



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “D”**

MAGISTRADO PONENTE: Dr. ISRAEL SOLER PEDROZA

Bogotá, D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Expediente: 25-000-23-15-000-2022-00977-00
Autoridad: CONCEJO MUNICIPAL DE BOJACÁ
Acto: RESOLUCIÓN No. 025 de 2022
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

I. ASUNTO.

Procede el Despacho¹ del suscrito Magistrado Sustanciador a pronunciarse respecto a la viabilidad de avocar conocimiento sobre el control inmediato de legalidad, de la Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022, expedida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Bojacá (Archivo No. 02 del expediente digital).

II. ANTECEDENTES.

En ejercicio de las facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por las Leyes 136 de 1994 (artículos 65 y 66), 617 de 2000, 1368 de 2009, y el Acuerdo Municipal No. 037 de 2019, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Bojacá expidió la Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022, en virtud de la cual **reconoció el pago de honorarios a los concejales de dicha Corporación**, por su asistencia comprobada a las sesiones ordinarias del mes de agosto de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en la tabla visible en el ordinal primero de la parte resolutive del citado acto administrativo (Archivo No. 02 del expediente digital, p. 3).

Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 2º *eiusdem*, la suma de los honorarios reconocida a los concejales se hizo con cargo al “*Código 2.1.1.01.03.006.3.011 – Honorarios Concejales*” del presupuesto general de gastos de la vigencia fiscal del

¹ De conformidad con lo establecido en los artículos 125 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

2022. Asimismo, el artículo 5º ibídem, estableció lo relativo al control de legalidad en los siguientes términos: “*Envíese una copia de la presente Resolución al Alcalde Municipal para que remita copia al Gobernador de Cundinamarca en los términos del artículo 91² de la Ley 136 de 1994.*”

Mediante Oficio del 5 de septiembre de 2022, con Rad. No. OFI-DA-100-185-200, el Alcalde Municipal de Bojacá, Dr. Jhon Alberto Molina Mora, remitió copia de la Resolución No. 006 (sic) de 2022, con su respectiva constancia de publicación en cartelera y página web (Archivo No. 03 del expediente digital), con destino al señor Miguel Ángel Barbosa Rico, en su calidad de Director de Asuntos Municipales, en cumplimiento del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, especialmente de su numeral 7º, siendo esta copia la que llegó a este Despacho, la cual se analiza.

III. CONSIDERACIONES.

Con el propósito de analizar la procedencia del mecanismo de control bajo estudio, es necesario señalar que su marco normativo está contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

A su turno, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, prevé:

² **“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *<Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

a) *En relación con el Concejo:*

(...)

7. Enviar al gobernador, dentro de los cinco (5) días siguientes a su sanción o expedición los acuerdos del Concejo, los decretos de carácter general que expida, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales y los demás de carácter particular que el gobernador le solicite (...).”

“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Sobre la naturaleza del medio de control, el H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en providencia del 22 de mayo de 2018, M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Rad. No. 2010-00221, indicó:

“(...) 1.1. El instrumento del control inmediato de legalidad representa un complemento indispensable de aseguramiento, en el ámbito administrativo, de la racionalidad y razonabilidad del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento constitucional confiere en ese contexto al Gobierno Nacional, adjunto al control constitucional distintivo que tiene lugar respecto del acto declaratorio del estado de excepción y los decretos legislativos dictados en desarrollo de éste.

1.2. Se trata de un control jurisdiccional sui generis posterior a la expedición del acto, regido por las notas de oficiosidad e integridad, llamado a ser ejercido respecto de una cierta clase de decisiones de las autoridades que se determinan según el alcance, la función y la finalidad perseguida (...).”

Frente a su objeto, el H. Consejo de Estado, en proveído del 15 de octubre de 2013, M.P. Marco Antonio Velilla, Rad. No. 2010-00390, señaló, que se trata de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las determinaciones y/o decisiones adoptadas en ejercicio de función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos. Para tal fin, puntualizó que **“se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.”**

Dicho análisis supone el examen de lo relativo a la competencia, la realidad de los motivos, la adecuación de los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.³

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 15 de octubre de 2013, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

Asimismo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha dicho que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características: (i) **que sean de carácter general**, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto; (ii) **que sean dictadas en ejercicio de función administrativa**; y (iii) que **su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**.⁴ Al respecto, en providencia del 14 de mayo de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. No. 2020-01882, la Alta Corporación precisó que, para que el mecanismo de control resulte procedente, se **requiere de la concurrencia de los tres elementos** en mención.

Finalmente, debe aclararse que el control inmediato de legalidad es un mecanismo independiente al que adelanta la H. Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos que expide el ejecutivo en vigencia de los estados de excepción, “*pues se refiere a la normativa que se dicta por parte de las autoridades administrativas precisamente en desarrollo de dichos decretos legislativos.*”⁵ Por tal motivo, se ha concebido como “*una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.*”⁶

Precisado lo anterior, observa el Despacho que la **Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022**, expedida por la Mesa Directiva del **Concejo Municipal de Bojacá**, reconoció el pago de unos honorarios a favor de los concejales de la Corporación, por la asistencia a las sesiones ordinarias del mes de agosto de esta anualidad, para lo cual se invocaron las siguientes disposiciones como fundamento de la decisión:

(i) El artículo 65 de la Ley 136 de 1994, que establece que “*los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.*” Asimismo, dispone en su inciso tercero, que “*las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito.*”

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 2 de abril de 2020, M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas, Rad. No. 11001-03-15-000-2020-00984-00.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de mayo de 2020, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. No. 2020-01882.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, Rad. No. 2009-00549.

(ii) El **artículo 66 ejusdem**, que prevé el valor de los honorarios por cada sesión a la que asistan los concejales, y que además estipula el límite de sesiones ordinarias y extraordinarias que se pueden pagar por año.

(iii) La **Ley 2075 de 2021**, por medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales de los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Sin embargo, se resalta en los considerandos del acto que la mencionada Ley fue **declarada inexecutable** por la H. Corte Constitucional, mediante **Sentencia C-075 de 2022**, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

(iv) La **Ley 1368 de 2009**, por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994. Al respecto, el artículo 1º ibídem establece el valor de los honorarios por cada sesión a la que asistan los concejales, en este caso, de municipios de sexta categoría. De otro lado, el artículo 3º dispone lo relativo a la retención en la fuente a los pagos efectuados por cada período sesionado.

(v) Finalmente, se invocó el **artículo 91** de la pluricitada **Ley 136 de 1994**, el cual señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, entre otras, como la que estipula el numeral 7º relacionada con el Concejo Municipal, del siguiente tenor: *“Enviar al gobernador, dentro de los cinco (5) días siguientes a su sanción o expedición los acuerdos del Concejo, los decretos de carácter general que expida, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales y los demás de carácter particular que el gobernador le solicite.”*

Con sujeción a las disposiciones antes referidas, emerge con claridad meridiana para este Despacho, que la **Resolución No. 025 de 2022** objeto de estudio, pese a tratarse de un acto dictado por el Concejo Municipal de Bojacá en ejercicio de la función administrativa, **no se expidió al amparo de un estado de excepción, ni mucho menos tiene como finalidad desarrollar o reglamentar un decreto legislativo** durante ese estado excepcional.

Como se infiere del fundamento analizado, la Resolución No. 025 de 2022 materializa algunas disposiciones contenidas en la Ley 136 de 1994, y demás normas concordantes, que facultan a la mesa directiva del concejo a expedir las resoluciones por medio de las cuales se reconocen los honorarios de los concejales, normas de

carácter ordinario, no proferidas con fundamento en un estado de excepción. Así las cosas, surge diáfano que el acto analizado no se profirió en desarrollo de un decreto legislativo emitido en estados de excepción, de los previstos en los artículos 212 a 215 de nuestra Carta Magna, sino de una ley ordinaria.

Fuerza decir, que la Ley en comento reconoce el derecho, en cabeza de los miembros del concejo, a percibir honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarios, garantía que, como se advirtió, no está condicionada a la ocurrencia de las situaciones que pueden originar el estado de excepción.

Por último, vale la pena precisar, que si bien es de público conocimiento que a causa de los acontecimientos relacionados con la pandemia del COVID-19, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, lo cierto es que la Resolución analizada no tiene ninguna relación con la situación que le dio origen a la emergencia sanitaria, que se prolongó hasta el pasado 30 de junio hogaño.

Por las razones anotadas, es dable concluir que la Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022, proferida por la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Bojacá, no fue adoptada en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción y, por ende, no se cumple con un requisito de procedibilidad para ejercer, respecto de ella, el control inmediato de legalidad, razón que impide a esta Corporación avocar el conocimiento del medio de control en comento, según lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, como no se puede determinar si el Oficio del 5 de septiembre de 2022, al cual hemos hecho referencia, fue enviado por equivocación a este Tribunal, y se desconoce si en efecto fue remitido al Gobernador de Cundinamarca, como lo ordena la Resolución en comento y la Ley 136 de 1994, se dispondrá que se remita copia de las piezas procesales correspondientes al citado mandatario, para los fines legales pertinentes.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de la **Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022**, *“Por la cual se reconoce el pago de honorarios a los concejales de Bojacá por su asistencia comprobada a las sesiones plenarias del período de sesiones ordinarias del mes de agosto de 2022”*, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: En forma inmediata, **remítase al Gobernador de Cundinamarca** copia del Oficio del 5 de septiembre de 2022, con Rad. No. OFI-DA-100-185-200, suscrito por el Alcalde Municipal de Bojacá, con destino al señor Miguel Ángel Barbosa Rico, en su calidad de Director de Asuntos Municipales; de la Resolución No. 025 de 2022, expedida por el Concejo Municipal del citado ente territorial; y de este proveído, para que si aún no tiene esa información, y si lo considera procedente, adelante el trámite pertinente.

TERCERO: Por conducto de la Secretaría de la Subsección, **NOTÍFIQUESE** esta providencia por el medio más expedito y eficaz posible a las siguientes personas y entidades:

- a) Al **Alcalde** del Municipio de Bojacá.
- b) Al **Concejo Municipal** de Bojacá.
- b) Al representante de la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**.
- c) Al representante de la **Procuraduría General de la Nación** que corresponda.

CUARTO: Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra la **Resolución No. 025 del 1º de septiembre de 2022** procederán los demás medios de control pertinentes.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría de la Subsección, se ordena la publicación de este auto en el portal web de la Rama Judicial o en la plataforma dispuesta para las notificaciones de este tipo de procesos, para conocimiento de la ciudadanía.

SEXTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Para consultar el expediente, ingresar al siguiente enlace: https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/s02des12tadmincdm_notificacionesrj_gov_co/EuB9tf7TdQJMmeaYrWOo0s4BWiQ84aFmoRFLyCOX09R39Q?e=wnmSUQ



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado

ISP/jm