerdo, es válido interpretar que ese acto administrativo puede ser revocado por el mismo concejo, antes de que

intervenga la voluntad del alcalde de sancionar el acto administrativo o de objetarlo.

3. Mediante providencia del 4 de septiembre de 2019 (fl. 153), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y su contestación. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. En esta oportunidad le corresponde abordar los siguientes problemas jurídicos planteados en contra de algunos artículos del Acuerdo N° 008 del 10 de junio de 2019 “*Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo Municipal de Garagoa, Boyacá, y se deroga el acuerdo municipal n°. 016 de 2017*”:

- ¿Puede el Concejo Municipal realizar sesiones fuera de su sede oficial?
- ¿Se pueden pagar honorarios a los concejales en sesiones prórroga?
- ¿Puede el Concejo Municipal revocar los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate?

De acuerdo con el problema jurídico planteado se abordará previamente i) de los límites del estudio del Juez en sede de validez, ii) los honorarios de los concejales municipales, en seguida iii) las sesiones por fuera del recinto oficial del Concejo Municipal, posteriormente iv) la revocatoria de los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate, y por último, se descenderá al vii) caso concreto.

2. De los límites del estudio del juez en sede de validez

Los límites de la decisión están determinados por los argumentos del solicitante y de manera concreta por las razones de derecho de la solicitud de invalidez. Se plantea, pues, para el Tribunal la imposibilidad de un examen general de legalidad del acuerdo, ya que cuando en ejercicio del control de legalidad o constitucionalidad se revisa un acuerdo objetado por el Gobernador, el estudio que corresponde a la corporación se limitará a las razones expuestas en la solicitud de invalidez, frente a los preceptos constitucionales o legales por el invocados y con los cuales se hace la confrontación.

No corresponde en este procedimiento un análisis total ni officioso de los acuerdos demandados, que agote las referencias a **la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio**. Por ello es necesario establecer con toda claridad cuáles son los reproches del ejecutivo, atendiendo **exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado por el Gobernador**; es este análisis y ningún otro el que permite determinar si la solicitud de invalidez puede ser acogida total o parcialmente.

Este es el mismo ejercicio que procede en ese de control constitucional. Según la Corte Constitucional C-1036 de 2003 de acuerdo con constante jurisprudencia¹ *“el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (...)”* Resaltado fuera de texto.

¹ Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

Y en sentencia C- 256 de 1997 se precisó que “(...) *Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.*” (Resaltado fuera de texto).

En suma, el control que corresponde ejercer al Tribunal en los casos de revisión de validez de acuerdos municipales no es de oficio ni comporta, por tanto, un cotejo con todo el ordenamiento en el que deben sustentarse; es por el contrario un control rogado que debe limitarse al examen de los cargos formulados en la respectiva solicitud sin que pueda extenderse a otras disposiciones que no fueran atacadas, ni comprender el análisis de normas cuya violación no fue invocada por el actor.

3. –Honorarios de los concejales municipales

En términos generales, los honorarios han sido asimilados a aquellos estipendios que se conceden en algunas clases de trabajo, en particular, en los que por su naturaleza no existe relación de dependencia entre las partes y donde la retribución se fija de acuerdo a la labor desempeñada en la prestación de los servicios.

Asimismo, los honorarios también están destinados a remunerar a los miembros de ciertas corporaciones públicas, por su asistencia a las respectivas sesiones. Por ello, para los concejales tanto distritales como municipales, los honorarios son la contraprestación que reciben por la asistencia a cada una de las sesiones de la respectiva corporación de elección popular².

Lo anterior encuentra fundamento constitucional en el artículo 312 Superior, el que se establece que en cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, cuya principal función es la de ejercer control político sobre la administración municipal. Esta disposición normativa señala de manera expresa que **los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos y que la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.**

La Ley 136 de 1994 desarrolló el mandato constitucional, prescribiendo en su artículo 65 que los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias. A su vez, el artículo 66 *ibídem* establecía que el pago de honorarios a concejales se causaba durante los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, sin que de allí se derivara efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

Posteriormente dicha norma fue modificada por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 en el sentido que las sesiones extraordinarias ni las prórrogas generaban el pago de honorarios.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO. Concepto de 10 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-06-000-2006-00070-00(1760). Actor: Departamento Administrativo de la Función Pública. Referencia: Diputados y Concejales. Pago de remuneración y honorarios. Aportes parafiscales.

Por otra parte, la Corte Constitucional³ en la sentencia C- 540 de 2001 declaró la exequibilidad del artículo 20 ibídem y consideró lo siguiente:

“Encuentra la Corte que la finalidad de la norma es limitar el número de sesiones que los municipios pueden remunerar a sus concejales, lo cual tiene dos propósitos básicos: 1) garantizar que los concejos utilicen en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y 2) evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias para aprobar los proyectos de acuerdo que les compete. En ambos sentidos la finalidad de la norma se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general (C.P., arts. 1, 2 y 109)” (subrayado fuera de texto).

Con posterioridad el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 fue modificado por el artículo 7 de la Ley 1148 de 2007, estableciéndose que los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serían como máximo el equivalente al cien por ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde. Reiterando que no se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Por último, el artículo 1° de la Ley 1368 de 2009 modificó el artículo 66 de la ley 136 de 1994, señalando los siguientes valores de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales, atendiendo a la categorización de los Municipios establecida en la Ley 617 de 2000:

Categoría	Honorarios por sesión
Especial	\$347.334
Primera	\$ 294.300
Segunda	\$ 212.727
Tercera	\$ 170.641
Cuarta	\$ 142.748
Quinta	\$ 114.967
Sexta	\$ 86.862

³ Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-540-01 del 22 de mayo de 2001. M.P. Dr Jaime Córdoba Treviño, en los términos expuestos en la parte motiva en relación con el cargo de vulneración del derecho a la igualdad.

La citada norma también dispone que *“en los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año”*, no obstante no mencionó nada sobre el pago de prórrogas de sesiones ordinarias.

Como lo señaló la Corte Constitucional⁴ en la sentencia que declaró exequible el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 que modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, el objeto de esta disposición es limitar el número de sesiones que se pueden remunerar, con el fin de garantizar en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias, lo cual se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa.

4. Las sesiones por fuera del recinto oficial del Concejo Municipal

La Ley 136 de 1994⁵, señala:

“Artículo 23º.- Período de sesiones. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...)

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...).

El artículo 24 *ibídem*⁶ dispone que *“toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de*

⁴ Corte Constitucional mediante sentencia C-540-01 del 22 de mayo de 2001. M.P. Dr Jaime Córdoba Treviño

⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes” (Negrilla fuera de texto).

Con posterioridad, la Ley 1148 de 2007 adicionó un párrafo al artículo 23 de la ley 136 de 1994 así:

“**Artículo 2º.** Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 136 de 1994:

Parágrafo 3º. Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

...” (Subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en providencia de 6 de diciembre de 2001, estimó sobre el segundo cargo analizado, lo siguiente:

En relación con las corporaciones de elección popular, el legislador señala el lugar en donde deben celebrarse las sesiones, careciendo de validez las actuaciones que se realicen en sitio diferente al de la sede oficial. Así, para el Congreso el constituyente fija como sede la capital de la república; para los concejos, el legislador la ubica en las cabeceras municipales, lo cual se explica porque para la elección cada municipio forma un círculo único; la cabecera es el centro del municipio y de su área urbana. Así lo señala el artículo 23 de la ley 136 de 1.994. No obstante, la obligatoriedad del ejercicio de funciones en la jurisdicción territorial respectiva, el legislador estableció principios que permiten el desempeño del empleo en lugar diferente. El cambio de sede para las deliberaciones de los concejos municipales tiene sustento legal en las disposiciones citadas⁷, cuando por la vía de la intimidación o amenazas o por cualquier hecho de violencia, se impida a los concejales reunirse a sesionar en la sede oficial de la cabecera municipal. En tal caso corresponde al presidente de la respectiva corporación fijar el lugar de reunión aún fuera de su jurisdicción. Por

⁷ Artículos 150, 6 y 140 de la Constitución Política. Artículo 111 de la Ley 418 de 1997

tanto, es viable jurídicamente el traslado de la sede oficial del concejo municipal...⁸ (subrayado fuera de texto).

Del mismo modo, en sentencia C- 008 de 2003, MP.: Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional hizo énfasis en que la grave afectación del orden público es requisito sine qua non para permitir reuniones no presenciales o fuera de la sede, en los siguientes términos:

“Respecto a las características de las reuniones corporativas, una primera lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas permiten señalar que, en principio, ellas deben ser presenciales y desarrollarse en la respectiva sede oficial, por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo. No obstante, resulta válido concluir que, si bien éstas parten de la necesaria presencia de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en la sede oficial designada para el efecto, no es per se inconstitucional que, bajo condiciones de excepción donde está de por medio el funcionamiento de tales corporaciones y la propia institucionalidad democrática, las reuniones de éstas puedan llevarse a cabo por vías distintas - incluso no previstas por el Constituyente ni por el legislador ordinario- que en todo caso permitan garantizar las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos.

...

Ante la grave situación de orden público que afecta la República y atendiendo a su carácter excepcional y transitorio, no resulta contrario al principio democrático que se adopten medidas como es la de autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, admitiendo que sus miembros deliberen y decidan a través de las herramientas tecnológicas existentes en materia de telecomunicaciones, tales como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía ‘vía chat’, siempre que a través de su regulación sea posible asegurar la existencia del debate, la participación ciudadana, la publicidad de los actos, el principio de las mayorías y, en general, todas aquellas garantías propias del precitado principio democrático.

...

En cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP.: Augusto Trejos Jaramillo, providencia de seis (6) de diciembre de dos mil uno (2001), Radicación número: 1387.

público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no esté en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes” (subrayado fuera de texto).

Esta Corporación, Sala de Decisión 3, en sentencia de nulidad de 18 de marzo de 2009, estimó que las sesiones del Concejo Municipal de Chiquiza debían realizarse en el recinto destinado oficialmente para el efecto y no en cualquier lugar dentro del ente territorial, razón por la que se declaró la nulidad del Acuerdo 012 de 31 de mayo de 2001, proferido por la citada Corporación, mediante el cual se establecía su reglamento interno.

El Consejo de Estado, en sentencia de 15 de octubre de 2009 precisó que toda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dársele efecto alguno⁹.

5. El procedimiento que rige la aprobación de los acuerdos municipales

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994¹⁰, citado por el actor en calidad de norma infringida, consagra lo siguiente:

“Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

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.

⁹ Expediente: 2008-00855, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón

¹⁰ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el **aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción**” (subrayado y negrilla fuera de texto).

Por expreso mandato de la disposición citada, para que un **proyecto pueda convertirse en acuerdo** es imprescindible que cumpla con los siguientes requisitos: (i) presentación del proyecto en la secretaría del concejo; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del concejo (iii) que haya sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la corporación, **tres días después de su aprobación en la comisión respectiva**; y finalmente, (iv) **que haya obtenido la sanción del alcalde municipal.**

Efectivamente, consagra el artículo 76 ibídem, que aprobado en segundo debate el **proyecto de acuerdo** pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción, oportunidad en la que podrá objetar los **proyectos** aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, a la Ley y a las ordenanzas, disponiendo de cinco (5), diez (10) o veinte (20) días para devolverlo al Concejo Municipal

En consecuencia, de las objeciones deberá darse traslado al concejo municipal para que las estudie y resuelva. Si el concejo no las admite, o rechaza, el **proyecto de acuerdo** deberá ser enviado al respectivo tribunal administrativo.

6. Solución del Caso Concreto

El Acuerdo n° 008 del 10 de junio de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Garagoa:

ACUERDA

“**ARTÍCULO 1:** ...adopta el nuevo Reglamento Interno del Concejo Municipal de Garagoa Boyacá, y adóptese el reglamento que a continuación se establece.

...

ARTÍCULO 7.- Invalidez de las reuniones. Por regla general las reuniones de los miembros del Concejo con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectuarán en la sede oficial del Concejo, ubicada en la cabecera municipal.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 29 de la Ley 1757 de 2015, para el desarrollo de un Cabildo Abierto, cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, la sesión de la corporación pública podrá realizarse en el sitio en que la mesa directiva y el vocero del Cabildo estimen conveniente de manera concertada.

Los Concejales que participen en las sesiones que válidamente se realicen fuera de la sede oficial de la Corporación tendrán derecho al reconocimiento y pago de honorarios.

Las reuniones que se realicen con desconocimiento de las disposiciones legales y las establecidas en el presente reglamento serán inválidas y las decisiones que allí se tomen serán ilegales e inaplicables. Los Concejales que participen de sesiones que controviertan las anteriores disposiciones incurrirán en falta disciplinaria sancionable por el organismo competente. (art.24 de la Ley 136 de 1994).

Parágrafo 1.- De conformidad con el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007 y el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012, cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que uno o varios miembros del Concejo Municipal concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

...

ARTÍCULO 28.- Periodo de sesiones. De conformidad con el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, el Concejo sesionará ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, cuatro meses al año, en sesiones ordinarias así:

- a) El primer periodo será en el mes de febrero.
- b) El segundo periodo será en el mes de mayo;
- c) El tercer periodo será en el mes de agosto;
- d) El cuarto periodo será en el mes de noviembre.

...

Parágrafo 1. – Prórroga – Cada periodo ordinario de sesiones podrá ser prorrogado hasta por diez (10) días calendario más, a voluntad del Concejo. Cualquier concejal podrá presentar a la plenaria la proposición respectiva en cualquiera de las sesiones realizadas en la última semana del periodo de sesiones. La proposición respectiva será sometida a votación y en caso de ser aprobada por la mayoría simple de los asistentes a la sesión, el periodo de sesiones se entenderá prorrogado sin que deba mediar ningún otro acto administrativo. La decisión de la plenaria de prorrogar el periodo de sesiones ordinarias no podrá ser revocada por la mesa directiva y para que la Plenaria del Concejo pueda revocar dicha decisión requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo.

Las sesiones de prórroga, al ser una extensión del periodo ordinario, también se consideran como sesiones ordinarias y podrán reconocerse y pagarse a los Concejales que participen en ellas. Las sesiones de prórroga pagadas a los concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero

de la Ley 1368 de 2009 autoriza se le puedan pagar a los Concejales.

...

ARTÍCULO 147: Revocatoria. Todo proyecto de acuerdo aprobado en segundo debate por la plenaria del Concejo es revocable por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, siempre y cuando aún no haya sido enviado al despacho del alcalde para sanción. Para la revocatoria se aplicarán los procedimientos contenidos en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Descendiendo al fondo del asunto, en esta oportunidad a la Sala le corresponde abordar los siguientes problemas jurídicos planteados contra algunos artículos del Acuerdo N° 008 del 10 de junio de 2019 “*Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo Municipal de Garagoa, Boyacá, y se deroga el acuerdo municipal n°. 016 de 2017*”:

- ¿Se pueden pagar honorarios a los concejales en sesiones prórroga?
- ¿Puede el Concejo Municipal realizar sesiones fuera de su sede oficial?
- ¿Puede el Concejo Municipal revocar los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate?

-Respecto al **primer cargo** referente a la prohibición de pagar honorarios en sesiones ordinarias de prórroga se tiene que la Ley 1368 de 2009 dispone que “*En los **municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año***”, no obstante no mencionó nada sobre el pago de prórrogas de sesiones ordinarias.

En este sentido, en apariencia se eliminó la prohibición relativa al pago de las sesiones celebradas dentro del periodo de prórroga, cuya realización se encuentra autorizada por el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 134 de 1994.

No obstante, en criterio de la Sala dicha remuneración continua siendo improcedente por dos razones¹¹.

En primer lugar, esta Corporación en anteriores ocasiones¹² ha afirmado que, de acuerdo con el artículo 312 de la Constitución, es la ley la que determina los casos en que los concejales tienen derecho a honorarios por su asistencia a sesiones, de modo que si el texto del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1368 de 2009, solo contempla para tales efectos la participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, el derecho en mención se limita a estas. En otras palabras, la ausencia de mención de las sesiones en periodo de prórroga hace que las mismas no causen honorarios. Lo anterior también es coherente con la máxima que reza que las autoridades solo pueden hacer lo que les está permitido, con mayor razón en materia presupuestal.

En segundo lugar, a pesar de que los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-540 de 2001 se refirieron a la redacción que presentaba el artículo 20 de la Ley 617 de 2001, mantienen aplicabilidad en cuanto a la razón de ser de la limitación de la remuneración de los concejales. Aunque en el Acuerdo que ahora se examina se indica que el pago de las sesiones de prórroga se descontaría del previsto para las sesiones ordinarias "*al ser una extensión del periodo ordinario*", esto podría llevar a que se dilaten los tiempos de las discusiones de la corporación de elección popular con el fin de completar el tope máximo de remuneración en el periodo de prórroga cuando dentro del ordinario aquel no se alcanza, lo cual va en contravía de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general.

Por consiguiente, la Sala estima que no se pueden cancelar honorarios por prórroga, por cuanto la ley es la que determina los casos en que se tendrá derecho

¹¹ Criterio que también se adoptó en la sentencia proferida por esta Corporación, el 12 de febrero de 2019, dentro de la validez de acuerdo nº 2018-00657, Concejo Municipal Muzo, MP. José Ascención Fernández Osorio.

¹² Ver, por ejemplo: TAB, 7 Mar. 2018, e150012333000201700800-00, L. Arciniegas.

al pago de honorarios por la asistencia a las respectivas sesiones, sin embargo, la última modificación realizada al artículo 66 de la Ley 136 de 1994 no autoriza su pago, lo que busca limitar el número de sesiones que se pueden remunerar, con el fin de garantizar en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias, lo cual se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, tal y como lo adujo la Corte Constitucional en la sentencia C- 540 de 2001.

Por ende, se declarará la invalidez del inciso 2º del párrafo 1 del artículo 28 y el párrafo 3º del artículo 45 del Acuerdo 008 de 2019 en el que se consagra el pago de la prórroga de las sesiones ordinarias, por las razones dadas.

-En relación con el **segundo cargo**, se observa que el artículo 7 del acuerdo demandado señala que se podrán realizar sesiones fuera de la sede oficial de la Corporación y en cualquier lugar dentro o fuera de la jurisdicción del municipio, para atender asuntos propios de las localidades.

Las reuniones de los Concejos Municipales se deben efectuar dentro de las **condiciones legales** o reglamentarias, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 136 de 1994. Así pues, el artículo 23 ibídem dispone que los concejos municipales sesionaran ordinariamente en la cabecera municipal y **en el recinto señalado oficialmente para tal efecto**, en aras de garantizar el debate democrático.

Según la normatividad dispuesta en los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994, el lugar señalado (cabecera municipal y recinto oficial) es un mandato y no simplemente una facultad de la Corporación edilicia.

De esta manera, los Concejos municipales no tienen libertad ni autonomía para cambiar discrecionalmente el lugar de las sesiones, pues el legislador no dio margen para ello al regular de manera precisa la sede de las sesiones, tampoco dispuso la posibilidad de un cambio de sede, pues el verbo “*sesionarán*” está dispuesto de modo imperativo, y no facultativo.

No obstante, la citada ley autoriza excepcionalmente que los miembros de los concejos municipales puedan participar de la sesiones de manera no presencial **por razones de orden público, intimidación o amenaza.**

Luego, excepcionalmente se podrá sesionar por fuera de la sede oficial del Concejo Municipal, cuando esté de por medio el funcionamiento de los mismos, por razones de **orden público, intimidación, amenaza o violencia**, con fundamento en los artículo 150.6¹³ y 140¹⁴ de la Constitución Política.

Además de la normatividad legal reseñada, la Sala considera pertinente traer a colación también el contenido del artículo 78 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, norma que establece la carencia de validez de las reuniones de los Concejos municipales en lugares distintos a la sede oficial así: “*Las reuniones de los Concejos que se efectúen fuera del lugar señalado oficialmente como sede de las sesiones y los actos que en ellas se realicen, carecen de validez*”.

También se debe advertir que el desconocimiento de las normas legales acerca de la sede oficial apareja también una falta disciplinaria para quienes participen en ellas.

¹³Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...6. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

¹⁴ El Congreso tiene su sede en la capital de la República. Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

Por ello, la Sala declarará la invalidez del inciso 3º del artículo 7 del Acuerdo 008 de 2019, que consigna que el Concejo Municipal de Garagoa podrá sesionar ordinariamente fuera de la sede oficial; y que los concejales que participen en dichas sesiones tendrían derecho al reconocimiento y pago de honorarios y que sus decisiones gozarían de validez, porque en los mismos se está consignando la posibilidad de sesionar fuera de la sede del Concejo Municipal **por razones diferentes al orden público, intimidaciones, o violencia**, única excepción que es contemplada por la Constitución y la ley para que se pueda sesionar en un lugar distinto al oficial.

En ese sentido no se puede reconocer el pago por concepto de honorarios a los Concejales con ocasión a las sesiones que realicen fuera de la sede oficial de la Corporación, en tanto las mismas son inválidas para todos los efectos.

-Respecto al **tercer cargo** por la presunta violación de los artículos 73 y 75 de la Ley 136 de 1994, la Sala estima que el artículo 147 del Acuerdo 008 de 2019 incorpora la opción de revocar los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate, **no prevista en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994**, por lo que se declara su invalidez por las siguientes razones¹⁵:

En la citada norma se contempla los siguientes requisitos necesarios para que **proyecto pueda convertirse en acuerdo** (i) presentación del proyecto en la secretaría del concejo; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del concejo (iii) que haya sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la corporación, **tres días después de su aprobación en la comisión respectiva**; y finalmente, (iv) **que haya obtenido la sanción del alcalde municipal.**

¹⁵ A la misma decisión se llegó en la sentencia de validez de acuerdo proferida el 12 de julio de 2017, dentro del expediente n°. 2017-367, Concejo Municipal de Cerinza, MP. Oscar Alfonso Granados Naranjo, y en la sentencia de 7 de marzo de 2018, emitida en el expediente 2017-800, Concejo Municipal de Aquitania, MP. Luis Ernesto Arciniegas Triana.

Efectivamente, consagra el artículo 76 ibídem, que aprobado en segundo debate **el proyecto de acuerdo** pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción, oportunidad en la que podrá **objetar los proyectos** aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, a la Ley y a las ordenanzas, disponiendo de cinco (5), diez (10) o veinte (20) días para devolverlo al Concejo Municipal para que las decida.

En consecuencia, de las objeciones deberá darse traslado al concejo municipal para que las estudie y resuelva. Si el concejo no las admite, o rechaza, el **proyecto de acuerdo** deberá ser enviado al respectivo tribunal administrativo.

En el sentir de la Sala el Concejo Municipal de Garagoa excedió los límites de la facultad reglamentaria a ellos otorgada para darse su propio reglamento interno, pues la disposición legal no establece la opción de la revocatoria y menos que se pueda aplicar el procedimiento contenido en el artículo 93 del CPACA, que es aplicable a los actos administrativos, y no a los proyectos de acuerdo municipal aprobados en segundo debate, comoquiera que aún no pueden ser considerados actos administrativos, ya que para ello es indispensable la sanción del respectivo alcalde.

No existe duda entonces de que para la expedición de un Acuerdo, existe un trámite debidamente reglado, por lo tanto, la trasgresión a dicha normatividad o la no aprobación del proyecto de acuerdo, no pasa de ser eso, un proyecto que no nace a la vida jurídica, por lo que no puede ser considerado como un acto administrativo como tal.

Además se advierte que lo pretendido por el Concejo es crear un nuevo trámite, entre el segundo debate y la sanción que realiza el alcalde, el cual consiste en la revocatoria del proyecto de acuerdo, no obstante, pese a la autonomía de la cual goza la Corporación, no les es permitido crear un procedimiento que no está contemplado en norma jurídica que lo sustenta.

Con la Ley 136 de 1994, el legislador adoptó el régimen de reuniones y de los actos de los Concejos Municipales, por lo tanto, no es procedente como lo pretende la corporación municipal, acudir a la norma general (Ley 1437 de 2011) para proceder a revocar un proyecto de Acuerdo, siendo que la aplicación del CPACA debe hacerse hipotéticamente cuando se demande el acto administrativo.

Por lo expuesto, se accederá a las súplicas de la demanda en cuanto a la invalidez del artículo 147 del acuerdo demandado, toda vez que se pretende aplicar un procedimiento de revocatoria que no se ajusta a los requisitos de la norma, esto en cuanto a que el Concejo municipal pretende la revocatoria de un proyecto de acuerdo que aún no ha cumplido con los trámites legales para ser acto administrativo, esto es la sanción y la publicación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del inciso 2° del párrafo 1 del artículo 28, el párrafo 3° del artículo 45, el inciso 3° del artículo 7, y el artículo 147 del Acuerdo 008 de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Garagoa.

SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo y al Alcalde Municipal de Garagoa.

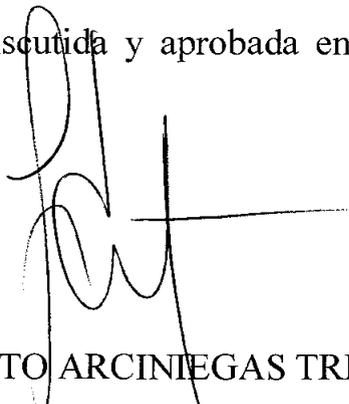
En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Garagoa
Expediente : 15001-23-33-000-2019-00350-00

25

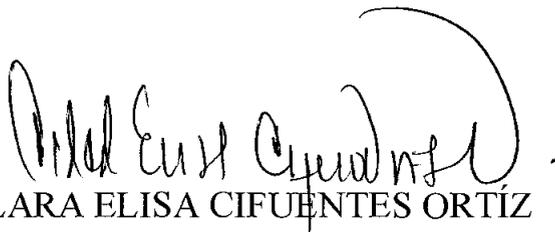
Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada



JOSE ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 26 de 14 FEB 2020
EL SECRETARIO 