

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 13 NOV 2018

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE OICATÁ
RADICACIÓN: 150012333000201700732-00

=====

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. 2-5)

1.1. Pretensiones.

La apoderada de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez de los artículos 21 y 94 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE

DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS".

Así mismo, solicitó que se emita un pronunciamiento frente a la situación planteada y respecto de la actuación posterior que debe surtir el funcionario municipal competente, teniendo en cuenta lo expuesto en el concepto de la violación.

1.2. Hechos.

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

-Que el Concejo Municipal de Oicatá expidió el Acuerdo N° 018 del 28 de agosto de 2017, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS".

-Que el referido Acuerdo fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento, el 5 de septiembre de 2017.

-Que una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Constitución y la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerado el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 73 y 75 de la Ley 136 de 1994.

En el concepto de violación, la Gobernación sostuvo que los artículos 21 y 94 del Acuerdo son contrarios a los preceptos constitucionales y legales citados, al otorgar la posibilidad de interponer un recurso de apelación en el trámite de un proyecto de acuerdo que hubiese sido negado y de igual manera, frente a los actos proferidos por la Mesa Directiva del Concejo, considerando que corresponde al Congreso y no al Concejo, expedir y modificar las leyes.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial el día 3 de octubre de 2017 (Fl. 5), siendo admitida por auto del 6 de octubre siguiente (Fl. 66), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el Decreto Ley 1333 de 1986. Luego de cumplirse el término de fijación en lista (Fl. 72), mediante providencia del 3 de noviembre de 2017 (Fl.93) se decretó tener como pruebas documentales las presentadas en la demanda y su contestación.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (fls. 73-75)

El Municipio de Oicatá, a través de su apoderado, intervino en el presente proceso en defensa de la legalidad del Acuerdo cuestionado, oponiéndose a las súplicas de la demanda.

Argumentó que las pretensiones no se expresan con claridad ni precisión, toda vez que no se determina cuál de todos los textos normativos demandados tienen vigencia.

Indicó que si bien en los artículos 21 y 94 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017 se usa el término "apelación" o "recurso", estas normas demandadas deben ser interpretadas en conjunto y de manera sistemática con el significado que permita garantizar coherencia y eficacia en su aplicación.

Señaló que la interpretación del término "revocatoria" establecido en el artículo 21 del Acuerdo, debe hacerse conforme con el artículo 93 y siguientes del CPACA. También mencionó que el artículo 94 del Acuerdo demandado, reproduce el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Propuso como excepción la que denominó "*legalidad de los artículos 21 y 94 del Acuerdo 018 de agosto de 2017*", refiriendo respecto del artículo 21 citado, que la Plenaria del Concejo, la Mesa Directiva y las Comisiones Permanentes o Accidentales, pueden ser pasibles de la revocatoria directa; y frente a lo dispuesto en el artículo 94, recalco que su texto está sometido a lo establecido en el artículo 93 de la ley 136 de 1994 y, en consecuencia, no puede colegirse que sea objeto de invalidez.

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 de los artículos 21 y 94 del Acuerdo N° 018 del 28 de agosto de 2017 (Fl. 6 a 45), expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

"Artículo 21.- Revocatoria de los actos de la mesa directiva:
Los actos de la mesa Directiva, tanto de plenaria como de las comisiones, son revocables por quien lo expide y apelable ante la plenaria del Concejo y de la Comisión, respectivamente.

(...)

Artículo 94. Proyecto No Aprobado. *Los proyectos que no recibieron aprobación en el primer debate serán archivados y para que el Concejo se pronuncie nuevamente sobre ello deben presentarse nuevamente. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, dicho proyecto podrá ser considerado por el Concejo por solicitud del autor, de cualquier otro Concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular, presentando recurso en la misma sesión en que fue negado el proyecto, el Presidente de la Comisión lo remitirá al Presidente de la Corporación, quien integrara una comisión accidental para el estudio del caso. Esta comisión presentará el respectivo informe en un plazo no superior a cinco (5) días calendario ante la plenaria, la que decidirá si acoge o rechaza la apelación."*

II.2. LO DEBATIDO Y EL PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez de los artículos 21 y 94 del Acuerdo Número 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, por vulnerar el artículo 150-1 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 73 y 75 de la ley 136 de 1994, toda vez que, la norma no contempla la posibilidad de

presentar recursos de apelación como se estableció en la normativa demandada, y la posibilidad de la revocatoria directa de los actos de la Mesa Directiva exige la expedición previa de una norma legal que lo contemple.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si, el Concejo Municipal de Oicatá expidió irregularmente los artículos 21 y 94 del Acuerdo Número 018 del 28 de agosto de 2017, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS", en tanto tales disposiciones, desconocieron lo dispuesto en el artículo 150-1 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 73 y 75 de la ley 136 de 1994.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

- Mediante Acuerdo Municipal N° 018 del 28 de agosto de 2017, suscrito por el Presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de Oicatá, se adopta el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal del referido ente territorial y se derogó el Acuerdo 03 de 2008. (fls. 6-45)
- La Secretaria del Concejo municipal expide constancia informando que el Acuerdo surtió dos (2) debates así: el primero en Comisión el día 18 de agosto de 2017, y el segundo en Plenaria el día 28 de agosto siguiente (Fl. 46).
- El citado Acuerdo es sancionado por el Alcalde del municipio de Oicatá, el 29 de agosto de 2017. (Fl.47)
- La Personería de la localidad hace constar que el Acuerdo No. 018 del 28 de agosto de 2017, "*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS"*, fue publicado en cartelera por un término de 3 días a partir del 30 de agosto de 2017 (Fl. 48).

- A través de oficios 044373, 044372 y 044371 del 3 de octubre de 2017, la Profesional Especializada del Departamento de Boyacá, remitió respectivamente, al Alcalde, al Personero Municipal y al Presidente del Concejo de Oicatá, la comunicación de que trata el artículo 74 de la Ley 11 de 1986 (Fl.61-63).

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

4.1 Marco jurídico de competencias de los Concejos Municipales – aprobación de los Acuerdos municipales.

El Concejo Municipal es una corporación político-administrativa tiene como propósito fundamental conseguir el progreso local y a ejercer control político sobre la administración municipal, a través de una serie de atribuciones.

Sin duda, el Concejo municipal se constituye en un cuerpo administrativo y de control de vital importancia en procura de la materialización de tan importante cometido para los habitantes de la comunidad.

La Ley le atribuyó a estas Corporaciones territoriales la iniciativa en la presentación de proyectos de Acuerdo destinados a cumplir con cada una de las funciones que le fueron asignadas constitucional y legalmente.

Ahora bien, con relación al procedimiento que rige la aprobación de los proyectos de Acuerdos municipales, el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 establece lo siguiente:

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

De conformidad con la citada norma, el proyecto de Acuerdo debe ser presentado en la Secretaría del Concejo, aprobarse en el primer debate en la correspondiente comisión, aprobarse en el segundo debate en la Plenaria de la Corporación mínimo 3 días después de su aprobación en la comisión respectiva y ser sancionado por el Alcalde municipal, para que pueda convertirse en Acuerdo.

El legislador ha previsto que los proyectos de Acuerdo pueden ser no aprobados por el Concejo. En efecto, el artículo 75 de la citada Ley señaló que los proyectos de Acuerdo que no sean aprobados en primer debate, serán archivados. Sin embargo, contempló la posibilidad de que sean presentados nuevamente para que el Concejo se pronuncie. Específicamente indicó lo siguiente:

ARTÍCULO 75. 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. (Subrayado de la Sala)

4.2 Mesas Directivas de los Concejos Municipales.

Al respecto, el legislador dispuso en el artículo 28 de la Ley 136 de 1994 que la Mesa Directiva de los Concejos estará compuesta por un Presidente y dos Vicepresidentes. Cada uno de ellos, será elegido separadamente y para un período de un año.

Sobre la composición de la Mesa Directiva de las Corporaciones Municipales, el Concejo de Estado ha manifestado que la Constitución y la Ley garantizan la participación de las minorías así como de las diferentes agrupaciones políticas:

"En consecuencia, es evidente que en aplicación armónica, tanto el artículo 112 Superior como la sustitución normativa efectuada por el artículo 22 de la Ley 1551 de 2012, se crea un equilibrio

participativo incluyendo a quienes por sus circunstancias se encuentren en situación de minoría u oposición, para que puedan participar en el debate político en paridad de condiciones y garantías, máxime cuando para el caso de los concejos municipales se prevé una mesa directiva compuesta de: i) un presidente, ii) un primer vicepresidente y, iii) un segundo vicepresidente que, sin perjuicio de la asignación taxativa efectuada por el citado artículo 22 ídem, respecto de la primera vicepresidencia para la oposición, permite y sobre todo garantiza la participación de minorías, y agrupaciones políticas diferentes a estas calificaciones, en la mesa directiva en cualquiera de los dos puestos restantes.¹

Por su parte, el artículo 20 del Acuerdo No. 018 del 28 de agosto de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Oicatá (Fl. 14), establece las funciones de la Mesa Directiva como órgano de dirección permanente del Concejo Municipal.

4.3 Análisis del caso concreto.

Teniendo en cuenta el escrito de demanda presentado ante esta Corporación, la Sala analizará si los cargos propuestos tienen vocación de prosperidad, partiendo del estudio de los argumentos esgrimidos por la apoderada del Departamento de Boyacá y de las pruebas obrantes en el expediente. Al respecto se encuentra:

- Textos acusados:

"Artículo 21. Revocatoria de los actos de la mesa directiva: Los actos de la mesa Directiva, tanto de plenaria como de las comisiones, son revocables por quien lo expide y apelable ante la plenaria del Concejo y de la Comisión, respectivamente".

(...)

Artículo 94. Proyecto No aprobado. Los proyectos que no recibieron aprobación en el primer debate serán archivados y para que el Concejo se pronuncie nuevamente sobre ello deben presentarse nuevamente. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 73 de la ley 136 de 1994, dicho proyecto podrá ser considerado por el Concejo por solicitud del autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular, presentando recurso en la misma sesión en que fue negado el proyecto, el Presidente de la Comisión lo remitirá al Presidente de la Corporación, quien

¹ Consejo de Estado-Sección Quinta. Consejero Ponente: Rocío Araujo Oñate. Radicado No. 52001-23-33-000-2016-00637-02. Bogotá, 15 de noviembre de 2017.

Integrara una comisión accidental para el estudio del caso. Esta comisión presentará el respectivo informe en un plazo no superior a cinco (5) días calendario ante la plenaria, la que decidirá si acoge o rechaza la apelación."

- Argumento de invalidez:

La apoderada del Departamento de Boyacá señaló que los artículos 21 y 94 citados del Acuerdo No. 018 del 28 de agosto de 2017 son contrarios al artículo 73 de la Ley 136 de 1994 en virtud de que cuando un proyecto de Acuerdo es negado en primer debate, puede ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor y no interponiendo un recurso de apelación.

Agregó que el Concejo Municipal en los referidos artículos infringe lo dispuesto en el artículo 75 de la mencionada Ley y se abroga facultades que exclusivamente corresponde al legislador por mandato del artículo 150-1 de la Constitución Política de Colombia.

- Consideraciones y decisión del Tribunal:

Es importante mencionar que el Legislador le otorgó al Concejo Municipal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 136 de 1994, la facultad de expedir un reglamento interno para su funcionamiento incluyendo, por ejemplo, normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales, entre otras.

-Frente a lo dispuesto en el artículo 94 del Acuerdo No. 018 del 28 de agosto de 2017.

La Sala destaca, de conformidad con lo expresado en el artículo 94 del Acuerdo en mención, que dicha norma reglamentaria estableció la oportunidad de presentar recurso de apelación cuando el proyecto de Acuerdo sea negado en el primer debate.

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 *ibídem* 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 94 del Acuerdo cuestionado da un mismo tratamiento para los proyectos negados y los archivados (no aprobados). 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 Oicatá 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, el artículo 94 cuestionado por la Gobernación posibilita 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, y 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 del artículo 94 en mención. Sin embargo, encuentra necesario recalcar que, en todo caso, el Concejo de Oicatá 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 Oicatá deberá remitirse a lo dispuesto en el artículo 75 *ibídem*, toda vez que en tal evento lo que se debe hacer, es presentar nuevamente el proyecto ante el Concejo para su trámite.

-Frente a lo dispuesto en el artículo 21 del Acuerdo No. 018 del 28 de agosto de 2017.

El artículo 21 del Acuerdo en mención, estableció la oportunidad de revocar los actos de la Mesa Directiva y así mismo de presentar un recurso de apelación ante la Plenaria del Concejo y de la Comisión, según el caso.

Inicialmente, la Sala considera importante comprender cómo se encuentran organizados los Concejos Municipales. Al respecto, la Constitución Política y la Ley han definido de manera general la estructura y las funciones mínimas de cada uno de los cargos que deben existir en la Corporación.

En ese sentido, el Legislador, a través del artículo 31 de la Ley 136 de 1994², otorgó al Concejo Municipal la posibilidad de expedir un reglamento interno a través del cual se pueden establecer normas referentes al funcionamiento, las comisiones, la actuación de los Concejales, la validez de las convocatorias y de las sesiones. Ahora, es claro que en todo caso, el reglamento interno que expida la

² Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Corporación Municipal debe atender lo dispuesto en la Constitución y las Leyes.

Es así como el Concejo Municipal tiene una Plenaria, la cual está conformada por la totalidad de los Concejales de la Corporación y funge como la máxima autoridad al interior de la misma. El número de integrantes de la Plenaria obedece a lo establecido por la Ley de acuerdo al Censo de la población, así como a la categoría del Municipio. Tiene a su cargo, entre otras, la elección de la Mesa Directiva, del Secretario General y de los integrantes de las Comisiones permanentes.

El artículo 28 *ibídem* ha señalado que la Corporación tendrá una Mesa Directiva, para lo cual, debe elegir entre sus miembros, a un Presidente, un primer Vicepresidente y un segundo Vicepresidente, quienes conformarán la misma, y se encargará de cumplir las funciones administrativas establecidas por la Ley y de atender lo relacionado con el funcionamiento en general de la Corporación, ejerciendo principalmente, funciones de dirección y de gobierno.

Así mismo, la Ley dispuso que el Concejo Municipal deba tener un Secretario³ para un período de un año con posibilidad de reelección a criterio de la Corporación Municipal. En igual sentido, el Legislador ha previsto el cumplimiento de ciertos requisitos⁴ para ser Secretario General del Concejo, los cuales varían según la categoría del Municipio.

El Secretario del Concejo cumplirá las funciones atribuidas por la Ley y los correspondientes reglamentos. Principalmente desempeña funciones relacionadas con la organización de los recursos físicos y presupuestales. De las funciones legales establecidas para el Secretario, se destacan las siguientes:

1. Dirigir lo relacionado con la publicación de los actos del Concejo a través de la Gaceta (artículo 27, Ley 1551 de 2012).
2. Recibir y repartir los proyectos de acuerdo (artículo 73, Ley 136 de 1994).
3. Suscribir las resoluciones que sean de su competencia (artículo 83).

³ Artículo 37 de la Ley 136 de 1994.

⁴ Artículo 37 inciso 2º de la Ley 136 de 1994. En los municipios de las categorías especial deberán acreditar título profesional. En la categoría primera deberán haber terminado estudios universitarios o tener título de nivel tecnológico. En las demás categorías deberán acreditar título de bachiller o acreditar experiencia administrativa mínima de dos años.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 136 de 1994 dispuso que los Concejos Municipales integrarán Comisiones Permanentes, las cuales cumplen funciones especializadas y específicas de acuerdo a la materia para las cuales están establecidas.

Éstas Comisiones estarán integradas por los mismos Concejales y se regirán por lo dispuesto en el reglamento interno de cada Corporación, pudiendo ser elegidas e integradas por decisión de la Plenaria o de la Mesa Directiva. A su vez, al interior de cada Comisión Permanente, se debe elegir un presidente y dos vicepresidentes, quienes conformarán la Mesa Directiva de la correspondiente Comisión. Ante ellas se adelanta el primer debate reglamentario de los proyectos de Acuerdo atendiendo en todo caso a la especialidad.

El Concejo Municipal también designa dentro de sus miembros a un Presidente, quien cumplirá las funciones atribuidas por la Ley y los correspondientes reglamentos. De las funciones legales establecidas para el Presidente del Concejo, se destacan las siguientes:

1. Someter a discusión y aprobación las actas de la Corporación (artículo 26, Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 16 de la ley 1551 de 2012).
2. Posesionar a los concejales, a los vicepresidentes, al Secretario General y a los subalternos si los hubiere, previo el lleno de los requisitos establecidos (artículo 49 de la Ley 136 de 1994).
3. Recibir las renunciaciones presentadas por los concejales (artículo 53, Ley 136 de 1994).
4. Disponer las medidas necesarias para hacer efectiva la declaratoria de nulidad de la elección de un concejal (artículo 56, Ley 136 de 1994).
5. Hacer efectivo el cese de funciones de un concejal por la declaratoria de interdicción judicial (artículo 57, Ley 136 de 1994).
6. Declarar mediante acto administrativo las vacancias temporales y absolutas de los concejales (Ley 136 de 1994, artículos 54, 59 y 60).
7. Designar ponente (s) a los proyectos de acuerdo (artículo 73, Ley 136 de 1994).

En síntesis, el Concejo Municipal se conforma generalmente de (i) la Plenaria, (ii) la Mesa Directiva, (iii) las Comisiones permanentes, (iv) Un Presidente y (v) un Secretario General.

En ese contexto, una vez determinada la estructura básica de los Concejos Municipales, la Sala centrará su estudio en lo relacionado con la Mesa Directiva.

La Ley 136 de 1994 estableció la composición de la Mesa Directiva de los Concejos Municipales en la forma ya descrita, y adicionalmente, le atribuyó las siguientes funciones:

1. Nombrar las Comisiones accidentales (artículo 25).
2. Recibir la renuncia del Presidente del Concejo (artículo 53 inciso 2).
3. Expedir las Resoluciones para el efecto de reconocimiento de honorarios a los Concejales por su asistencia comprobada a las sesiones plenarias, y ordenar su publicación en el medio oficial de información del Concejo (Artículo 65, inciso final).
4. Remitir al Alcalde para su sanción, los Proyectos de Acuerdo aprobados en segundo debate (artículo 73 inc.3).
5. Disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento para asegurar el debido y oportuno ejercicio del derecho de la participación de la ciudadanía en el estudio de los proyectos de Acuerdo (artículo 77).
6. Suscribir las resoluciones que sean de su competencia (artículo 83).
7. Aceptar la renuncia, conceder licencias, vacaciones y permisos al Personero Municipal (artículo 172 inc.3).

Adicionalmente, a la Mesa Directiva de los Concejos Municipales la Ley le ha atribuido las siguientes funciones: (i) solicitar al Tribunal Administrativo correspondiente, la declaratoria de pérdida de la investidura de un Concejales (Parágrafo 2º del artículo 48 de la Ley 617 de 2000), y (ii) dar cumplimiento, previa comunicación del partido o movimiento político, a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancadas por parte de sus respectivos partidos, por medio de acto administrativo en los eventos en los que las mismas implican limitación de derechos de los concejales (inciso 3 del artículo 4 de la Ley 974 de 2005).

En igual sentido, el artículo 20 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, señaló que la Mesa Directiva como órgano de dirección permanente, tiene las siguientes funciones (fls.6 a 45):

1. *Elaborar el proyecto del presupuesto anual del Concejo y enviarlo al Alcalde para su consideración e incorporación en el proyecto de acuerdo definitivo sobre rentas y gastos del municipio.*
2. *Vigilar el funcionamiento de las comisiones y velar por el cumplimiento oportuno de las actividades encomendadas.*
3. *Autorizar comisiones oficiales de concejales fuera de la Sede del Concejo, siempre que no impliquen utilización de dineros del tesoro público.*
4. *Suscribir las resoluciones para el efecto de reconocimiento de honorarios a los concejales por su asistencia comprobada a las sesiones plenarias, y ordenar su publicación en el medio oficial de información del Concejo (art. 65 de la Ley 136 de 1994).*
5. *Suscribir junto con el Secretario (a) de la Corporación, las resoluciones y proposiciones.*
6. *Remitir al Alcalde para su sanción ejecutiva, los proyectos de acuerdo que hayan sido aprobados por el Concejo en los dos debates reglamentarios.*
7. *Darles cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas por los partidos y movimientos políticos a los Concejales de las bancadas con presencia en la Corporación.*
8. *Acreditar a los voceros de las bancadas para efectos de determinar las intervenciones de las mismas en las sesiones en las que se voten proyectos de acuerdo o se adelanten procesos de control político, según las reglas de procedimiento determinadas precedentemente.*
9. *Las demás establecidas en la Ley o el presente reglamento.*

De lo expuesto, se encuentra que la composición de la Mesa Directiva es de origen legal, toda vez que el Legislador ha previsto su estructura, así como la participación de los grupos políticos y de las minorías en la integración de la misma.

De igual manera, el Legislador ha establecido para la Mesa Directiva unas funciones de naturaleza legal, pero a su vez, ha permitido un margen de discrecionalidad para que las Corporaciones Municipales a través de los reglamentos internos, complementen sus funciones.

De esta forma y en atención a las funciones establecidas y desarrolladas por la Mesa Directiva de los Concejos Municipales, resulta viable que los actos proferidos en cumplimiento de las mismas, tengan un control administrativo a través de los medios y/o recursos que prevé el Legislador para tal efecto.

Si bien, algunas de las funciones atribuidas a la Mesa Directiva se materializan a través de actuaciones de trámite⁵, como por ejemplo, la relacionada con recibir la renuncia del Presidente del Concejo (artículo 53 inciso 2); existen otras que se dan mediante actuaciones que deciden de fondo el asunto⁶, como por ejemplo, la referente a la expedición de las Resoluciones para el efecto de reconocimiento de honorarios a los Concejales (Artículo 65, inciso final).

En ese sentido, es importante destacar que el Decreto 1333 de 1986⁷, otorgó la posibilidad de que una resolución pueda ser reconsiderada y modificada. Al respecto, la norma indicó lo siguiente:

Artículo 127º.- *Aprobado un proyecto o resolución cualquiera, puede ser **reconsiderado y modificado**, pero no se pueden revocar nombramientos ya comunicados, y cuando se trate de un acuerdo la revocación tiene que ser por medio de otro.*
(Resaltado de la Sala)

La referida norma dispuso que aprobado un proyecto o resolución, éstos pueden ser (i) reconsiderados y (ii) modificados. Así mismo, mencionó que no se pueden revocar los nombramientos que hayan sido comunicados y que si se trata de la revocatoria de un Acuerdo, la misma resulta procedente siempre y cuando se realice a través de otro Acuerdo.

Así las cosas, el legislador ha contemplado la posibilidad de que los actos administrativos puedan ser reconsiderados o modificados y además, revocados, atendiendo siempre al marco establecido en la Ley para tal efecto. Éstas medidas adoptadas por el Legislador resultan razonables y proporcionadas, en virtud a que permiten un ejercicio de control frente a las decisiones que adopte la Mesa Directiva de las Corporaciones Municipales.

También ha dispuesto el Legislador, que dichos actos puedan ser revocados, sin embargo, ha impuesto límites señalando que los nombramientos que hayan sido comunicados, no pueden ser objeto de revocatoria. En consecuencia, los actos proferidos por la Mesa

⁵ Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

⁶ Ley 1437 de 2011. ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

⁷ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Directiva de las Comisiones y del Concejo Municipal, son susceptibles de ser reconsiderados, modificados o revocados.

Finalmente, se encuentra que el artículo 21 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo de Oicatá, otorgó la posibilidad de interponer un recurso de apelación ante la plenaria del Concejo o de la Comisión, frente a los actos de la Mesa Directiva.

Como se observó, el Legislador otorgó al Concejo Municipal la posibilidad de expedir un reglamento interno donde puede establecer normas referentes al funcionamiento y a las comisiones, de ahí que, lo dispuesto en el citado Acuerdo en relación con el recurso de apelación, es producto de esa facultad, y al permitirse el uso de dicho recurso en la actuación administrativa, no se está vulnerando el ordenamiento superior ni legal, en virtud a que el mismo Legislador prevé en escenarios administrativos, el uso de los recursos de reposición, apelación y queja por parte de los administrados frente a las decisiones de la administración.

Por lo tanto, la Sala negará las súplicas de la demanda de invalidez del artículo 21 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo de Oicatá, por no prosperar el cargo formulado por la Gobernación de Boyacá.

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:

PRIMERO.- DECLARAR INVÁLIDO, y por tanto excluir del ordenamiento jurídico, el artículo 94 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL

DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS”, conforme a lo expuesto.

SEGUNDO.- NEGAR la solicitud de invalidez del artículo 21 del Acuerdo 018 del 28 de agosto de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Oicatá, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 27 DE FEBRERO DE 2008 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE OICATÁ Y SE IMPLEMENTA LA LEY DE BANCADAS”, conforme a lo expuesto.

TERCERO.- Por Secretaría comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo Municipal, al Alcalde y al Personero Municipal de Oicatá.

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 ORTIZ
Magistrada

clavid


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 195 de hoy, 15 NOV 2018
EL SECRETARIO