

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 23 OCT 2018

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MONGUI
RADICACIÓN: 150012333000201700030-00

=====

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

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-6)

1.1. Pretensiones.

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez de los artículos 24, 61, último inciso del artículo 103A y 103B, junto con el artículo transitorio del Acuerdo N° 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo de Mongui, "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO NUERMO 003 DE 23 DE MARZO DE 2012 Y SE DETERMINA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNCIPAL DE MONGUI".

Así mismo, solicitó que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y respecto de la actuación posterior que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

1.2. Hechos.

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

_ El Honorable Concejo Municipal de Monguí expidió el acuerdo N° 012 del 29 de noviembre de 2016, "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO NUMERO 003 DE 23 DE MARZO DE 2012 Y SE DETERMINA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONGUI BOYACA".

_ El Acuerdo N° 012 del 29 de noviembre de 2016 fue radicado en la Dirección Jurídica de la Gobernación de Boyacá, el 19 de diciembre de 2016; sin embargo, una vez realizada la revisión jurídica que establece la ley, se encontró que era contrario al ordenamiento constitucional y legal..

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerado el artículo 24 de la ley 136 de 1994, estimando que aun cuando la norma legal es precisa en afirmar la invalidez de las reuniones que t no se realicen con las condiciones legales, el Concejo de Monguí, en el artículo 61 del Acuerdo demandado, señaló la viabilidad de sesionar en lugar distinto a la sede oficial con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Concejales miembros de la plenaria o de las Comisiones permanentes, se podrá sesionar fuera de la sede oficial.

Frente a lo anterior, afirmó que de ninguna manera las sesiones se pueden realizar fuera del recinto del Concejo, a menos que sea como resultado de problemas de orden público (Parágrafo 3º artículo 2º de la Ley 1148 de 2007), salvedad que no se encuentra en el artículo reprochado.

Por otro lado, aun cuando sostuvo que claramente el Concejo podía darse su propio reglamento, este debía estar enmarcado en la normativa existente, y en este entendido los artículos 103A y 103B del resultaban transgresores de lo estipulado en el artículo 73 de la ley 136 de 1994, toda vez que el Concejo acordó permitir que aun cuando un proyecto hubiese sido negado, podía ser considerado de nuevo,

mediante recurso de apelación, llevando a cabo un trámite estipulado en el artículo 103B, es decir, dichos artículos no solo contrarían la Ley, sino también la constitución, al realizar funciones competentes al Congreso, como lo estableció el numeral 1º de la Constitución.

Igualmente, advirtió vulneración del artículo 75 de la Ley 136 de 1994 en el artículo transitorio del artículo 103B, afirmando que el artículo en mención tergiversó y le dio un sentido totalmente distinto a la Ley, que estableció solamente que los proyectos no aprobados en primer debate de las sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y se deberán presentar de nuevo para su conocimiento.

Finalmente, afirmó que el artículo 24 del Acuerdo enjuiciado, estaba sustentado sobre una norma derogada, el Decreto 2796 de 1994 que reglamentaba el artículo 60 del Decreto 2626 de 1994, este último declarado inexecutable por la Corte Constitucional según sentencia C-129 de 1995.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 17 de enero de 2017 (Fl. 6), siendo admitida (posterior a escrito de subsanación presentado el 3 de febrero de 2017) por auto del 8 de febrero de 2017 (Fl. 116), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el D. L. 1333 de 1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 120), mediante providencia del 15 de marzo de 2017 (Fl.125) se decretó tener como pruebas documentales las presentadas en la demanda.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

No se advirtió escrito alguno presentado por el Municipio de Monguí.

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 acusado, *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 ACUSADO.

El actor demandó la invalidez del Acuerdo N° 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

"Artículo 24.- Sesión Inaugural: en cumplimiento de los estipulado en el artículo 8 del decreto 2796 de 1994, reglamentario del artículo 60 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 elección de la Mesa Directiva y de los funcionarios que le corresponde. Para los efectos mencionados, el Concejo se reunirá máximo hasta el (10) de enero, fecha en la cual se clausurara este tipo de sesiones.

(...).

Artículo 61.- Sesiones fuera de la sede: con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Concejales miembros de la Plenaria o de las Comisiones Permanentes, se podrá sesionar fuera de la sede oficial dentro de los respectivos periodos, para atender asuntos propios de las comunidades, en el sitio que se determine en la proposición que se aprueba para tal fin, la cual deberá contener los asuntos a tratar.

La sesión que se realice para tal fin generará pago de honorarios a los concejales asistentes.

El Presidente del Concejo podrá objetar la sesión fuera del Concejo por razones de seguridad o en sitios donde no se ofrezcan las garantías de protección para los honorables Concejales.

No se podrán realizar sesiones por fuera de la sede oficial del concejo con el propósito de estudiar y aprobar proyectos de acuerdo.

Artículo 103A. Apelación de proyecto Negado u ordenado su archivo: el Proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado y ordenado su archivo en Primer Debate, podrá ser nuevamente considerado por el Concejo mediante el recurso de apelación, a solicitud de su autor, de cualquier Concejel, del Gobierno Municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular (Art. 73 Ley 136/94.)

Artículo 103B. Trámite de Apelación. Planteado el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de las decisiones, el Presidente de la Comisión lo remitirá de inmediato al Presidente del Concejo, quien integrara, dentro de los tres (3) días siguientes, una Comisión Accidental para su estudio.

Esta comisión rendirá informe a la Plenaria, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes. La Plenaria, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primero evento, la Presidencia remitirá el Proyecto a una Comisión Permanente diferente de la de origen del proyecto para que surta el

trámite de primer debate si fuere negada la apelación procederá a su archivo definitivo.

Artículo Transitorio.- Proyectos en Tránsito: Son aquellos que reciben aprobación en Primer Debate y queda pendiente el Segundo Debate para un nuevo periodo constitucional del Concejo, caso en el cual, se repartirá de nuevo la Ponencia y se nombrarán nuevos ponentes si cambian los inicialmente designados. (Art. 75 Ley 136 de 1994)."

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez de los artículos 24, 61, último inciso del artículo 103A y 103B, junto con el artículo transitorio del Acuerdo demandado, por vulneración del numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política y de los artículos 24, 73, 75 de la Ley 136 de 1994.

Señaló que el Concejo se tomó atribuciones que le correspondían al Legislador, como la posibilidad de sesionar fuera del recinto, aun cuando no existiesen problemas de orden público; así mismo, la oportunidad de presentar nuevamente proyectos que no hubiesen sido aprobados en Primer Debate, a través de recurso de apelación (creando un trámite para el mismo). Aseveró también que la Corporación Municipal, constituyó pautas sobre normas derogadas (Art. 24) y deformó el sentido de la Ley para crear pautas contrarias a esta (Art. transitorio del Art 103B).

Así las cosas, le corresponde a esta Sala determinar si efectivamente los artículos acusados del Acuerdo demandado vulneraron el ordenamiento constitucional y legal en la forma señalada por la Gobernación de Boyacá, al permitir que la Corporación sesione en lugar diferente al recinto oficial, igualmente al incorporar el recurso de apelación dentro del proceso de consideración de un acuerdo no aprobado en primer debate y al Acordar sobre normas derogadas.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- Mediante Acuerdo Municipal N° 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo de Monguí, se señaló que el día dos (02) de enero se instalaría públicamente sesión especial, fecha correspondiente a la iniciación del periodo constitucional de los Concejales, esto en cumplimiento de lo normado en el artículo 8º del

Decreto 2796 de 1994, a su vez reglamentario del artículo 60 del Decreto Ley 2626 de 1994.

- Autorizó igualmente al Concejo Municipal para realizar sesiones fuera de la sede, y así mismo la generación de honorarios a los Concejales asistentes a tales sesiones.
- A través del Acuerdo señalado, se planteó un trámite de apelación, para que los autores de acuerdos negados en primer Debate pudieran ponerlo nuevamente en consideración de la Corporación Municipal.
- Determinó que los proyectos en tránsito serían aquellos que reciben aprobación en primer Debate y al quedar pendiente el Segundo *–por un nuevo periodo Constitucional de la Corporación–* se repartiría de nuevo la ponencia y se nombrarían nuevos ponentes si llegaran a cambiar los designados inicialmente.
- La apoderada del Departamento de Boyacá, el día 17 de enero de 2017, presentó demanda de invalidez en contra de los artículos 24, 61, último inciso del artículo 103A y 103B, junto con el artículo transitorio del Acuerdo N° 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo del Municipio de Monguí. (FI:1-6)
- Mediante escrito del 29 de noviembre de 2016, el Alcalde del Municipio de Monguí sancionó el Acuerdo No. 012 del 29 de noviembre del 2016, expedido por el Concejo de Monguí. (FI: 91).
- El Acuerdo señalado fue radicado en la Oficina Jurídica de la Gobernación el 19 de diciembre de 2016 (FI: 10).

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

Atendiendo al escrito de invalidez presentado ante esta Corporación, la Sala analizará si los cargos propuestos tienen vocación de prosperidad, partiendo del estudio de los argumentos esgrimidos por la Gobernación y por las pruebas obrantes en el expediente. Así las cosas, encuentra la Sala necesario individualizar los artículos cuestionados del Acuerdo No. 012 del 29 de noviembre del 2016, expedido por el Concejo de Monguí para dicho análisis.

4.1. Artículo 24.

ART. 24 – ACUERDO 012	ART. 60 DECRETO-LEY 2626 DE 1994.	ART. 8º DECRETO 2796 DE 1994
<p><u>Sesión inaugural: en cumplimiento de los estipulado en el artículo 8 del decreto 2796 de 1994, reglamentario del artículo 60 de la ley 136 del mismo año</u>, 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 elección de la Mesa Directiva y de los funcionarios que le corresponde. Para los efectos mencionados, el Concejo se reunirá máximo hasta el (10) de enero, fecha en la cual se clausurará este tipo de sesiones. (...).</p>	<p>ELECCION DE FUNCIONARIOS. <Decreto INEQUÍVOCO> 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 periodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier periodo de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el Alcalde.</p> <p>Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un periodo, se entiende hecha sólo para el resto del periodo en curso (Ley 136 de 1994, art. 35).</p>	<p><i>Elección de funcionarios.</i> 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 periodos constitucionales, con los propósitos previstos en el artículo señalado.</p> <p>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.</p>

Conforme al texto literal del artículo 24 del Acuerdo objeto de estudio, es claro que el Concejo municipal de Monguí reguló la fecha de la sesión inaugural de la Corporación Edilicia atendiendo lo dispuesto en el artículo 8º del Decreto 2796 de 1994, reglamentario a su vez del artículo 60 del Decreto ley 2626 de 1994.

Mediante Decreto-ley 2626 del 29 de noviembre de 1994, "se expide la compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios". Este Decreto, con fuerza de ley, fue expedido por el Gobierno Nacional para compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios, atribución de compilación normativa que le fue otorgada por el artículo 199 de la Ley 136 de 1994, mediante el uso de las facultades extraordinarias.

El referido Decreto con fuerza de ley señaló en su artículo 60 lo siguiente:

ARTÍCULO 60. ELECCION 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.” (Resaltado de la Sala)

Posteriormente fue expedido el Decreto 2796 del 22 de diciembre de 1994, que reglamenta parcialmente el Decreto-ley 2626, disponiendo en relación con la instalación de los Concejos Municipales y la elección de sus funcionarios lo siguiente:

“Artículo 8º. 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.”

Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-129 de 1995, declaró INEXEQUIBLE el referido artículo 199 de la Ley 136, al considerar que el legislador, con la atribución de facultades extraordinarias al Ejecutivo nacional, “... permitió no sólo compilar sino también “eliminar” todo tipo de disposiciones -incluyendo las constitucionales-, sin importar la jerarquía de las mismas dentro de la estructura del ordenamiento jurídico colombiano”.

Así mismo, por unidad de materia, la Corte, en la misma sentencia C-129, extendió los efectos de la INEXEQUIBILIDAD a todo el Decreto ley 2626 de 1994, “... atendiendo el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, esta Corte habrá de declarar igualmente la inexecutable del Decreto 2626 de 1994, por haber sido expedido con base en las facultades otorgadas por una disposición legal que será retirada del ordenamiento jurídico”, pero aclaró que “cada una de las disposiciones legales que fueron recopiladas en dicho decreto, mantienen su vigencia y su obligatoriedad jurídica, en los términos de la presente sentencia.”

De lo expuesto, y teniendo en cuenta precisamente la aclaración realizada por la Corte Constitucional, se deduce que el Decreto 2796 de 1994 se encuentra vigente. Al respecto, la Sección Quinta del Consejo de Estado indicó 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".

Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado ha expresado que de conformidad con el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, los Concejos se instalarán en los primeros 10 días del mes de enero correspondiente a la iniciación de su periodo constitucional. Específicamente señaló:

*"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 periodos 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. Por lo tanto, la fecha de instalación de todos los concejos municipales está unificada, pues el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 no hizo distinción alguna; tampoco, como ya se anotó, aparece regulación especial en el artículo 23 ibidem para los concejos correspondientes a municipios clasificados en las*

¹ Radicado No. 2303. Magistrado Ponente: Mario Rafael Alerio Méndez.

demás categorías, pues allí solo se especifican los cuatro meses del año en que deben sesionar ordinariamente y no la fecha de su instalación que debe corresponder, obviamente, al primer año de sesiones luego de efectuadas las elecciones.”² (Resaltado de la Sala)

Por otra parte, el artículo 35 de la Ley 136 de 1994 citado por la accionante, dispone lo siguiente:

“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.

Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende hecha sólo para el resto del período en curso.” (Resaltado de la Sala)

El artículo 50 de la misma Ley, dispone lo siguiente:

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.

En ese sentido, con respecto al período de los Concejales, el inciso 4 del artículo 7 del Acto Legislativo No. 02 de 2002 señaló:

“La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

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

² Rádicado No. 255059. Magistrada Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.

De la lectura de las normas y la jurisprudencia citada, se puede colegir que la instalación de los Concejos Municipales deberá realizarse atendiendo el término previsto en el artículo 35 de la Ley 136 de 1994, esto es, en los primeros diez (10) días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus periodos constitucionales.

De igual manera, resulta claro que el período de los miembros de los Concejos Municipales es de cuatro (4) años contados a partir del 1º de enero del año siguiente a su elección.

En caso objeto de estudio, la Sala destaca que, de conformidad con lo expresado por la Corte Constitucional³ y la Sección Quinta del Consejo de Estado⁴, el Decreto 2796 de 1994 se encuentra vigente no obstante la declaratoria de inexecutable del Decreto-ley 2626 de 1994.

La Sala también destaca, en lo relacionado con la mención que hizo la parte actora del artículo 50 de la Ley 136 de 1994 y de la modificación que realizó el artículo 7 del Acto Legislativo 02 de 2002, que tales normas regulan lo concerniente al período de los Concejales y no hacen referencia a la instalación de dichas Corporaciones Municipales.

En consecuencia, el artículo 24 del Acuerdo No. 012 de 2016 proferido por el Concejo Municipal de Monguí, se encuentra ajustado a las normas relacionadas con la instalación pública del Concejo Municipal, en especial, con lo dispuesto en el Decreto 2796 de 1994 y el artículo 35 de la Ley 136 de 1994. Por consiguiente, al encontrarse ajustado a derecho se negará la petición de invalidez.

4.2. Artículo 61.

ART. 61. - ACUERDO 012	ARTS. 23 Y 24. - LEY 136 DE 1994	ART. 2º. - LEY 1148 DE 2007
Sesiones fuera de la sede: con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los Concejales miembros de la Plenaria o de las Comisiones Permanentes, <u>se podrá sesionar fuera de la sede oficial dentro de los respectivos periodos, para atender asuntos propios de las comunidades</u> , en el sitio que se determine en la proposición que se aprueba	ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, <u>sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto</u> , por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:	Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 136 de 1994: PARÁGRAFO 3o. Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, <u>por razones de orden público, intimidación o amenaza</u> , 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.

³ Sentencia C-129 de 1995.

⁴ Radicado No. 2303, Magistrado Ponente: María Rafael Alario Méndez.

<p>para tal fin, la cual deberá contener los asuntos a tratar.</p> <p>La sesión que se realice para tal fin generará pago de honorarios a los concejales asistentes.</p> <p>El Presidente del Concejo podrá objetar la sesión fuera del Concejo por razones de seguridad o en sitios donde no se ofrezcan las garantías de protección para los honorables Concejales.</p> <p><u>No se podrán realizar sesiones por fuera de la sede oficial del concejo con el propósito de estudiar y aprobar proyectos de acuerdo.</u></p>	<p>(...)</p> <p>Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, <u>sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto</u>, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.</p> <p>(...).</p> <p>ARTÍCULO 24. INVALIDEZ DE LAS REUNIONES. Toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, <u>se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez</u> y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes.</p>	<p>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.</p> <p>En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.</p> <p>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.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará la materia:</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Cada Concejo deberá expedir un acto administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios. El personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios tecnológicos. Los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición.</p>
--	--	--

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

Así las cosas, la Sala encuentra que la regulación acerca de la sede oficial de reuniones y sesiones de los Concejos municipales ha dispuesta por el legislador; en la materia, la sala destaca las siguientes conclusiones generales:

* Por regla general, las sesiones de los Concejos deben llevarse a cabo en las cabeceras municipales y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto. Según la normatividad dispuesta en los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994, el lugar señalado (cabecera municipal y recinto oficial) es un mandato y no simplemente una facultad de la Corporación edilicia.

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

* Por excepción, es viable que algunos concejales, a través de medios tecnológicos, participen de las sesiones de manera no presencial, cuando a juicio del Presidente de la Corporación, existan razones de orden público, intimidación o amenaza que impidan la concurrencia a la sede oficial.

Al tratarse de una norma exceptiva, su aplicación resulta de carácter taxativa y restrictiva, pues debe partirse de una premisa general y obligatoria: la concurrencia presencial de los miembros de la Corporación a la sede oficial. Sólo se admitirá la participación no presencial de los concejales bajo los requisitos y con las condiciones allí señalados, es decir, *i.* cuando medie acto motivado, *ii.* expedido previamente por el Presidente de la Corporación, *iii.* declarando las razones de orden público, intimidación o amenaza.

* La inobservancia de las reglas anteriores, implica la invalidez de todas las reuniones que se efectúen por fuera de la sede y los actos que en ellas se realicen.

La consecuencia jurídica de invalidez de las reuniones y de los actos opera de pleno derecho y se extiende a cualquier reunión y a todos los actos sin distinción alguna.

* Además de la consecuencia jurídica de invalidez de pleno derecho de las reuniones y de los actos, el desconocimiento de las normas legales acerca de la sede oficial apareja también una falta disciplinaria para quienes participen en ellas.

En el sub lite, la Sala destaca que en el artículo 61 del Acuerdo cuestionado, el Concejo municipal de Monguí posibilita sesionar fuera de la sede oficial cuando así lo decida el voto afirmativo de las dos terceras partes de los concejales. Sin embargo, también se advierte

que tales sesiones fuera de la sede oficial sólo tendrá como propósito atender asuntos propios de las comunidades, y en todo caso, no se podrán estudiar y aprobar proyectos de acuerdo.

En estas condiciones, tal como fue redactada la norma del Acuerdo, la Sala considera que el Concejo municipal de Monguí posibilitó el cambio de la sede oficial para sesionar con el propósito específico de atender asuntos propios de las comunidades, cuando, como ya se dijo, las normas superiores no dan cabida a modificaciones para ningún propósito.

El ordenamiento superior dejó dispuesto que las sesiones de los Concejos municipales deben llevarse a cabo en las cabeceras municipales y en el recinto oficial, y no dejó a facultad de la Corporación edilicia cambio alguno. En estas condiciones, es claro para la Sala que el artículo 61 no se aviene en un todo a lo dispuesto en las normas legales ya referenciadas, por ello, dispondrá su invalidez y el consecuente retiro del Acuerdo.

4.3. Artículos 103A y 103B.

ARTS. 103A Y 103B– ACUERDO 012	ARTS. 73 Y 75 – LEY 136 DE 1994
<p>Artículo 103A. Apelación de proyecto Negado u ordenado su archivo: el Proyecto de Acuerdo que hubiere sido negado y ordenado su archivo en Primer Debate, podrá ser nuevamente considerado por el Concejo mediante el recurso de apelación, a solicitud de su autor, de cualquier Concejal, del Gobierno Municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular (Art. 73 Ley 136/94.)</p> <p>Artículo 103B. Trámite de Apelación. Planteado el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de las decisiones, el Presidente de la Comisión lo remitirá de inmediato al Presidente del Concejo, quien integrará, dentro de los tres (3) días siguientes, una Comisión Accidental para su estudio.</p> <p>Esta comisión rendirá informe a la Plenaria, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes. La Plenaria, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primero evento, la Presidencia remitirá el Proyecto a una Comisión Permanente diferente de la de origen del proyecto para que surta el trámite de primer debate si fuere negada la apelación procederá a su archivo definitivo.</p>	<p>ARTÍCULO 73. DEBATES. (...) El proyecto de acuerdo <u>que hubiere sido negado</u> 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. <u>Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación</u> y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.</p> <p>ARTÍCULO 75. PROYECTOS NO APROBADOS. <u>Los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados</u> y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.</p>

A juicio de la Gobernación, un proyecto de Acuerdo que hubiese sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo, pero no a través de un recurso de apelación que la norma legal no prevé.

En el asunto a consideración del Tribunal, debe distinguirse dos situaciones disímiles que aparejan trámites diferenciados: proyectos de acuerdo *negados* y proyectos de acuerdo *no aprobados*. Para la Sala, no es dable equiparar estas situaciones, pues como se explicará a continuación, el legislador las distinguió así:

Los proyectos de acuerdo **negados** hacen referencia a aquellos que en primer debate fueron rechazados o negados por la comisión respectiva. Ello implica entonces que los referidos proyectos fueron agendados y debatidos por la comisión, luego de lo cual se decidió o se votó su rechazo. En el acta respectiva debió quedar consignado entonces que el proyecto de Acuerdo fue agendado, debatido y votado negativamente.

Los proyectos de acuerdo **no aprobados** hacen referencia a aquellos que no alcanzaron a ser sometidos para su discusión en primer debate en el período ordinario o extraordinario de sesiones, o siendo discutidos, no alcanzaron a ser votados. En este caso, el proyecto de acuerdo o bien no alcanzó su estudio o no recibió debate alguno por la comisión respectiva, o no alcanzó a ser votado.

En el primer caso, esto es, para los proyectos de acuerdo *negados*, el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 posibilita un nuevo estudio o una nueva consideración 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. La norma en estudio no habla de archivo de los proyectos negados, pero tampoco regulan la oportunidad temporal de la solicitud de reconsideración del proyecto.

Para el segundo caso, los proyectos no aprobados, los artículos 73 y 75 *ibidem* disponen su archivo. En caso de insistencia, el proyecto debe presentarse nuevamente, lo que implica que debe surtir el trámite respectivo para su consideración en primer debate, trámite que se obvia cuando el proyecto es negado, pues en estos casos se habla de una solicitud de insistencia.

Ahora bien, en el caso particular objeto de estudio, el artículo 103 A del Acuerdo cuestionado da un mismo tratamiento para los proyectos negados y los archivados (no aprobados), lo cual es objeto de reproche por parte de la Gobernación en su escrito de invalidez.

Al confundir las figuras, la Corporación edilicia posibilita de esta manera una nueva consideración del referido proyecto por parte del Concejo a través de la presentación de un recurso denominado de apelación, sin distinguir, se itera, si el proyecto fue *negado* o *no aprobado*.

A juicio de la Sala, evidentemente el Concejo de Monguí refundió las figuras del proyecto *negado* y del proyecto *no aprobado*, y les dio un mismo alcance, al posibilitar que fueran nuevamente considerados por la Corporación con la interposición de un recurso de apelación, que sin duda, no está previsto en la normatividad legal que se acaba de reseñar. En efecto, los artículos 103A y 103B cuestionados por la Gobernación posibilitan la interposición y el trámite del denominado recurso de apelación en ambas situaciones, cuando, como ya se dijo, el ordenamiento jurídico los distingue y les da un tratamiento disímil.

Así, la nueva consideración a través de la solicitud de insistencia o de reconsideración, que no de apelación, sólo es factible cuando el proyecto de acuerdo es *negado*. En el otro caso, no es viable la solicitud de reconsideración, pues en este caso opera el archivo del proyecto, y sólo podrá ser estudiado si es presentado nuevamente y luego de surtido el trámite respectivo.

Por las anteriores razones, la Sala declarará la invalidez de los artículos 103A y 103B en mención. Sin embargo, encuentra necesario recalcar que, en todo caso, el Concejo de Monguí podrá hacer uso de la solicitud de reconsideración de que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 en los casos de los proyectos de acuerdo *negados*. Y para aquellos que no fueron aprobados, el Concejo de Monguí deberá remitirse a lo dispuesto en el artículo 75 *ibídem*, a través de la nueva presentación del mismo.

4.4. Artículo Transitorio.

ARTÍCULO TRANSITORIO - ACUERDO 012	ART. 75. – LEY 136 DE 1994
Artículo Transitorio.- Proyectos en Tránsito: Son aquellos que <u>reciben aprobación en Primer Debate y queda pendiente el Segundo Debate para un nuevo periodo constitucional del Concejo</u> , caso en el cual, se repartirá de nuevo la Ponencia y se nombrarán nuevos ponentes si cambian los inicialmente designados. (Art. 75 Ley 136 de 1994)	ARTÍCULO 75. PROYECTOS NO APROBADOS. <u>Los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados</u> y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.

A juicio de la Gobernación de Boyacá, el artículo transitorio, denominado "Proyectos en Tránsito", vulnera el artículo 75 de la Ley 136 de 1994, al considerar que el Concejo municipal de Monguí, con la regulación de los proyectos aprobados en primer debate, se abrogó facultades que única y exclusivamente le corresponden al legislador.

Para la Sala, aunque el cargo de invalidez expuesto por la Gobernación de Boyacá no tiene vocación de prosperidad, pues el artículo 75 *ibídem*, citado como vulnerado por la Gobernación, regula un asunto distinto al contemplado en el artículo transitorio objeto de cuestionamiento, se decidirá a favor de la declaratoria de invalidez y, por ende, el retiro del ordenamiento jurídico por conculcar el principio de reserva legal.

En efecto, el artículo cuestionado regula aquellos proyectos de acuerdo que si bien fueron aprobados en primer debate no alcanzaron su trámite ante la Plenaria en segundo debate por la culminación del período constitucional. Mientras que el artículo 75 citado como infringido regula la situación de los proyectos de acuerdo que no alcanzaron siquiera su aprobación en primer debate. Es claro entonces que el artículo cuestionado regula un asunto que no tiene relación con el artículo legal que se considera infringido.

Para la Sala, es claro que el artículo cuestionado regula un asunto concreto y particular bajo las siguientes circunstancias: *i.* aprobación del proyecto de Acuerdo en primer debate, *ii.* queda pendiente segundo debate, por *iii.* culminación del período constitucional de los concejales. En este estado de cosas, la norma que reprocha la Gobernación posibilita que la ponencia se reparta de nuevo entre los elegidos. Ahora bien, la norma en estudio no aclara si el nuevo reparto de la Ponencia se refiere al que originó el primer debate o si corresponde al del segundo debate.

Con respecto al período de los Concejales, el inciso 4 del artículo 7º del Acto Legislativo No. 02 de 2002 señaló que el período constitucional de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Ediles, es de cuatro (4) años, que se iniciará el 1º de enero del año siguiente a su elección.

Ahora bien, la Sala considera que existe impedimento para que el Concejo municipal, a través del reglamento interno, regule la situación planteada, pues el legislador no contempló la posibilidad de continuar el debate, o repetirlo, por la culminación del período constitucional de los Concejales. A juicio de la Sala, dada la culminación del período constitucional, en principio, el proyecto aprobado en primer debate no podría continuar su curso ante la

existencia de un nuevo Concejo, con un nuevo período constitucional. En la práctica, tal posibilidad implicaría que el proyecto de Acuerdo sólo recibiría un debate con el nuevo Concejo, cuando la exigencia es de dos (2) debates. Y si la intención de la norma sub examine es la de repetir el primer debate, el reproche de invalidez subsistiría, pues en estas circunstancias, podría darse la posibilidad de un proyecto de Acuerdo sometido a trámite ante un nuevo Concejo y sin autor alguno.

Desde esta perspectiva, la Sala considera que no puede el Concejo suplir el silencio o la omisión del legislador a través del reglamento en los términos expuestos por el artículo cuestionado, más aún cuando se observa que el mismo resultaría violatorio del régimen normativo que regula el trámite de los proyectos de Acuerdo al considerar viable dar continuidad a los mismos por vencimiento del período constitucional.

Sin duda, para la Sala resultaría un contrasentido y alejado de toda racionalidad, la posibilidad de continuar el curso de un proyecto de Acuerdo cuando ya ha vencido el período constitucional, es decir, con la existencia de una nueva Corporación edilicia, posibilidad que podría alterar el número de debates exigidos por la ley.

4.5. Conclusiones.

De todo lo expuesto, la Sala negará la petición de invalidez de los artículos 24 y transitorio, este último denominado "Proyectos en Tránsito", y declarará la invalidez de la totalidad de los artículos 61, 103A y 103B del Acuerdo 012 del 19 de diciembre de 2016, por ser contrarias al ordenamiento jurídico superior.

III. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR INVÁLIDOS, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior, los artículos 61 (sesiones fuera de la

sede), 103 A (Apelación de Proyecto Negado u ordenado su archivo), 103 B (Trámite de la Apelación), y el Artículo Transitorio denominado "Proyectos en Tránsito", del Acuerdo No. 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, "POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL ACUERDO NUERMO 003 DE 23 DE MARZO DE 2012 Y SE DETERMINA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONGUI".

SEGUNDO.- NEGAR la solicitud de invalidez del artículo 24 del Acuerdo No. 012 del 29 de noviembre de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Monguí.

TERCERO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de MONGUI - Boyacá.

CUARTO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

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

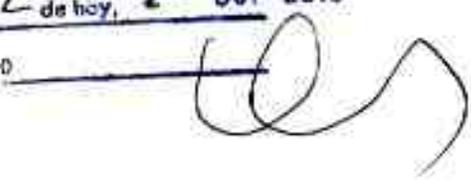
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 182 de hoy, 25 OCT 2018
EL SECRETARIO _____

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned over the signature line.