



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No. 5*  
*Magistrado Ponente: Néstor Arturo Méndez Pérez*

Tunja, febrero veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

Demandante: **Departamento de Boyacá**  
Demandado: Municipio de Soracá  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-02277-00  
**Validez de Acuerdo Municipal**

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Soracá, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO Y EL INCREMENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES QUE RESIDEN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SORACÁ -BOYACÁ*”.

## I. ANTECEDENTES

1. El Señor Gobernador de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Soracá, al considerar, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución, que ese acto administrativo viola normas de rango superior.

2. Aseguró que, conforme al artículo 116 del Decreto 1333/86<sup>1</sup>, los acuerdos expedidos por los concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación, a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. De allí, que el artículo séptimo del acuerdo censurado, al consagrar que aquel rige a partir de su sanción y publicación, pero surte efectos fiscales (retroactivos) a partir del 1º de enero de 2020, resulta ilegal.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

---

<sup>1</sup> Disposición normativa que estimó infringida.

3. La solicitud de examen de validez fue admitida mediante auto de 30 de octubre de 2020<sup>2</sup> (Archivo No. 005), y el 28 de enero de 2021 se incorporaron las pruebas que se encontraron pertinentes (Archivo No. 009).

### III. INTERVENCIONES

4. Dentro del término de fijación en lista<sup>3</sup>, el **Procurador 46 Judicial II**, delegado ante esta Corporación (Archivo No. 008), pidió declarar la validez del acuerdo municipal enjuiciado. Aseveró que, si bien es cierto que -por regla general- una norma jurídica rige a partir de su publicación o una fecha posterior; también lo es que la Corte Constitucional en Sentencia C-1433 de 2000, admitió los efectos retroactivos de las normas que fijan la remuneración de algunos empleados públicos (los cobijados por el régimen salarial que establece la Ley 4ª de 1992). Y que, entonces, aun cuando los concejales no ostentan la calidad de empleados públicos, excluirlos del reconocimiento del valor de transporte por no haberse expedido *“al 01 de Enero (Sic) de la respectiva vigencia el acto que lo reglamente no consulta el derecho a la igualdad que les asiste a quienes ... se ven obligados a movilizarse desde las zonas rurales hasta la cabecera municipal con el fin de participar en las sesiones de la дума municipal (...)”* (Pág. 5)<sup>4</sup>.

### IV. CONSIDERACIONES

5. De acuerdo con los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si es inválido el Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Soracá *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO Y EL INCREMENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES QUE RESIDEN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SORACÁ -BOYACÁ”*.

#### 4.1. Cuestión previa: de los límites del pronunciamiento:

6. Sea lo primero señalar que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad del acuerdo de que se trate. La competencia de la Corporación se delimita por los reparos concretos elevados por el solicitante del control; por lo que la Sala se limitará a examinar la juridicidad del acuerdo, a partir de los cargos formulados.

---

<sup>2</sup> Proveído en el cual, se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986.

<sup>3</sup> Transcurrido entre el 27 noviembre y el 11 de diciembre de 2020 (Archivo No. 007).

<sup>4</sup> En ese sentido, trajo a colación la sentencia de 13 de junio de 2019 proferida por este Tribunal, dentro del expediente 15001-23-33-000-2019-00124-00.

7. En ese orden, se dejará dicho desde ahora que, pese a que se solicitó la invalidez de la totalidad del acuerdo censurado, el análisis del Tribunal se circunscribirá al contenido del artículo séptimo ibidem, por tratarse - concretamente - de aquel contra el que la parte actora presentó oposición.

#### **4.2. Del estudio de validez del acto enjuiciado:**

##### **4.2.1. De los efectos de los acuerdos municipales:**

8. En relación con la vigencia de la ley, entendida como obligatoriedad y oponibilidad de la misma<sup>5</sup>, la Corte Constitucional ha sostenido que es el legislador el llamado a determinar el momento de iniciación de la misma, con un límite infranqueable sí: la fecha de publicación de la ley. De manera que si bien se puede diferir la entrada en vigencia de la ley, no se puede fijar como fecha de iniciación de la vigencia un momento anterior a la promulgación<sup>6</sup>. Esta postura, dice la Corte, se justifica para preservar el principio de publicidad en la actuación de los poderes públicos y específicamente la publicidad de la ley, y evitar que los asociados sean sorprendidos con leyes secretas que vulneren la seguridad jurídica y la confianza legítima<sup>7</sup>.

9. En relación -específicamente- con el momento en que los acuerdos municipales empiezan a surtir la plenitud de sus efectos, el artículo 116 del Decreto Ley 1333/86, reza:

*(...) **Artículo 116º.**- Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y **producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación** a menos que ellos mismos señalen **fecha posterior para el efecto**. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción (...) - Negrilla y subraya fuera del original -.*

10. De modo que una vez sancionado<sup>8</sup> y publicado, el acuerdo municipal surte efectos. Sin embargo, en virtud de la libertad de configuración que le es propia, la

---

<sup>5</sup>En tanto hace referencia “desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor Corte Constitucional, sentencia C-873 de 2003.

<sup>6</sup> Esta regla se reitera en la sentencia C-215 de 1999: “[I]a potestad del legislador para establecer la fecha en que comienza la vigencia de la ley está limitada únicamente por los requerimientos del principio de publicidad, y de la otra, el deber de señalar la vigencia de la ley después de su publicación es un mandato imperativo para el Congreso y el Presidente de la República, cuando éste ha sido facultado por el legislador para cumplir esta tarea. Bien puede ocurrir que una ley se promulgue y sólo produzca efectos algunos meses después, o que el legislador disponga la vigencia de la ley a partir de su sanción y su necesaria promulgación, en cuyo caso, una vez cumplida ésta, las normas respectivas comienzan a regir, es decir, tienen carácter de obligatorias”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-932 de 2009. MP. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>8</sup> El artículo 115 del Decreto 1333 de 1986, señala: “Sancionado un acuerdo será publicado en el respectivo Diario, Gaceta o boletín Oficiales si los hubiere, o por bando en un día de concurso.”

Corporación Edilicia bien puede señalar una fecha diferente de iniciación de la vigencia del mismo, siempre que no se trate de un momento anterior al de su promulgación.

11. Ahora bien, el Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-1433 de 2000<sup>9</sup> - traída en cita por el Agente del Ministerio Público - admitió la retroactividad de las normas que fijan la remuneración de los servidores públicos, en consideración a la necesidad de que rijan dentro del año fiscal correspondiente<sup>10</sup>. Al respecto, expuso:

*(...) lo lógico es que el efecto retroactivo del aumento se produzca tal como lo prevé la norma en cuanto a los decretos que se expiden en el mes de enero, para que el incremento salarial abarque el año completo - y así debe seguir ocurriendo, con el objeto de que el ingreso real de los trabajadores no se deteriore-, cuando se trata de aumentos posteriores adicionales, que pueden ser decretados en cualquier tiempo dentro del año -como resulta de esta Sentencia-, debe ser el Ejecutivo, sin la restricción plasmada en la norma legal, el que indique la fecha a partir de la cual operará, con carácter retroactivo, el respectivo aumento. Es esa una decisión administrativa que la ley marco no puede forzar, según el principio constitucional de distribución de competencias entre el Congreso y el Gobierno. Bien puede el Ejecutivo, en cuanto a esos aumentos posteriores dentro del año, si cree oportuno decretarlos, señalar que rigen desde el 1 de enero o desde otra fecha, y la norma del Congreso, que debe ser amplia y general, no tiene competencia para hacer inflexible la regla que en esos casos habrá de aplicarse (...)*

*La obligación que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la Constitución de aumentar periódicamente los salarios de los servidores públicos indudablemente tiene una concreción en la ley 4ª de 1992, específicamente en los arts. 1º, 2º y 4º. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligación de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligación que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que según el art. 189-10, es función del Presidente de la República obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento. Subraya la Corte.*

*Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.<sup>11</sup> - Subraya fuera del original -.*

<sup>9</sup> M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Reiteró en dicha providencia, la postura esgrimida en la sentencia C-710 de 1999.

<sup>11</sup> En lo relacionado, precisó: “La Corte, en este entendido, declarará inexecutable las expresiones demandadas, aunque dejando en claro que de tal declaración no puede deducirse que el Gobierno pueda aguardar hasta el final de cada año para dictar los decretos de aumento salarial. Este, como lo manda la norma objeto de análisis, debe producirse al menos cada año, lo que implica que no podrá transcurrir más de ese lapso con un mismo nivel de salarios para los servidores a los que se refiere el artículo 1, literales a), b) y d), de la Ley 4 de 1992, y, según resulta del presente fallo, efectuado ese incremento anual, podrá el Gobierno, según las necesidades y conveniencias sociales, económicas y laborales, decretar otros, ya sin la restricción que se declara inconstitucional”(…)

La Corte declarará la inexecutable del inciso final del artículo 4 demandado, aunque en el entendido de que se retira del ordenamiento jurídico por haber invadido el Congreso la órbita administrativa del Gobierno, mas no porque tal disposición sea materialmente contraria a la Constitución Política. Así, en cuanto a los aumentos ordinarios, que se decretan al comienzo de cada año, deben ser retroactivos al 1 de enero correspondiente, si bien en cuanto a incrementos salariales extraordinarios, será el Presidente de la

12. Se tiene entonces que cuando se trate de normas que fijen el régimen salarial de los servidores públicos, la fecha a partir de la cual entre en vigencia y surta efectos la ley, podrá ser determinada con carácter retroactivo en consideración a la necesidad lógica de que la remuneración rija para todo el año fiscal<sup>12</sup>.

#### **4.2.2. Del caso concreto:**

13. El Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020 (Archivo No. 002 – Págs. 7 a 9), prescribió en su artículo séptimo:

*(...) **ARTÍCULO SÉPTIMO: Vigencia.** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y sanción y surte efectos fiscales a partir del primero (1°) de Enero del año 2020 (Sic) dos mil veinte (2020) y deroga las disposiciones que le sean contrarias (...) – Negrilla del original –*

14. De allí, que consagró que regiría a partir de la fecha de su publicación y sanción, pero surtiría efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2020.

15. En ese orden de ideas, para la Sala no cabe duda que el acuerdo controlado, que estableció su vigencia retroactiva (se sancionó el 2 de septiembre de 2020<sup>13</sup> y, se publicó el 3 de septiembre siguiente<sup>14</sup>, pero estableció que surtiría efectos fiscales a partir del 1° de enero anterior), podría tenerse como ajustado a derecho, siempre que sea posible aplicar la mencionada doctrina constitucional al caso de estos servidores que, claramente, no están dentro de las categorías referidas por la sentencia C-1433 de 2000 (los empleados enumerados en el artículo 1°, literales a), b) y d) del artículo 4° de la Ley 4ª de 1992<sup>15</sup>), dentro de las cuales no figuran los miembros de las corporaciones públicas, como son los concejales).

16. Pues bien: revisado el Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020, se observa que tiene por objeto reglamentar lo relativo al reconocimiento del valor de transporte consagrado en el artículo 67 de la Ley 136 de 1994<sup>16</sup>, en favor de los miembros de la

---

República quien, en el decreto correspondiente, indique la fecha a partir de la cual operará la retroactividad” - Subraya fuera del original-.

<sup>12</sup> Criterio acogido por esta Corporación, en el examen de validez de acuerdos municipales puestos en su consideración. Al respecto, consúltese las sentencias de única instancia proferidas dentro de los expedientes radicados No. 15001-23-33-000-2019-00085-00, 15001-23-33-000-2019-00029-00 y 15001-23-33-000-2017-00297-00, entre otras.

<sup>13</sup> Pág. 12 del archivo No. 002.

<sup>14</sup> Págs. 13 y 14 ibidem.

<sup>15</sup> A saber: i) los de la Rama Ejecutiva, ii) los del Congreso Nacional, iii) la Rama Judicial, iv) el Ministerio Público, v) la Fiscalía General de la Nación, vi) la Organización Electoral, vii) la Contraloría General de la República y viii) los Miembros de la Fuerza Pública. Así se establece literalmente en la sentencia C-710 de 1999.

<sup>16</sup> (...) ARTÍCULO 2o. El artículo 67 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

corporación de elección popular municipal. Ese pago tiene por finalidad subsidiar el costo de movilización de los referidos servidores públicos desde su lugar de residencia en zonas rurales a la sede de la corporación, tal como en el régimen salarial de los empleados públicos lo hace el auxilio de transporte.

17. Entonces, a partir de una interpretación teleológica de la norma cuya invalidez se solicita, considera la Sala que si los miembros del Concejo Municipal de Soracá que residen en zonas rurales, debieron desplazarse para asistir a las sesiones plenarios y de comisión celebradas durante vigencia 2020<sup>17</sup>, sí resulta aplicable – analógicamente – el precedente constitucional mencionado, de manera que la retroactividad del acuerdo censurado resulta admisible.

18. No se advierte, en efecto, argumento alguno que justifique una diferencia de trato entre estas categorías de servidores públicos (unos empleados, otros no), por lo que se encuentra razonable lo dispuesto por el acuerdo censurado sobre sus efectos en el tiempo.

19. Cabe agregar, además, que conforme al principio de anualidad<sup>18</sup>, el presupuesto que contempla los gastos de funcionamiento se proyecta para la respectiva vigencia, esto es, del 1º de enero al 31 de diciembre<sup>19</sup>; por lo que, en línea con lo brevemente expuesto, el cargo examinado carece de vocación de prosperidad.

20. En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

---

Artículo 67. Reconocimiento de transporte. Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarios y de comisión, a los concejales que residen en zonas rurales y deban desplazarse desde y hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales. Estos gastos de transporte serán asumidos, en el caso de los municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, y no se tendrán en cuenta como gasto de funcionamiento de la administración, para el cálculo de los indicadores de límite de gastos de funcionamiento fijados por la Ley 617 de 2000.

Para estos efectos, los Concejos Municipales a iniciativa de los alcaldes deberán expedir el reglamento en donde se fije el reconocimiento de transporte, atendiendo criterios razonables, con anterioridad al periodo de sesiones siguientes a la promulgación de la presente ley. Los pagos efectuados a los concejales por gastos de transporte a que se refiere el presente artículo, no estarán sujetos a retención en la fuente (...)

<sup>17</sup> Incluso desde el 1º de enero de dicha anualidad.

<sup>18</sup> En voces del tratadista Rodrigo Parra Vargas, en su libro 'Manual de Presupuesto Municipal, Una respuesta a su interrogante', el principio de anualidad "comienza desde el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiaciones no afectados por compromisos, caducarán sin excepción (...)", pág. 39.

<sup>19</sup> Criterio fuere expuesto por esta Corporación en sentencias de única instancia proferidas el 4 de octubre de 2018 dentro del expediente No. 15001-2333-000-2018-00390-00, y el 13 de junio de 2019 dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2019-00124-00.

**Primero.** Denegar la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 016 de 2 de septiembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Soracá “*POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO Y EL INCREMENTO DEL TRANSPORTE A LOS HONORABLES CONCEJALES QUE RESIDEN EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SORACÁ -BOYACÁ*”, por las razones expuestas.

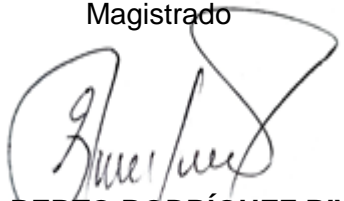
**Segundo.** Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Soracá, así como al Gobernador de Boyacá y al Ministerio Público.

**Tercero.** En firme esta providencia, háganse las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archívese el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado