



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, **12 JUL 2017**

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Cerinza
<b>Expediente</b>	150012333000201700367-00
<b>Acción</b>	Validez de Acuerdo

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Cerinza.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA (Fls. 2-8).

Pretende el Departamento de Boyacá que se declare la invalidez del inciso 2º del artículo 7º; artículo 26; inciso 2º parágrafo 1º del artículo 28; parágrafo 3º del artículo 46; inciso 2º parágrafo 1º del artículo 28; parágrafo 3º del artículo 46; inciso 4º del artículo 102 del Acuerdo 003 de 30 de marzo de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, *“Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015”*.

#### 1.1 HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

El Concejo Municipal de Cerinza expidió el Acuerdo No. 003 de 30 de marzo de 2017, *“Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 10 de abril de 2017.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se observó que el acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la ley.

## **1.2 PRETENSIONES**

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del inciso 2º del artículo 7º; artículo 26; inciso 2º parágrafo 1º del artículo 28; parágrafo 3º del artículo 46; inciso 2º parágrafo 1º del artículo 28; parágrafo 3º del artículo 46; inciso 4º del artículo 102 del Acuerdo N° 003 de 30 de marzo de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Cerinza; así mismo, que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

## **1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La demandante señala como normas violadas las siguientes:

- El artículo 150 de la Constitución Política.
- El artículo 20 de la Ley 617 de 2000.
- El artículo 24 y 50 de la Ley 136 de 1994.
- El artículo 2 de la Ley 1148 de 2007.

Al efecto señaló como concepto de la violación, que el Concejo municipal del ente territorial demandado, con el inciso segundo del parágrafo 1º del artículo 28 y el parágrafo tercero del artículo 46, del Acuerdo 003 de 2017, establece que se podrán pagar honorarios por las sesiones de prórroga y por consiguiente viola ostensiblemente el artículo 20 de la Ley 617 de 2000.

Indica que el artículo 26 del Acuerdo objeto de Litis, fue sustentado con normas ya derogadas, teniendo en cuenta que el Decreto 2796 de 1994 reglamentó el artículo 60 del Decreto 2626 de 1994, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-129 de 1995, aunado a ello, refiere



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

140

que el Concejo se instalará el día 2 de enero, cuando lo correcto es el 1º de enero, conforme lo refiere el artículo 7º del Acto Legislativo No. 02 de 2002.

Agrega que el inciso segundo del artículo 7º del mencionado Acuerdo es ilegal, toda vez que prevé que con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los concejales, podrán realizar sesiones fuera de la sede del Concejo, sin que se haga referencia a problemas de orden público, como lo establece el parágrafo 3º del artículo 2º de la Ley 1148 de 2007, de igual forma, viola el artículo 24 de la Ley 136/94, como tampoco pueden pagarse los honorarios de esas sesiones realizadas fuera del recinto.

Se infringe los artículos 73 y 75 de la Ley 136 de 1994, en consideración a que el artículo 149 del Acuerdo 003 de 2017 señala que los proyectos de Acuerdo podrán ser revocados en segundo debate por decisión de la mayoría absoluta, con fundamento en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, no obstante, el soporte jurídico hace referencia a los actos administrativos y no a los proyectos de Acuerdo, es decir aún no son actos administrativos y la iniciativa de estos proyectos es del Alcalde, es decir es este quien lo debe revocar.

Concluye señalando que si bien es cierto el artículo 31 de la Ley 136 de 1994 faculta a los Concejos para que expidan su propio reglamento, esto debe hacerse de conformidad con la normatividad vigente y de otra parte, el Congreso es a quien le corresponde hacer las Leyes, según el numeral 1º del artículo 150 de la Constitución Política.

## **2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Dentro de la oportunidad para ello, el Agente del Ministerio Público, el municipio de Cerinza y el Concejo municipal de Cerinza no se pronunciaron al respecto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. CUESTIÓN PREVIA**



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

Previamente la Sala debe aclarar que si bien es cierto en el acápite de pretensiones del libelo introductorio, se solicita la invalidez del inciso 4º del artículo 102 del Acuerdo 003 de 2017, no obstante, en el mismo documento sobre concepto de violación, se hace un análisis del artículo 149 ibídem, por lo tanto el estudio en el presente asunto se limitara a la última disposición citada, de igual forma, con la demanda solo se solicitó la invalidez del inciso 2 del artículo 7º, sin embargo en el concepto de violación se hace referencia también al inciso 3º del mismo articulado, siendo procedente que la controversia se amplié al inciso 3º.

Lo anterior, en consideración a que la competencia para el estudio de la validez del acuerdo impugnado, está dado por los cargos y el concepto de la violación que alega el Departamento de Boyacá, esto con fundamento en el artículo 228 de la Constitución Política, que establece que en las actuaciones de la administración de justicia “prevalecerá el derecho sustancial”, máxime, en atención a la naturaleza del asunto que no ocupa, siendo esta de interés general.

## **2. PROBLEMAS JURÍDICOS**

En esta oportunidad a la Sala le corresponde determinar si, el Concejo Municipal de Cerinza expidió irregularmente el inciso 2 del artículo 7º; el artículo 26; el inciso 2º parágrafo 1º del artículo 28; el parágrafo 3º del artículo 46 y el artículo 149 del Acuerdo No. 003 de 30 de marzo de 2017, “*Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015*”, en tanto tales disposiciones, se habrían expedido con desconocimiento de lo ordenado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 02 de 2002, el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007 y los artículos 24, 73 y 75 de la Ley 136 de 1994.

Para dar respuesta al problema planteado, la Sala encaminará su análisis al estudio de los siguientes ítems: i) Presupuestos de la acción de invalidez de acuerdos municipales, ii) de los Concejos Municipales, para posteriormente analizar de lo, iii) probado en el proceso y iii) el caso concreto.

## **3. TESIS DEL CASO**



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

141

De la interpretación de la demanda, la Sala concreta la tesis argumentativa del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

**a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante**

Consideró que el Concejo Municipal de Cerinza, con la expedición del Acuerdo 003 de 30 de marzo de 2017, mediante el cual se expidió el Reglamento Interno de la misma corporación, es contrario a la Constitución y la Ley, por cuanto: i) vulneró el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, al establecer que se podrán pagar honorarios por las sesiones de prórroga, ii) fue sustentado con normas ya derogadas y por consiguiente el Concejo municipal debía instalar sesiones el 1º de enero, conforme el artículo 7º del Acto Legislativo No. 02 de 2002, iii) además, viola el artículo 24 de la Ley 136/94, siendo que la corporación no puede realizar sesiones fuera de la sede oficial y agrega que iv) se infringe los artículos 73 y 75 de la Ley 136 de 1994, en consideración a que los proyectos de Acuerdo no pueden ser revocados de acuerdo al artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

**b) Tesis argumentativa propuesta por la Sala**

Esta Sala dirá que accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, por cuanto se declarará la invalidez de los incisos segundo y tercero del artículo 7 del Acuerdo 003 de 2017, toda vez que se encuentra acreditada la vulneración de los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994, en consideración a que la única razón por la que eventualmente se podría sesionar fuera del recinto oficial, es la alteración del orden público, según lo dispone el artículo 35 de la Ley 782 de 2002, no obstante, dicha causal no fue contemplada en la disposición atacada, por consiguiente, tampoco sería posible el reconocimiento y pago de honorarios, siendo que tales reuniones en dado caso, carecerían de validez.

De igual forma, se anuncia que se declarará la invalidez del inciso 2º, párrafo 1º del artículo 28 y el párrafo tercero del artículo 46, en consideración a que el pago de honorarios por las sesiones realizadas dentro del término de la prórroga de las sesiones ordinarias, constituye una clara violación a lo dispuesto en el



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

artículo 7º de la Ley 1148 de 2007.

La misma suerte correrá el artículo 149 del Acuerdo materia de controversia, toda vez que la Sala explicará sobre su invalidez, siendo que deduce que con la revocatoria del proyecto de acuerdo, la corporación municipal pretende crear un nuevo trámite, entre el segundo debate y la sanción, no obstante, carece de norma jurídica que sustente tal actuar, aunado a ello, el procedimiento señalado en el CPACA no es aplicable a los proyectos de Acuerdo, por no ser aún actos administrativos.

Contrario a la decisión señalada en los incisos anteriores, la Sala dirá que declarará la validez del artículo 26 ibídem, el cual dispone que el acto de instalación tiene lugar el 2 de enero correspondiente a la iniciación del periodo constitucional, por encontrarse ajustado a los artículos 23 y 35 de la Ley 136 de 1994.

#### **4. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES.**

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, es del caso señalar, que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986<sup>1</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

Las potestades así conferidas al gobernador, suponen el envío previo a este, por parte del alcalde municipal, de copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el Acuerdo Municipal sometido a su

---

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

142

estudio, fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

Las anteriores previsiones, resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>2</sup>, el cual señala que, *“El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

Así las cosas, a través de este medio procesal, se asigna al gobernador del Departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal administrativo correspondiente, para que decida sobre su validez. Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno.

## **5. DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES**

En la organización del Estado Colombiano, los Concejos Municipales tienen cuatro características esenciales, simultáneas y complementarias: ser una Corporación Pública; tener naturaleza político-administrativa; sus miembros son elegidos popularmente; y carece de personalidad jurídica propia. Estas características determinan su naturaleza jurídica, política y administrativa.

---

<sup>2</sup> Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

El municipio como ente territorial es uno solo y dentro de él se instituyeron dos figuras político-administrativas para su funcionamiento y desarrollo: el Concejo como órgano colegiado y deliberante y la Alcaldía como un órgano de ejecución; instituciones éstas que tienen funciones distintas.

Si nos remitimos al artículo 39 de la Ley 489 de 1998 que trata sobre la “*integración de la administración pública*”, encontramos que el inciso final del artículo dispone que “*Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley*” sin definir a que sector pertenecen dentro de la estructura de la entidad territorial.

Al respecto dispuso la Corte Constitucional en Sentencia<sup>3</sup> T-1039/06:

*“Sin duda los concejos municipales son corporaciones públicas del nivel territorial municipal, pero ni constitucional ni legalmente se las ha definido como pertenecientes a la administración central o descentralizada municipal. En esa medida existe una laguna normativa en la materia que no puede ser colmado interpretativamente, al menos en materia sancionatoria, con una postura que amplíe una disposición legal que establece una inhabilidad, la cual a su vez sirve como fundamento para configurar una falta disciplinaria porque acoge una interpretación extensiva la cual como se ha sostenido de manera reiterada, resulta constitucionalmente prohibida en estos casos.”*

El Concejo Municipal también es un órgano de control que goza de autonomía administrativa y presupuestal; el control que hace el Concejo es político y lo ejerce sobre la administración central y descentralizada del municipio, por lo que resulta lógico que estas corporación no hagan parte de la estructura central o descentralizada de la entidad territorial, toda vez que para poder ejercer un verdadero control a la administración, el Concejo debe gozar de plena independencia y no estar subordinado a ninguna de las entidades sobre las cuales ejerce control político, por cuanto se perdería la objetividad, imparcialidad y transparencia de sus miembros y sus decisiones.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, referencia exp. T-1400910, MP. Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

143

La Constitución y la Ley han establecido unas pautas de organización y funcionamiento de los Concejos Municipales, definiendo cuál es su estructura administrativa y las funciones mínimas de cada una de las dignidades y cargos que existe al interior de la Corporación.

El legislador le atribuyo al Concejo Municipal la facultad de organizarse internamente a través de un reglamento interno, en el cual, pueden incluir normas referentes a su funcionamiento, al funcionamiento de las comisiones, las sesiones, actuación de los concejales, etc., siempre respetando las pautas mínimas de funcionamiento dispuestas por la Constitución y la ley.

La máxima autoridad al interior del Concejo Municipal es la Plenaria del Concejo conformada por un número de miembros determinados por la Ley según el censo poblacional y la categoría del municipio. La plenaria del Concejo se encarga de la elección de la Comisión Directiva, órgano de dirección y gobierno, y de la elección del Secretario General del Concejo e integración de las comisiones permanentes.

De conformidad con el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, el Concejo debe elegir entre sus mismos miembros a un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente quienes conformaran la Mesa Directiva de la Corporación y se encargaran de dirigir durante un año todos los aspectos concernientes al cumplimiento de las competencias dadas por la ley y funcionamiento de la entidad.

El artículo 25 de la Ley 136 de 1994 dispuso que los Concejos Municipales deban integrar comisiones permanentes para su correcto funcionamiento. Estas comisiones estarán integradas por los mismos concejales sin que sea posible que pertenezcan a más de una comisión permanente. Dependiendo del Reglamento Interno del Concejo, las comisiones permanentes pueden ser elegidas e integradas ya sea por decisión de la Plenaria del Concejo o de la Mesa Directiva, siempre observando la especialidad o conocimientos de los concejales. Al interior de cada comisión permanente debe elegirse una Mesa Directiva integrada por un presidente y dos vicepresidentes.



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

Igualmente este precepto legal establece la posibilidad de crear comisiones accidentales con carácter transitorio para cumplir un propósito específico, ya sea porque no se han integrado las comisiones permanentes o porque no existe claridad a que comisión permanente le corresponde determinado proyecto de acuerdo, o para alguna tarea o encomienda especial.

## **6. HECHOS PROBADOS**

Dentro del material probatorio obrante en el expediente, se encuentra lo siguiente:

- El 30 de marzo de 2017, el Concejo Municipal de Cerinza, expidió el acuerdo No 003, *“Por medio del cual se expide el Reglamento interno del concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015”*. Folios 12 – 99.
- El Secretaria del Concejo Municipal expidió la constancia de los debates al acuerdo en cita vista a folio 100.
- El referido acuerdo, es sancionado por el alcalde de la localidad, el 30 de marzo de 2017, según consta a folio 101.
- El personero municipal del ente territorial certificó acerca de la publicación en lugar visible de la Alcaldía, del acuerdo No 003 de 2017 (folio 102).
- Mediante oficios enviados el 11 de mayo de 2017, la apoderada del departamento de Boyacá, remitió tanto al alcalde municipal, al presidente de la corporación edilicia y al personero municipal la comunicación de que trata el artículo 74 de la ley 11 de 1986 (Folio 9 – 11).

## **7. CASO CONCRETO**

En el asunto sub examine, por ser varias las disposiciones del Acuerdo 003 de 2017 atacadas, estima la Sala necesario hacer el estudio individual de cada una de las pretensiones, de la siguiente forma:



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

144

### 7.1. Las sesiones fuera del recinto oficial.

En este asunto específico, se observa que el Acuerdo objeto de litis expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, tuvo como fin en su artículo 7º permitir sesionar fuera de la sede oficial y en cualquier lugar dentro y fuera de la jurisdicción del municipio, además que los Concejales tendrán derecho al reconocimiento y pago de honorarios y sus decisiones gozaran de validez, como se sigue:

***“Artículo 7.- Invalidez de las reuniones. (...)***

*El Concejo Municipal, mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la Corporación, podrá sesionar fuera de la sede oficial y en cualquier lugar dentro y fuera de la jurisdicción del municipio cuando las circunstancias así lo ameriten y siempre y cuando dentro del orden del día no se contemple la aprobación de proyectos de Acuerdo.*

*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 y sus decisiones gozarán de validez.”*

Al respecto, la Ley 136 de 1994<sup>4</sup>, señala lo siguiente:

***“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, (...).*

***Artículo 24º.- Invalidez de las reuniones. 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 validez y los actos***

<sup>4</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



*Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo***

*que realicen no podrán dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionadas conforme a las leyes.”*

Por su parte, la Ley 1148 de 2007 refiere:

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

**Parágrafo 3°.** *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.*

*En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.*

*Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los Concejos Municipales y Distritales.*

*El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

Es importante recordar que con ocasión de la Declaración del Estado de Conmoción Interior, mediante Decreto 1837 de agosto 11 de 2002, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2255 de octubre 8 de 2002<sup>5</sup> *“Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento”,* en el cual se estableció, lo siguiente:

<sup>5</sup> El Decreto 2255 de 2002, suspendió el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, por el tiempo que estuviese vigente el Estado de Conmoción Interior, declarado mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 por el término de 90 días.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

145

**“ARTICULO 1º-***Si por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que los miembros de los concejos municipales concurren a su sede habitual, podrán celebrar reuniones no presenciales.*

*Para tal fin, las mayorías pertinentes podrán deliberar o decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para tal efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, internet, conferencia virtual o vía "chat" y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los concejales.*

*Los concejos municipales también podrán adoptar válidamente sus decisiones, cuando por escrito las mayorías pertinentes expresen el sentido de su voto. Si el voto se hubiere expresado en documentos separados, éstos se harán llegar al secretario de la corporación en un término máximo de 10 días calendario, contados a partir de la fecha de convocatoria.*

*En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.*

*Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los concejos municipales.”*

Mediante sentencia C-008 de 2003, luego del respectivo examen de Constitucionalidad del Decreto 2255 de 2002, la Corte 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:

*“Ahora bien, 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 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*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

*de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes.”*

Si bien es cierto, el Decreto 2255 de 2002 establecía en su artículo 1º, último inciso, que el Alcalde podía autorizar que los Concejos sesionaran fuera de su sede, sin embargo, este inciso salió del ordenamiento jurídico el 23 de enero de 2003, en virtud de lo indicado en la sentencia C-008/03.

Aún, si, en gracia de discusión, tal inciso no hubiera sido declarado inexecutable, el Decreto 2255 de 2002 no sería invocable para trasladar las sesiones, puesto que el artículo 213 constitucional señala que cuando cesa el estado de excepción dejan de regir las normas que en éste se profirieron.

Conforme lo anotado, la única norma que en la actualidad permite a los concejales trasladar la sede para sesionar es la Ley 782 de 2002, que en su artículo 35 indica que *“las corporaciones públicas referidas, a las cuales se les dificulte sesionar en su sede oficial por razones de alteración del orden público, podrán sesionar donde lo determine el presidente de la corporación respectiva.”*

En consecuencia, la regla general es que los Concejos deben sesionar en su sede oficial, a menos que exista alteración del orden público, en virtud de lo consagrado en el artículo 35 de la Ley 782 de 2002, *“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”*<sup>6</sup>

El Consejo de Estado, en sentencia de 15 de octubre de 2009, expediente: 2008-00855, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, 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 alguno, dijo en esa oportunidad:

<sup>6</sup> Ver sentencia C-008/03. Este principio general no excluye, como lo menciona la sentencia, que en estados de excepción que impidan el cabal funcionamiento de los Concejos de pretenderse que la sesiones se adelanten en su sede, se puedan plantear otras formas y lugares de sesionar diferentes a los presenciales en sede oficial.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

146

*“Ahora bien, si tenemos en cuenta que el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 dispone “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 podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes”, no puede afirmarse que la posesión de los aquí demandados realizada en un acto de instalación ilegal esté amparada por la presunción de legalidad, en otras palabras, la posesión en una sesión de instalación inválida por mandato legal, no puede producir efecto alguno.”*

Ahora bien, en el asunto objeto de estudio el Departamento de Boyacá aduce que no pueden ser pagadas unas reuniones ilegales por celebrarse fuera de la sede del recinto oficial del Concejo Municipal y estas solo pueden realizarse por razones de orden público, sin que en la disposición demandada se contemple tal situación.

Una vez observado el artículo 7 del Acuerdo 003 de 2017, se evidencia que la alteración del orden público no es una causa contemplada en el articulado para que la corporación municipal pueda sesionar fuera de la sede oficial.

En consecuencia de lo anterior, sin que exista una norma que autorice al Concejo Municipal tomar tal determinación, deberá realizar sus sesiones en el recinto oficial dispuesto para ello, teniendo en cuenta que a la fecha de expedición del acto impugnado no existe una norma que autorice el traslado del recinto, por consiguiente, tampoco es posible el reconocimiento y pago de honorarios, siendo que tales reuniones en dado caso carecerían de validez, por lo tanto, no pueden producir efecto alguno.

La Sala accederá a las súplicas de la demanda de invalidez de los incisos segundo y tercero del artículo 7 del acto demandado, toda vez que se encuentra acreditada la vulneración de los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994.

## **7.2. La fecha de la sesión Inaugural.**

Respecto a la disposición demandada, contemplada en el artículo 26 del Acuerdo No. 003 del 30 de marzo de 2017, relacionada con la sesión inaugural cuyo



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

inconformismo de la demandante radica en que no es dable para el Concejo instalar sesiones el día dos (2) de enero.

Para mayor claridad se transcribe el aparte demandado:

**“Artículo 26: Sesión inaugural.** En cumplimiento de lo estipulado en el artículo 8 del Decreto 2796 de 1994, reglamentario del artículo 60 del Decreto Ley 2626 de 1994 y reiterado en el artículo 35 de la Ley 136 del mismo año, el Concejo se instalará públicamente en sesión especial en el recinto del cabildo, el día dos (2) de enero correspondiente a la iniciación de su periodo constitucional y se ocupará exclusivamente de la posesión de los Concejales, la elección de la Mesa Directiva y de los funcionarios que le corresponde. Si por alguna razón el Concejo no puede sesionar el día dos (2) de enero lo hará tan pronto como pueda. (...)

Al respecto, el Acto Legislativo 02 de 2002 dispuso lo siguiente,

*“Artículo 7°. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor: Artículo transitorio. Todos los Alcaldes y Gobernadores que inicien sus periodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo y el 31 de diciembre del año 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.*

*Todos los Gobernadores y Alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente acto legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre de año 2007.*

*En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y Gobernadores para todos los Municipios, Distritos y Departamentos del país, para periodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.*

*El período de cuatro años de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004”.*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

147

Por su parte la Ley 136 de 1994, refiere:

**“Artículo 50°.-** *Período de los concejales. Los concejales serán elegidos para un período de tres años que se iniciará el primero de enero del año siguiente al de su elección y concluirá el treinta y uno de diciembre del último año de dicho período.*

**Parágrafo Transitorio.-** *Se exceptuará de lo anterior los concejales elegidos en 1992, cuyo período concluirá el treinta y uno de diciembre de 1994, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política.”*

Mediante el Decreto 2796 de 1994 se reglamentó por el Gobierno Nacional el Decreto 2626 de 29 de noviembre de 1994; en este se dispuso lo siguiente:

**“ART. 8°—Elección de funcionarios.** *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 60 del Decreto-Ley 2626 de 1994, los concejos distritales y municipales, sin atender a su categoría, se instalarán el día dos (2) de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, con los propósitos previstos en el artículo señalado.*

*Los concejos de los municipios clasificados en las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se ocuparán, exclusivamente, de la elección de los funcionarios que les corresponde, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 del Decreto-Ley 2626 de 1994. Para este efecto se reunirán hasta el día diez (10) de enero, fecha en la cual clausurarán estas sesiones.”*

En desarrollo del problema jurídico propuesto, es necesario mencionar que mediante el Decreto 2626 de 1994, proferido por el Presidente de la República de Colombia en "ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 199 de la Ley 136 de 1994 y oída la Comisión Asesora a que se refiere el artículo 200 de la misma ley", se expidió el "Estatuto Municipal" contentivo de "la compilación de disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios", en su artículo 60, hacía referencia a la elección de funcionarios, para lo cual los Concejos serían instalados y elegirían a sus funcionarios en los primeros diez días (10) del mes de enero.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en Sala Plena proferida el 30 de marzo de 1995, declaró inexecutable el Decreto 2626 de 1994; sin embargo, se aclara, que agregó la Corte que *“cada una de las disposiciones legales que fueron recopiladas en dicho decreto mantienen su vigencia y obligatoriedad en los términos de la presente sentencia”*, es decir que el Decreto 2796 de 1994 se encuentra vigente no obstante la inexecutable del Decreto - ley 2626 de 1994.

Al respecto el Consejo de Estado<sup>7</sup>, en sentencia del 18 de noviembre de 1999, señaló lo siguiente:

*“El decreto 2.796 de 1.994 fue expedido para reglamentar el decreto 2.626 del mismo año, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-129 de 30 de marzo de 1.995. Sin embargo, habida consideración de que el objeto de aquel decreto fue, según se dijo en el mismo, expedir “la compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios” y de que, como dijo la Corte, “la declaratoria de inexecutable del decreto en mención, no acarrea per se que las disposiciones legales recopiladas en él desaparezcan del ordenamiento jurídico colombiano”, sino por el contrario que “cada una de ellas, individualmente consideradas, exceptuando las que ya hubieran sido declaradas inexecutables, mantienen su vigencia y obligatoriedad”, debe entenderse que ese decreto es reglamentario de las disposiciones recopiladas, particularmente de ley 136 de 1.994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.*

En sentencia de 17 de mayo de 2002<sup>8</sup>, el Consejo de Estado puso de presente que de conformidad con los artículos 23 y 35 de la Ley 136 de 1994, la instalación de los concejos municipales tiene lugar dentro de los diez primeros días del primer año del período constitucional. Este término rige para todos los municipios, sin atender a sus categorías.

<sup>7</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente Mario Alario Méndez, radicado 2303.

<sup>8</sup> Expediente: 2001-00419. Actor: Henry Eslava Manosalva. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

1418

En otra oportunidad, la misma corporación de lo contencioso administrativo, en sentencia de 19 de junio de 2008<sup>9</sup> precisó que “*el cumplimiento del deber legal de tomar posesión dentro de los tres días siguientes al acto de instalación no está condicionado a la existencia de citación previa. El señalamiento de fecha con tres días de anticipación a que se refiere el artículo 35 de la Ley 136 se predica de la sesión en que, tras instalarse, los concejos elegirán a los funcionarios de su competencia dentro de los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales*”.

El artículo 23 de la Ley 136 de 1994 dispone:

**“Artículo 23.** *Periodo 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, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:*

a) **El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año. (...)** (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 preceptúa:

**“Artículo 35.** *Elección de funcionarios. Los concejos se instalarán y elegirán a los funcionarios de su competencia en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.* (negrilla fuera de texto)

Sobre este particular, el Consejo de Estado<sup>10</sup> en la sentencia referida en líneas que anteceden, se pronunció así:

**“(...) Existen diferencias en cuanto al número de sesiones ordinarias y épocas de las mismas en tratándose de concejos municipales**

<sup>9</sup> Expediente: 2006-00531. Actor: Álvaro Antonio Méndez. M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade.

<sup>10</sup> Expediente: 2001-00419. Actor: Henry Eslava Manosalva. M.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

correspondientes a municipios clasificados en categorías especial, primera y segunda categoría, y los municipios clasificados en las demás categorías, **más no en cuanto a la fecha en que deben instalarse los concejos municipales**, fecha que debe ser acorde con la obligación de elegir, dentro de los diez primeros días del mes de enero, los funcionarios cuya elección corresponde al Concejo, tales como personero municipal y secretario de la corporación y que, por lo mismo, **es uniforme para todos los concejos municipales**, independientemente de la categoría a la que pertenezca el respectivo municipio. (...)

Así las cosas, cabe la pregunta de cuándo se debe instalar el Concejo municipal que corresponde a un municipio clasificado en las demás categorías distinta de la especial y de la primera y segunda, pues, de otra parte, el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 señala que los concejos se instalarán y elegirán a los funcionarios de su competencia en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación sin distinguir categorías de municipios, por lo que, entiende la Sala, **la fecha en que debe hacerse la instalación de los concejos es la que indica el artículo 35; para los municipios de las categorías indicadas se instalan el 2 de enero del primer año siguiente a la fecha de la elección y dentro de los primeros diez días del mes de enero deben proceder a elegir funcionarios de su competencia.**” (Negrilla fuera del texto).

Como la Ley 136 de 1994 no fue clara en cuanto a la fecha en la cual deben instalarse los Concejos Municipales, El Consejo de Estado en sentencia de 28 de abril de 2005<sup>11</sup>, interpretando de manera armónica los artículos 23 y 35 de la citada ley, consideró los mismo argumentos de la sentencia varias veces citada en esta providencia de fecha de 19 de junio de 2008, es decir ratificó **que la instalación de todos los concejos está unificada y debe hacerse el 2 de enero del año siguiente a la elección**, salvo fuerza mayor o caso fortuito y, en todo caso, dentro de los 10 primeros días. La Sala dijo en esa oportunidad lo siguiente:

*“La instalación de los concejos municipales, según el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, debe realizarse dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año siguiente a la elección. Este término rige para todos los municipios, sin atender a sus categorías”.*

<sup>11</sup> Expediente: 2004-00774, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

149

Conforme lo expuesto, se evidencia que el artículo 26 del acto administrativo materia de controversia, proferido por el Concejo Municipal de Cerinza, el cual dispone que el acto de instalación tiene lugar el 2 de enero correspondiente a la iniciación de su periodo constitucional y se ocupara exclusivamente de la posesión de los Concejales, se encuentra ajustado a las normas ya mencionadas, en especial el Decreto 2796 de 1994 y los artículos 23 y 35 Ley 136 de 1994.

Ahora bien, la Sala precisa que no se está desconociendo el precepto del artículo 50 de la Ley 136 de 1994, como tampoco la modificación que introdujo a la Constitución el artículo 7º del Acto Legislativo 02 de 2002, por cuanto en tales normas se hace referencia al periodo para el cual fueron elegidos los Concejales, sin embargo, como se anotó en líneas que anteceden, existen normas específicas que hacen referencia a la instalación del cabildo municipal.

En cuanto al posible decaimiento del artículo 26 del Acuerdo 003 de 2017 (Reglamento del Concejo Municipal de Cerinza) por haberse declarado inexecutable el Decreto 2626 de 1994 "*por el cual se expide la compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios*", la Sala considera que el referido Reglamento del Concejo Municipal de Cerinza conserva plena validez constitucional y legal puesto que tiene múltiples fuentes formales y materiales que mantienen su plena vigencia en el ordenamiento jurídico, tales como los artículos 312 y 313 de la Constitución Política y el artículo 31 de la Ley 136 de 1994.

De lo anterior, la Sala concluye que se declarara la validez del artículo 26 del Acuerdo 003 de 2017, por encontrarse ajustado a derecho.

### **7.3. El pago de honorarios por concepto de prórrogas del periodo de Sesiones ordinarias.**

Por otra parte, con la demanda se ataca el párrafo 1º del artículo 28 del Acuerdo 003 de 2017 y el párrafo 3º del artículo 46, bajo el argumento que no se podrán pagar honorarios de los concejales por las prórrogas.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

La disposición impugnada, reza en su parte pertinente:

**“Artículo 28.- Periodo de sesiones. (...)**

**Parágrafo 1, Inciso 2:** “Las sesiones de prórroga, al ser un 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 descontaran de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero de la Ley 1368 de 2009 autoriza se le puedan pagar a los Concejales.”

(...)

**Artículo 46.- Reconocimiento y pago de honorarios. (...)**

**Parágrafo Tercero.-** Cuando se decida reconocer y pagar sesiones de prórroga, estas serán descontadas de las 70 sesiones ordinarias que la ley autoriza pagar.”

Al respecto, el artículo 7º de la Ley 1148 de 2007, refiere:

**“Artículo 7º.** El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, quedará así:

**Artículo 66.** Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los periodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta, se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. **No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.**



150

Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

*Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo 10 de la presente ley.*

**Parágrafo.** *Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.” (Negrilla fuera del texto)*

Ahora bien, la Corte Constitucional<sup>12</sup> cuando se refirió a la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 617 de 2000 señaló:

*“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). Así mismo, el trato diferente se manifiesta en el señalamiento de límites distintos a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos que anualmente se pueden remunerar, en consideración a la categoría a la que pertenezca el municipio”.*

Los incisos segundo y tercero del artículo 312 de la Constitución Política, respecto del régimen laboral y salarial de los Concejales dejan en claro que no tienen “la calidad de empleados públicos” y que “la ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”.

<sup>12</sup> 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.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

En cuanto a la naturaleza de los honorarios que reciben los concejales, la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 2003, dijo:

*“La primera de estas consideraciones partiría de la misma norma constitucional, que establece que los servicios de los concejales serán remunerados mediante ‘honorarios’, concepto jurídico que corresponde a la retribución de servicios prestados por fuera de la relación laboral proveniente del contrato de trabajo o de la llamada situación legal y reglamentaria.”*

El problema que nos ocupa, surge porque pese a que por ley el Concejo está autorizado para prorrogar sus sesiones ordinarias, el Departamento de Boyacá considera que por las sesiones realizadas durante la prórroga no se pueden pagar honorarios al tenor de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7º de la Ley 1148 de 2007, el cual modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, (a su vez modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000).

El mencionado inciso señala que en los municipios de categoría tercera a sexta **se podrán pagar por cada año hasta setenta sesiones ordinarias** y hasta 12 sesiones extraordinarias y seguidamente para estos municipios señala que **no se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.**

Respecto al alcance de la norma citada, es preciso traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado en la sentencia del 6 de diciembre de 2007, ref. 2006 – 02573, que resolvió una acción de pérdida de investidura contra un concejal del municipio de Tenjo. Dijo la Sala refiriéndose al artículo 23 de la Ley 136 de 1994 (periodo de sesiones) y al artículo 66 ibídem (causación de honorarios) modificado por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000:

*“De la lectura armónica y sistemática de las dos disposiciones legales no surge, que se puedan pagar honorarios por las sesiones realizadas durante el término de las prórrogas de las sesiones ordinarias.*

*De las disposiciones citadas se colige:*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

151

1. Anualmente los concejales del municipio de Tenjo, por ser éste catalogado en Categoría Quinta, pueden celebrar hasta 12 sesiones extraordinarias. En ningún momento las normas se refieren a prórroga de este tipo de sesiones, sencillamente porque éstas no tienen fechas fijas, como sí las ordinarias y tienen un tope de 12 sesiones al año.

2. Anualmente los mismos concejales pueden celebrar hasta 70 sesiones ordinarias dentro de los periodos taxativamente señalados en la ley; la ley permitió expresamente que éstas se podían prorrogar por 10 días.

3. Indudablemente cuando la ley prohibió que se pagaran honorarios por "otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas", se estaba refiriendo a las prórrogas de las sesiones ordinarias que son las que están autorizadas; mal podría referirse a prórrogas de las extraordinarias porque, se repite, no pueden pasar de 12.

En conclusión, la ley autoriza la prórroga de las sesiones ordinarias por 10 días, pero no autoriza su pago, por lo cual el concejal demandado sí incurrió en violación de la ley".

Como lo señaló la Corte Constitucional<sup>13</sup> en la ya mencionada 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 los municipios 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.

De lo expuesto se puede determinar con claridad y sin mayor análisis, que deberá declararse la invalidez del inciso 2º, párrafo 1º del artículo 28 y el párrafo tercero del artículo 46, del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Cerinza establecido mediante Acuerdo 003 de 2017, en consideración a que el pago de honorarios por las sesiones realizadas dentro de término de la prórroga de las

<sup>13</sup> Corte Constitucional mediante sentencia C-540-01 del 22 de mayo de 2001. M.P. Dr Jaime Córdoba Treviño



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

sesiones ordinarias, constituye una infracción del artículo 7º de la Ley 1148 de 2007.

#### **7.4. Revocatoria de los proyectos de Acuerdo.**

En este ítem, se estudiara la disposición impugnada, artículo 149 del Acuerdo 003 de 2017, que a juicio de la entidad demandante hace referencia a la revocatoria de los proyectos de Acuerdo, con fundamento en el artículo 93 y s.s. de la Ley 1437 de 2011, sin que tales actuaciones se consideren actos administrativos, puesto que son apenas proyectos que siguen un trámite.

La disposición acusada, refiere textualmente:

***“Artículo 149.- 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”.*

La norma que la parte actora considera que se transgredió, dispone:

***“Artículo 73º.- Debates.** 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. 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*



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

152

*aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción”.*

Por su parte, el artículo 75 de la Ley 136 de 1994 establece la suerte de la no aprobación del siguiente modo:

*“Artículo 75º.- Proyectos no aprobados. Los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.”*

Ahora bien, como el aparte demandado hace referencia a la aprobación en segundo debate, es necesario recordar brevemente el trámite que debe surtir un proyecto de Acuerdo, para lo cual se tiene que, según el artículo 73 transcrito, una vez se debata el proyecto en la comisión respectiva, debe pasar a plenaria de la corporación, dentro de los tres días siguientes a la aprobación, para que se surta el segundo debate.

Posteriormente, indica el artículo 76 y s.s. ibídem, aprobado en segundo debate pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción, para lo cual este podrá objetar los proyectos por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la Ley y las ordenanzas.

Advierte la Sala, que lo pretendido por el Concejo de Cerinza 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 le es permitido crear un procedimiento que no está contemplado en norma jurídica que lo sustente.

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 demandada, acudir a norma general (Ley 1437 de 2011) para proceder a revocar un proyecto de Acuerdo, siendo que la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso



*Demandante: Departamento de Boyacá*  
*Demandado: Municipio de Cerinza*  
*Expediente: 150012333000201700367-00*  
**Validez de Acuerdo**

Administrativo, debe hacerse hipotéticamente cuando se demande el acto administrativo.

Por lo tanto, el procedimiento establecido en la disposición impugnada, no es aplicable al asunto, como acertadamente lo consideró la demandante, teniendo en cuenta que el artículo 93 y s.s. refiere es a actos administrativos, es decir situación diferente a la contemplada en el artículo 149 demandado.

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.

En ese orden de ideas, la Sala accederá a las súplicas de la demanda en cuanto a la invalidez del artículo 149 del Acuerdo 003 de 2017, 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. 5, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR la invalidez** de los incisos segundo y tercero del artículo 7; del inciso 2º, párrafo 1º del artículo 28; el párrafo tercero del artículo 46 y el artículo 149 del Acuerdo 003 de 30 de marzo de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, *“Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015”*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 150012333000201700367-00  
**Validez de Acuerdo**

153

**SEGUNDO: DECLARAR la validez** del artículo 26 Acuerdo 003 de 30 de marzo de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Cerinza, "Por medio del cual se expide el reglamento interno del Concejo municipal de Cerinza – Boyacá y se deroga el Acuerdo 20 de 2015", conforme a lo expuesto.

**TERCERO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo Municipal, al Alcalde y al Personero Municipal de Cerinza.

**CUARTO: ARCHÍVESE** el expediente una vez en firme esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS.**  
Magistrado

**Ausente Con Permiso**

**FABIO VÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se modifica por estado

No. 106 de hoy 14 JUL 2017

  
\_\_\_\_\_