

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA DE DECISIÓN No. 1.

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 12 JUN 2018

REFERENCIAS

**OBJECCIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL**

OBJETANTE: ALCALDÍA DE TUNJA  
DEMANDADO: CONCEJO MUNICIPAL DE TUNJA  
RADICACIÓN: 150012333000-2017-00644-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de objeción de proyecto de Acuerdo Municipal de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA.** (Fls. 2-14)

**1.1. Pretensiones.**

El Alcalde Municipal de Tunja, actuando a través de apoderado judicial, pretende que por esta Corporación se declaren fundadas las objeciones en derecho que fueron presentadas al proyecto de Acuerdo No. 016 de 7 de julio de 2017, "Por medio del cual se institucionaliza la Semana de la Juventud en Tunja", expedido por el Concejo Municipal de esta localidad, y que fueron elevadas a esa Corporación el 14 de agosto del mismo año, por considerar que las mismas son vulneradoras de normas de superiores.

## **1.2. Hechos.**

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

De conformidad con el informe de ponencia del Acuerdo No. 016 de 7 de julio de 2017, un grupo de concejales de la ciudad de Tunja solicitaron institucionalizar en la capital boyacense la semana de la juventud, iniciativa que fue sometida a debate y posterior aprobación por parte de esa Corporación, resultando así el proyecto de Acuerdo *"Por medio del cual se institucionaliza la Semana de la Juventud en Tunja"*.

Que el Concejo Municipal de Tunja, a través del oficio No. 8 de agosto de 2017, remitió al Alcalde Mayor el proyecto de acuerdo referido para ser sancionado conforme a las previsiones de Ley, sin embargo, mediante Oficio No. 1.1-1-661 de 14 de agosto de 2017, el Alcalde Mayor de Tunja devolvió a la corporación edilicia escrito de objeción por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia al Proyecto de Acuerdo No. 016 de 2017, por considerar que el mismo fue expedido sin competencia al invadir la órbita funcional del burgomaestre para dirigir la acción administrativa del ente territorial.

Finalmente, que por Oficio CMT P-535 de 18 de agosto de 2017, el Presidente del Concejo Municipal devolvió la objeción formulada por el Alcalde mayor, señalando que en sesión de ese mismo día se realizó el estudio de debate de las objeciones presentadas, las cuales no fueron acogidas por la plenaria.

## **1.3. Normas violadas y concepto de violación.**

Señaló como vulnerados los artículos 45, 313 y 315-3 Superior, así como los artículos 32 y 91 numeral 1º literal d) de la Ley 136 de 1994, y los artículos 15, 16, 19 y 77 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, proponiendo de manera puntual los siguientes cargos:

### **a) Objeción por falta de iniciativa y competencia del Concejo Municipal para presentar y dictar normas en la materia objeto del proyecto de Acuerdo No. 0016 de 2017.**

Refirió que el Concejo Municipal de Tunja invocó facultades constitucionales y legales en el artículo 45 Superior y 77 de la Ley 1622 de 2013, como sustento para la iniciativa de la Corporación, incluir el proyecto de la agenda de sus sesiones, nombrar ponente, votarlo y finalmente aprobarlo, desconociendo que en las normas

referidas no se confiere ningún tipo de iniciativa al Concejo de Tunja para que adelante funciones más allá que las descritas en la Constitución en su artículo 313 y la Ley 136 de 1994, en su artículo 32.

Refirió que al ser institucionalizada la semana nacional de juventudes, el legislador dejó en manos de los entes territoriales únicamente deberes de promoción de programas para jóvenes, desarrollo de actividades culturales, deportivas y académicas respecto de los temas previstos en la Ley Estatutaria 1622 de 2013, razón por la cual considera que resulta inocuo pretender reglamentar algo que ya efectuó el legislador, sin perder de vista que la norma *ibídem* posee un rango superior a la decisión adoptada por la Corporación edilicia, por tanto, debe prevalecer sobre aquél.

Alegó que según el artículo 77 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, las entidades territoriales únicamente de manera residual pueden promover programas especiales para jóvenes, sin que pueda predicarse que sea el Concejo Municipal el encargado de representarla, pues claro es que el representante legal es el Alcalde Municipal, por tanto, su competencia e iniciativa emerge como ilegal, máxime cuando pretende institucionalizar localmente un asunto que ya está reglamentado a nivel nacional.

**b) Objeción por invasión de las competencias que Constitucional y legalmente le corresponden al Alcalde Mayor de Tunja.**

Según el artículo 315-3 Superior, los Alcaldes son los encargados de dirigir la acción administrativa del municipio y la prestación de los servicios, así como asegurar el cumplimiento de las funciones, como lo desarrolla el literal d) del numeral 1º de la Ley 136 de 1994.

Insistió en que, conforme lo ha reiterado por la Corte Constitucional, la competencia de definir los programas especiales para los jóvenes es el Gobierno Municipal en cabeza del Alcalde, quien podrá impulsar actividades culturales, deportivas y académicas, así como el análisis de propuestas para la juventud en cada uno de sus espacios y entornos, tales como la educación, salud, medio ambiente y sociedad, conforme a las directrices impartidas por el Legislador.

Finalmente, señaló que no es una competencia del Concejo Municipal regular en detalle el ejercicio de las actividades administrativas mediante las cuales se cumplen las funciones en las Secretarías y otras dependencias del Municipio de Tunja, estando su función limitada a proveer por vía general y abstracta las funciones del ente

territorial, y no para dirigir las acciones administrativas impuestas por la Ley, extralimitación que obliga a concluir que el proyecto de Acuerdo presentado en esa forma, no se ajusta ni a la Constitución ni a la Ley.

## **I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 4 de septiembre de 2017 (fl. 14), ingresando para proveer de conformidad el 5 de septiembre de la misma anualidad. (fl. 92)

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo objetado, *ii.* lo que se debate y el problema jurídico, *iii.* la relación de los hechos probados, y, finalmente, *iv.* el estudio en concreto del problema jurídico.

### **II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETADO.**

La Secretaria Jurídica, en representación del Alcalde Mayor de Tunja, mediante apoderado judicial, objetó por razones de derecho el proyecto de Acuerdo No. 0016 de 2017, "*Por medio del cual se institucionaliza la semana de la juventud de Tunja*", expedido por el Concejo Municipal de esta municipalidad, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

*"ARTÍCULO PRIMERO. Institucionalícese la segunda semana de agosto de cada año, como la "semana de la juventud" en la ciudad de Tunja.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: La organización de la Semana de la Juventud estará liderada por la Oficina de juventudes de Tunja o quien haga sus veces, con el apoyo de la Gestora o Gestor Social, las Secretarías de Gobierno, Educación; Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social; Secretaría de Protección Social y la Cultura y Turismo o quienes hagan sus veces ejecutarán acciones que busquen el encuentro, el complemento de la formación escolar o universitaria a través de la cultura, el arte, la creatividad, el emprendimiento, el deporte, la recreación y la responsabilidad con su salud y la de con quienes comparte,*

*así como la responsabilidad en su vida de relación social, familiar, afectiva, educativa, laboral y otras similares.*

*ARTÍCULO TERCERO: Durante la semana de la juventud se harán eventos artísticos, culturales y deportivos; una feria pública de oportunidades laborales y de oferta de beneficios del Estado para los jóvenes; conciertos y actividades de reflexión académica en algunos barrios y veredas de Tunja. Estas actividades deberán hacerse en parques, bibliotecas, zonas deportivas y culturales y demás equipamiento posible de propiedad del municipio.*

*PARÁGRAFO: Las actividades realizadas en el marco de la semana de la juventud deberán promover los valores de la vida, la convivencia y cultura ciudadana, el emprendimiento, proyecto de vida y la lucha contra la drogadicción, alcoholismo y embarazos tempranos.*

*ARTÍCULO CUARTO: En el marco de la Semana de la Juventud podrá incluirse una serie de reconocimientos a aquellos (as) jóvenes que se hayan destacado en sus comunidades por sus valores sociales y solidarios, por su aporte social, científico, artístico, deportivo, cultural, productivo.*

*ARTÍCULO QUINTO: La programación de la Semana de la Juventud deberá ser difundida ampliamente a través de perifoneos y por los medios de comunicación escritos impresos y digitales, televisivos, radiales y todos los que la Administración Municipal considere pertinentes.*

*ARTÍCULO SEXTO: Será de obligatorio cumplimiento que la Administración Municipal invite a las organizaciones juveniles y universidades existentes en el Municipio para que estas decidan si participan o no en la organización de las actividades de la Semana de la Juventud.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: La Administración municipal garantizará la asignación presupuestal, técnica y logística que permita la realización de las actividades que se programen para el cumplimiento del presente acuerdo.*

*ARTÍCULO OCTAVO: Se autoriza al Alcalde de Tunja para reglamentar los aspectos de la Semana de la Juventud no contemplados en el presente Acuerdo y los contemplados en el artículo segundo concernientes a las funciones de cada una de las Secretarías o Dependencias allí mencionadas respecto a la organización y realización de la Semana de la Juventud y el artículo cuarto de este Acuerdo en un tiempo no mayor de 3 meses a partir de su vigencia. (...)" (fls. 36-39)*

## **II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.**

En síntesis, se pretende por el Alcalde Mayor de Tunja que sean declaradas fundadas las objeciones que formuló al proyecto de **Acuerdo N° 016 de 2017**, expedido por el Concejo Municipal de esta ciudad, por considerar que se encuentra usurpando atribuciones para dictar normas que le corresponden legalmente al primer mandatario local.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo objetado "*POR MEDIO DEL CUAL SE INSTITUCIONALIZA LA SEMANA DE LA JUVENTUD EN TUNJA*", vulnera el ordenamiento jurídico Superior y legal al adelantar iniciativas de acuerdo, diseñar y ejecutar políticas de juventud, o si, por el contrario, el acto administrativo emitido por el Concejo Municipal de Tunja se ajusta a las previsiones normativas vigentes sobre el tema.

### **II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.**

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

\* El Concejo Municipal de Tunja elaboró el proyecto de Acuerdo Municipal No. 016 de 2017, mediante el cual dispuso que la segunda semana de Agosto de cada año sería la "semana de la juventud" en la ciudad de Tunja, que será liderada por la Oficina de Juventudes de Tunja con el apoyo de la Gestora Social, las Secretarías de Gobierno, de la mujer, equidad de género y desarrollo social, Secretaría de Protección Social y Cultura y Turismo, quienes ejecutarán acciones que busquen el encuentro, complemento de formación escolar o universitario a través de la Cultura, el arte la creatividad, emprendimiento, etc.

Así mismo, se autorizó al Alcalde para que reglamente los aspectos de la Semana de la Juventud, no contemplados en el acuerdo y los contemplados en el artículo segundo concernientes a las funciones de cada una de las Secretarías o dependencias allí mencionadas, respecto de la organización y realización de dicho evento y el artículo cuarto, en un tiempo no superior a 3 meses a partir de su vigencia. (fls. 36-39)

\* A folios 41 a 90 del expediente, obran i) el informe de ponencia proyectos de Acuerdo No. 0016 de 2007 "Por medio del cual se institucionaliza la semana de la juventud"<sup>1</sup>, ii) sesión plenaria

---

<sup>1</sup>Fls. 42-48.

ordinaria- acta No. 113 de 12 de julio de 2017<sup>2</sup>, iii) sesión plenaria ordinaria acta No. 129 de 31 de julio de 2017<sup>3</sup>, iv) sesión plenaria extraordinaria acta No. 136 de 18 de agosto de 2017<sup>4</sup> y v) sesión comisión del plan acta número 003 de 24 de julio de 2017<sup>5</sup>.

\* El 8 de agosto de 2017, el Presidente y la Secretaria del Concejo Municipal remitieron al Alcalde Mayor de Tunja dos copias en original del Acuerdo "*Por medio del cual se institucionaliza la semana de la juventud en Tunja*", junto con las constancia que el mismo fue estudiado en dos debates llevados a cabo el 24 de julio de 2017 por la Comisión Primera o de Plan, Bienes y Programas de Desarrollo y el 31 de julio de 2017 por la Plenaria. (fls. 30-35)

\* El 14 de agosto de 2017, el Alcalde Mayor de Tunja presentó ante el Presidente del Concejo Municipal de la ciudad, escrito de "objeción por inconveniencia, inconstitucionalidad e ilegalidad" al proyecto de Acuerdo No. 016 de 2017, "*Por medio del cual se institucionaliza la Semana de la Juventud en Tunja*", argumentando que el mismo se encuentra viciado por falta de competencia del Concejo para dictar normas en la materia objeto del proyecto de Acuerdo.

Adujo el primer mandatario local que el Concejo invocó facultades conferidas por los artículos 45 Superior y 77 de la Ley Estatutaria 1622 de 2013, para la iniciativa del proyecto, incluirlo en la agenda de sus sesiones, votarlo y aprobarlo, no obstante, indica que en dichas disposiciones no se consagran funciones ni servicios atribuidas a esa Corporación, y lo que se pretende es institucionalizar a nivel local algo que ya se encuentra regulado a nivel nacional, resultando por ende insubstancial, inconveniente y contrario al orden jerárquico nacional. (fls. 24-29)

\* Mediante Oficio de 18 de agosto de 2017, el Presidente del Concejo Municipal de Tunja devolvió al Alcalde Municipal el escrito de objeción al Acuerdo Municipal No. 016 de 2017, "*Por medio del cual institucionaliza la Semana de la juventud en Tunja*", manifestando que en sesión llevada a cabo esa misma calenda, fueron debatidas y analizadas las objeciones sin que las mismas fueran acogidas por la plenaria. (fl. 23)

---

<sup>2</sup>Fls. 49-56.

<sup>3</sup> Fls. 59-76.

<sup>4</sup>Fls. 77-85.

<sup>5</sup>Fls. 86-90.

## **II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.**

### **4.1. Marco jurídico de las competencias de los Concejos Municipales – naturaleza.**

El Concejo Municipal es una corporación político-administrativa, que por mandato Constitucional, ejerce control político sobre la administración municipal. Así lo ha señalado la Corte Constitucional:

*"Si bien los concejos son corporaciones administrativas, no por ello se debe concluir que es extraño a estas corporaciones que ejerzan funciones de control en el ámbito local sobre la gestión gubernamental municipal. Y ese control tiene un cierto sentido político ya que es una expresión del derecho de los ciudadanos de ejercer, ya sea de manera directa o por medio de sus representantes, un control sobre el ejercicio del poder político. Las "Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen a su cargo, entre otras funciones, el control político sobre la gestión gubernamental". El control de los concejos, se refiere a los asuntos propios de la democracia local."<sup>6</sup>*

A los concejos Municipales el artículo 313 de la Constitución Política, les asignó las siguientes funciones:

*"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*
- 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*
- 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-405 de 1998.

*la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*

*8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*

*9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

*10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.*

*11. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurren, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.*

*Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurren, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.*

*12. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007, así: Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo."*

Por su parte, en otras normas de la Constitución le fueron asignadas las siguientes funciones:

- "1. Participar en la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República, en los términos señalados en el artículo 155 de la Constitución.*
- 2. Participar en la presentación de proyectos de reforma Constitucional (acto legislativo), en los términos señalados en los Artículos 155 y 375 de la Constitución.*
- 3. Organizar la contraloría municipal, "como entidad técnica dotada de autonomía administrativa y presupuestal". (C.N., art. 272).*
- 4. Elegir contralor para un período igual al del alcalde, de ternas Integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de Distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo Contencioso administrativo. Ningún contralor podrá ser reelegido Para el período inmediato. (C. P., art. 272).*
- 5. Ejercer la delegación que le haga la asamblea departamental en los casos que señale la ley. (C.N., art. 301)*
- 6. Dividir el territorio de su municipio en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. (C.N. art. 318).*
- 7. Delegar la toma de decisiones en asuntos de su competencia en las juntas administradoras locales. (C.N., art. 318).*
- 8. Protocolizar, junto con el alcalde, la conformación del área Metropolitana a la cuál se integre su municipio, y participar en la Fijación de sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. (C.N., art. 319).*
- 9. Determinar el porcentaje de los ingresos corrientes del municipio que éste aportará a la provincia de la cual vaya a hacer parte. (C.N. art. 321).*
- 10. Permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y Contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que se presten o participación en los Beneficios que les proporcionen. (C.N., art. 338).*

El artículo 32 de la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>, frente a las competencias y funciones de los Concejos Municipales, dispuso:

*"Artículo 32.- Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

---

<sup>7</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los Decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.
2. Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.
3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.
4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta Ley.
5. Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano. Numeral 5 derogado expresamente Artículo 138 Ley 388 de 1997.
6. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.
7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la Ley.
8. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.
9. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.
10. Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de Desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

*Parágrafo 1º.- Los concejos municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.*

*Parágrafo 2º.- **Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley.***

*Parágrafo 3º.- A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.” (Subraya y negrilla de la Sala)*

Y en lo relativo a la iniciativa para presentar proyectos de Acuerdo, el Título V en su artículo 71 de la disposición legal *ibídem*, expresa lo siguiente:

**"Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.**

*Parágrafo 1º.- Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde. Declarado EXEQUIBLE. Sentencia C 152 de 1995 Corte Constitucional.*

*Parágrafo 2º.- Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."*

#### **4.2. Análisis del caso concreto.**

El Alcalde Mayor de Tunja objetó el contenido del proyecto de Acuerdo No. 016 de 2017, "Por medio del cual se institucionaliza la Semana de la Juventud en Tunja", por considerar que contraría la normatividad Constitucional y legal vigente, toda vez que la Corporación edilicia carece de competencia y atribuciones para dictar normas que le corresponden legalmente al primer mandatario local, a quien se le atribuye la dirección de la acción administrativa de la entidad territorial.

Partiendo de la objeción formulada por el Alcalde Mayor de Tunja en contra del proyecto de Acuerdo en cuestión, corresponde entonces a la Sala determinar si, el Concejo Municipal de Tunja a través del Acuerdo No. 016 de 2017, se ha extralimitado en sus funciones Constitucionales y legales al considerar que es posible institucionalizar en la ciudad de Tunja la semana de la juventud, reglamentando las directrices que a nivel local se deben atender para desarrollar la Ley 1622 de 2013.

Según se establece en el artículo 78 de la Ley 136 de 1994, "el alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.", por tanto, en el escrito que elabore deberá exponer si las objeciones tienen fundamento en razones de conveniencia o si son meramente jurídicas, puesto que estas últimas son las únicas sobre las cuales esta Corporación tiene competencia para abordar su estudio, tal como lo señala el artículo 80 *ibídem*:

**"Objeciones de derecho.** Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere.

*Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo el Tribunal para fallo definitivo."*

A su vez, el Consejo de Estado ha precisado, con respecto a las objeciones que pueden ser presentadas por el Alcalde contra los Acuerdos Municipales proferidos por la Corporación Edilicia, lo siguiente:

*"En primer término, las decisiones de carácter general que adopta el concejo municipal, denominadas Acuerdos, en algunos casos son de iniciativa privativa del alcalde y, en todos los casos, requieren de su sanción para entrar en vigencia; el alcalde está facultado para objetar los proyectos de acuerdo recibidos para sanción, tanto por razones de derecho, esto es por considerarlos contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas departamentales, como por motivos de inconveniencia; si el concejo no las acoge, y son objeciones de derecho, el alcalde las remitirá con el proyecto de acuerdo al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el municipio de que se trate; si son objeciones por inconveniencia, el alcalde sancionará el proyecto de acuerdo, de no hacerlo lo hará el presidente de la corporación, y será publicado. El alcalde está obligado a enviar al gobernador del respectivo departamento, copia de los acuerdos sancionados para su revisión.<sup>8</sup>"*

En este sentido, si bien en el escrito de objeciones elevado ante esta Corporación el Alcalde Mayor de Tunja indicó que el acto administrativo acusado además de ser inconstitucional e ilegal, es inconveniente, atendiendo su inconformidad a una cuestión de puro derecho, en tanto, consideró que vulnera el artículo 313 Superior y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, por lo cual, la competencia de la Sala se limitará a definir si los cargos jurídicos propuestos tiene

---

<sup>8</sup> Concepto de cinco (5) cinco de junio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA.

vocación de prosperidad, partiendo del estudio de los siguientes argumentos:

*"... Frente a la iniciativa, la Ley 136 de 1994, dispuso que los proyectos de acuerdo pueden ser presentadas por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales salvo los acuerdos a los que se refieren los numerales 2º, 3º y 6º del artículo 313 de la Constitución Política, cuya iniciativa es del alcalde, excluyendo los relativos a división territorial.*

*Como se ve, de las normas transcritas no se puede inferir, que el cabildo municipal pueda, a iniciativa de miembros de esa corporación, tramitar, votar y expedir, acuerdos como el que aquí se objeta. Tampoco le confiere iniciativa para el asunto, la misma Ley Estatutaria 1622 de 2013, en eventual armonía con el numeral 10º del artículo 313 superior, como se explica a continuación.*

*(...)*

*De las normas transcritas en ningún lado se observa que en los concejos, recaiga el deber de institucionalizar la semana de las juventudes, máxime cuando ésta ya se institucionalizó en el artículo 77 de la ley estatutaria, de modo general la semana en todo el territorio nacional...*

*Nótese como, al institucionalizar la semana nacional de las juventudes, el legislador dejó en manos de los entes territoriales, únicamente deberes de promoción de programas para jóvenes, para el desarrollo de actividades culturales, deportivas y académicas, respecto de los temas allí previstos. En consecuencia, el acuerdo aquí objetado, resultaría inocuo porque pretende reglamentar algo que ya hizo la plurinombrada ley 1622 de 2013.*

*(...)*

*Acorde con lo expuesto, es evidente que la regulación operativa para que el Municipio de Tunja procure dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 77 de la Ley 1622 de 2013, incluida en el articulado del Proyecto de Acuerdo 0016 de 2017, cuyo objeto es regular en detalle el ejercicio de actividades administrativas mediante las cuales se cumplen las funciones en las Secretarías y otras dependencias del Municipio de Tunja, escapan de la iniciativa de los concejales para su presentación y de la competencia de la corporación administrativa, que solamente está facultada para proveer por vía general y abstracta las funciones del ente territorial, y no para dirigir las acciones administrativas impuestas por la ley, extralimitación que obliga a concluir que el Proyecto de Acuerdo así presentado, no se ajusta ni a la Constitución ni a la ley." (fls. 2-14)*

De cara a los argumentos expuestos por al Alcalde Mayor de Tunja, se observa que los cargos de objeción formulados no tienen vocación de prosperidad, con base en los argumentos que a continuación se exhiben:

De conformidad con el artículo 313 Constitucional, que consagra las funciones de los Concejos Municipales, se observa que adicionalmente a las allí contempladas expresamente, un numeral 10 indica: "Las demás que la Constitución y la ley le asignen", disposición que faculta la remisión a lo dispuesto por el mandato que el legislador le atribuyó a dichas Corporaciones a través de la Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, y a otros cuerpos legislativos.

En el artículo 32 de la mencionada Ley 136, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, contiene las atribuciones de los Concejos Municipales, y en su parágrafo 2º consagra que *"Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley."*

Téngase en cuenta que la Ley Estatutaria No. 1622 de 2013, en el inciso segundo del artículo 77, al cual de manera insistente se hace referencia en la parte motiva del proyecto de Acuerdo 016 de 2017 objeto de estudio, expresa con respecto a la denominada semana de las juventudes que *"Las Entidades territoriales bajo su autonomía podrán promover un programa especial para los jóvenes, en el que se desarrollen actividades culturales, deportivas, y académicas de análisis y propuestas para la juventud en cada uno de sus espacios y entornos, tales como la educación, la salud, el medio ambiente, la sociedad, y el Estado."*; por tanto, de la simple lectura de dicho aparte legal se deja entrever que el legislador dejó a disposición de la entidad territorial la facultad de desarrollar los programas especiales en beneficio de la juventud, sin especificar que la misma tendría que efectuarse a iniciativa exclusiva y preponderante del Alcalde Municipal, y que efectuara una prohibición para que pudiera ejercerlo el Concejo municipal, como cuerpo colegiado también facultado para presentar proyectos de acuerdo.

Así las cosas, para la Sala es claro que por su naturaleza y autonomía los Concejos Municipales poseen legalmente la competencia para que a iniciativa de sus miembros se presenten proyectos de acuerdo municipal, como lo contempla el artículo 71 de la mencionada Ley 136 de 1994, y únicamente se fijó la competencia preferente a favor

del Alcalde Municipal en el párrafo 1º *ibídem* para ejercer dicha función en los casos que contemplan los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 Superiores, a saber: i) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, ii) autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo y iii) determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Así las cosas, en el presente caso no encuentra la Sala que Constitucional ni legalmente exista restricción alguna para que el Concejo Municipal de Tunja expida por iniciativa propia, en aplicación del artículo 77 de la Ley 1622 de 2013, el Acuerdo mediante el cual institucionalice la semana de la juventud, ni que haya usurpado funciones propias del burgomaestre local cuando además, luego de cinco (5) años de promulgada dicha normativa, no ha efectuado esfuerzo alguno para materializar los alcances destinados a desarrollar dicha normativa, en perjuicio de la protección, educación y progreso de la juventud Tunjana, desconociendo las garantías propias descritas en el artículo 45 Constitucional<sup>9</sup>.

Adicionalmente, tampoco es un hecho cierto que el Concejo de Tunja se encuentre simplemente reproduciendo “algo que ya está reglamentado”, pues a nivel municipal se echan de menos las directrices que de manera local deben ser implementadas por las autoridades locales para que la semana de la juventud en esta ciudad deje de ser una ficción legal, y se adopten los mecanismos administrativos y presupuestales para brindarle este espacio a los adolescentes, de manera efectiva y real, circunstancia que no ha podido ser posible precisamente por la inactividad de la entidad territorial que cesó hasta el año 2017, con la emisión del proyecto de Acuerdo No. 106 de 2017.

Finalmente, resulta diáfano concluir que, en contraposición a lo expuesto por el libelista objetante, el Concejo Municipal a través del acto administrativo objetado no se encuentra asignando funciones específicas a las Secretarías, ni exigiendo a la Coordinadora Social que coordine actividades con los funcionarios públicos en contravía

---

<sup>9</sup> “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

con la estructura orgánica ni funciones generales de los órganos estatales, cuando precisamente al interior del artículo octavo del Acuerdo No. 016 de 2017, está facultando al Alcalde Mayor para que dentro del marco de sus competencias sea el encargado de reglamentar las demás cuestiones contempladas en el Acuerdo y asignar las funciones respectivas a cada una de las Secretarías y demás dependencias que tiene bajo su cargo, expresando:

*"Se autoriza al Alcalde de Tunja para reglamentar los aspectos de la Semana de la Juventud no contemplados en el presente Acuerdo y **los contemplados en el artículo segundo concernientes a las funciones de cada una de las Secretarías o Dependencias allí mencionadas respecto a la organización y realización de la Semana de la Juventud y el artículo cuarto de este Acuerdo en un tiempo no mayor de 3 meses a partir de su vigencia**".*  
(Resalta la Sala)

En suma, la Sala declarará infundadas las objeciones de *"falta de iniciativa y de competencia del Concejo para presentar y dictar normas en la materia objeto del proyecto de Acuerdo No. 0016 de 2017"* e *"invasión de las competencias constitucionales y legales del Alcalde Mayor de Tunja por parte del Concejo Municipal"* formuladas por el Alcalde Mayor de Tunja, y en consecuencia se ordenará que prosiga con el trámite respectivo para sancionar el Acuerdo No. 016 de 2017, conforme al artículo 80 de la Ley 136 de 1994<sup>10</sup>.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

---

<sup>10</sup> "Objeciones de derecho. Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al Tribunal Administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el Tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente vaciado el proyecto, así lo indicará al Concejo para que se reconsidere."

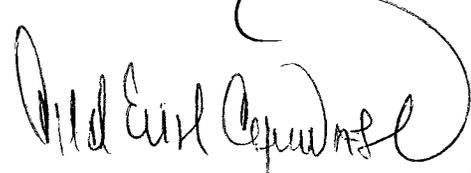
**PRIMERO.- DECLARAR** infundadas las objeciones propuestas por el Alcalde Mayor de Tunja en contra del Acuerdo No. 016 de 2017 "Por el cual se institucionaliza la semana de la juventud en Tunja", expedido por el Concejo Municipal de Tunja, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Comunicar esta decisión al Presidente del Concejo Municipal y Alcalde Mayor de Tunja para que se prosiga con el trámite previsto en el artículo 80 de la Ley 36 de 1994. Comuníquese ésta decisión al Personero municipal.

*Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.*

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrada

nelson

  
**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACA  
NOTIFICACION POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 95 de hoy, 14 JUN 2018  
EL SECRETARIO 