



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión N° 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, abril veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

Accionante: **Departamento de Boyacá**
Demandado: Municipio de Rondón
Expediente: 15001-23-33-000-2019-00580-00
Validez de Acuerdo Municipal

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del inciso 3 del artículo 7; del artículo 70; del ordinal 1° del numeral 2 del artículo 31; del inciso 3 del párrafo 1° del artículo 28; del párrafo tercero del artículo 46; y, de el artículo 149, del Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rondón, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN BOYACÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL N° 035 DE ENERO 10 DE 1997 “REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN BOYACÁ”.

I. ANTECEDENTES

El Departamento de Boyacá solicitó al Tribunal Administrativo de Boyacá declarar la invalidez del inciso 3 del artículo 7; del artículo 70; del ordinal 1° del numeral 2 del artículo 31; del inciso tercero del párrafo 1° del artículo 28; del párrafo 3 del artículo 46; y del artículo 149, del Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019, al considerar que efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución, son contrarios a la Constitución y a la Ley.

Señaló como normas violadas, los artículos 6, 150, 313 numeral 7; 315 numeral 2 de la Constitución Política, los artículos 24, 65, 73 y 75 de la Ley 136 de 1994, artículo

20 de la Ley 617 de 2000¹, artículo 2 y 7 de la Ley 1148 de 2007², artículo 24 de la Ley 1551 de 2012³, y artículo 1 de la Ley 1368 de 2009⁴.

El ente territorial, realizó los siguientes cargos:

➤ **Invalidez de las sesiones fuera del recinto del concejo municipal.**

Indicó que el inciso 3 del artículo 7 y el artículo 70 del Acuerdo acusado, establece el procedimiento para surtir sesiones por fuera de la sede del Concejo, desconociendo el contenido de los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994, conforme a los cuales el recinto de la Duma es el lugar en que los debates y decisiones del Concejo toman valor legal y en consecuencia las decisiones que se adopten por fuera de este carecen de esta validez.

➤ **Pago ilegal en sesiones prorrogadas**

Manifestó que el inciso final del párrafo 1 del artículo 28 y el párrafo 3 del artículo 46 del Acuerdo acusado, autorizó de manera inválida, el pago de honorarios a los concejales que sesionen en periodo de prórroga en los siguientes términos: “las sesiones de prórroga, al ser una extensión del periodo ordinario, también se consideran como sesiones ordinarias y podrán reconocerse y pagarse a los Concejales que participen en ellas. Las sesiones de prórroga pagadas a los Concejales se descontaran de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero de la Ley 1368 de 2009 autoriza se le puede pagar a los concejales”. (fl. 4 vto.). Ello desconoce la interpretación sistemática de las normas que regulan la materia, artículos 66 de la Ley 136 de 1994, 20 de la Ley 617 de 2000, 7 de la Ley 1148 de 2007 y 1 de la Ley 1368 de 2009.

➤ **Ilegalidad de la revocatoria de los acuerdos**

El artículo 149 del acuerdo acusado, carece de sustento legal, pues el ordenamiento legal no contempla “revocatoria directa” de los proyectos de acuerdo, toda vez que, su trámite es reglado, su procedimiento y sanción está previsto en la Ley 136 de 1994, no es aplicable el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

¹“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”

²“Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones”.

³“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁴“Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

➤ **Impedimento para expedir normas de policía**

Explicó, que el ordinal 1° del numeral 2 del artículo 31 del acuerdo demandado, es contrario a los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, por cuanto la facultad para hacer cumplir las disposiciones del poder policial, en virtud de la facultad reglamentaria, corresponde al Alcalde y no al Concejo Municipal, por tanto la Duma municipal no se encuentra facultada para expedir acuerdos de convivencia y policía.

Bajo ese panorama, solicitó declarar la invalidez del inciso 3 del artículo 7, del artículo 70, del numeral 1° título 2 del artículo 31, del inciso 3 del parágrafo 1° del artículo 28, del parágrafo tercero del artículo 46 y el artículo 149, del Acuerdo acusado.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue admitida en auto de 21 de noviembre de 2019 (fl. 123), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de 10 días a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Posteriormente, el 14 de enero de 2020, se decretaron las pruebas pertinentes (fls. 144 y 145).

III. INTERVENCIONES

*Dentro del término de fijación en lista⁵, el **Municipio de Rondón** a través de apoderada judicial, se opuso a la solicitud de examen de validez presentada por el Departamento de Boyacá en los siguientes términos. (fls. 137-139)*

Citó el artículo 88 del C.P.A.C.A, y, afirmó, que los actos por regla general son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa y, por tanto, antes de la declaratoria de nulidad del Acuerdo, sus efectos constituyen situaciones jurídicas consolidadas.

Manifestó que mientras el Acuerdo 009 de 30 de agosto de 2019, se encuentre vigente y ejecutoriado debe ser considerado un acto administrativo eficaz, que impone deberes y obligaciones en cabeza tanto de la administración como de los administrados.

⁵ *Transcurrido del 27 de noviembre al 10 de diciembre de 2019(fl. 126)*

Respecto a los cargos referidos por el ente territorial, indicó lo siguiente:

- ✓ De la invalidez del inciso 3 del artículo 7 y del artículo 70 del Acuerdo demandado, señaló que existe una interpretación que no es integral por cuanto el inciso, efectivamente, indica el reconocimiento de honorarios fuera de la sede “(...) pero claramente indica **la palabra válidamente**, acudiéndose a los demás artículos del acuerdo y por supuesto a los artículos legales expuesto en el escrito de observaciones, jamás se está facultando para que se presenten sesiones por fuera del recinto del concejo SALVO LAS EXCEPCIONES previstas en el ordenamiento jurídico” (fl.138)
- ✓ Arguyó la existencia de una indebida interpretación por parte del Departamento de Boyacá frente a lo preceptuado en el artículo 28 del Acuerdo acusado, por cuanto las observaciones versan sobre los límites establecidos en la Ley 1368 de 2009, el pago de honorarios respeta estrictamente los límites referidos en la citada ley.
- ✓ Respecto de la validez del artículo 149 del acuerdo demandado, señaló que es la expresión de las facultades de revocatoria directa establecidas en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, de forma que no existe vicio que afecte la legalidad del Acuerdo ni de su articulado.
- ✓ Finalmente expuso que, el ordinal 1 del numeral 2 del artículo 31 en el que se indicó “Disponer lo referente a la policía y sus diferentes ramas, sin contravenir la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas, ni los Decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador. Mediante esta atribución podrá dictar el Acuerdo Municipal de Convivencia Ciudadana y de Policía”; no suplanta funciones, sino que ratifica el principio de coordinación de entidades públicas, ya que el verbo utilizado es “DISPONER”, siempre dentro de los límites de “la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas, ni los Decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador”; por lo tanto, es una norma armónica que no contraviene ni vicia ninguna norma superior.

IV. CONSIDERACIONES

De acuerdo con los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer la validez del inciso 3 del artículo 7, del artículo 70, del numeral 1° del título 2 del artículo 31, del inciso 3 del párrafo 1° del artículo 28, del párrafo 3 del artículo 46 y el artículo 149, del Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rondón, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN

BOYACÁ” Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL N° 035 DE ENERO 10 DE 1997
“REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN BOYACÁ”

4.1 Cuestión previa: De los límites del pronunciamiento.

Sea lo primero señalar que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del Acuerdo sometido a su estudio. Es necesario establecer pues, con toda claridad, cuáles son los reproches del accionante, **atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de solicitud de invalidez.** Es este análisis -y ningún otro-, el que permite determinar si el acto puede o no ser declarado inválido, total o parcialmente.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1036 de 2003⁶, expuso:

“(…) Según constante jurisprudencia⁷, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (…)” – Negrilla fuera del texto original -.

Además, en la Sentencia C-256 de 1997, precisó:

“(…) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” – Negrilla fuera del texto original -.

⁶ M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

Como puede apreciarse, la competencia del Tribunal se limita a examinar en la legalidad y/o constitucionalidad del Acuerdo cuya invalidez se solicita únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas.

En estas condiciones, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales se pide declaratoria de invalidez, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo ni las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate.

4.2. Del precedente horizontal.

La Corte Constitucional estudió el tema del precedente jurisprudencial, reseñando su importancia en materia de unificación, las clases de precedente, la relevancia de las sub-reglas fijadas en los pronunciamientos precedentes tanto horizontales como verticales y su importancia frente a las garantías constitucionales como la seguridad jurídica, la igualdad y el debido proceso, a saber, en Sentencia C-179 de 13 de abril de 2016, esa Alta Corporación consideró:

*“6.5.3. Dentro del escenario expuesto cabe aclarar que la jurisprudencia ha diferenciado **dos clases de precedentes, el horizontal** y el vertical, para lo cual se tomó “como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente”⁸. **En este sentido, mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez –individual o colegiado– no puede separarse de la ratio que ha fijado en sus propias sentencias al momento de resolver casos con idénticas características;** el precedente vertical implica que, como regla general, los jueces no pueden apartarse de la regla de derecho dictada por las autoridades superiores en cada jurisdicción, como previamente se dijo, encargadas de unificar la jurisprudencia. (...)” –Subraya y negrilla fuera del texto -⁹.*

En relación con los cargos expuestos en la solicitud de invalidez, este Tribunal ha adoptado decisiones en oportunidades anteriores que constituyen precedente horizontal, el cual se reitera en esta sentencia, como se pasará a explicar a continuación.

4.3. De las sesiones fuera del recinto del Concejo Municipal

Prevé el reglamento:

*“Artículo 7.- **Invalidez de las reuniones.** Por regla general las reuniones de los miembros del Concejo con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectuarán en la sede oficial del Concejo, ubicada en la cabecera municipal.*

⁸ Sentencia SU-053 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-175 de 13 de abril de 2016. MP. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

(...)

Los concejales que participen en las sesiones que válidamente se realicen fuera de la sede oficial de la Corporación tendrán derecho al reconocimiento y pago de honorarios” (fl.14)

Por su parte el artículo 70, estableció:

“Artículo 70: 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 localidades, en el sitio que se determine en la proporción que se apruebe para tal fin, la cual deberá contener los asuntos a tratar.

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

El presidente del Concejo podrá objetar la sesión fuera del Concejo por razones de seguridad a en sitios donde no se ofrezcan garantías de protección para los honorables Concejales. En todo caso, cuando se decida sesionar por fuera de la sede del Concejo, el Secretario del Concejo comunicará al Comandante de Policía para que se adopten las medidas de seguridad que se requieran.

No se podrán realizar sesiones por fuera de la sede oficial del Concejo con el propósito de estudiar y aprobar proyectos de Acuerdo”. (fl 62)

La Ley 136 de 1994¹⁰, señala:

“Artículo 23º.- Período de sesiones. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...)

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, (...).

El artículo 24 *ibídem*¹¹ dispone que “toda reunión de miembros del Concejo que, con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, **se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez** y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes” (Negrilla fuera de texto).

Con posterioridad, la Ley 1148 de 2007 adicionó un párrafo al artículo 23 de la ley 136 de 1994, de la siguiente manera:

¹⁰ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹¹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

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

Parágrafo 3°. Cuando la Presidencia de la Corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los Concejos Municipales y Distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del Concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones tales como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los Concejales.

...” (Subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en providencia de 6 de diciembre de 2001, estimó lo siguiente:

En relación con las corporaciones de elección popular, el legislador señala el lugar en donde deben celebrarse las sesiones, careciendo de validez las actuaciones que se realicen en sitio diferente al de la sede oficial. Así, para el Congreso el constituyente fija como sede la capital de la república; para los concejos, el legislador la ubica en las cabeceras municipales, lo cual se explica porque para la elección cada municipio forma un círculo único; la cabecera es el centro del municipio y de su área urbana. Así lo señala el artículo 23 de la ley 136 de 1.994. No obstante, la obligatoriedad del ejercicio de funciones en la jurisdicción territorial respectiva, el legislador estableció principios que permiten el desempeño del empleo en lugar diferente. El cambio de sede para las deliberaciones de los concejos municipales tiene sustento legal en las disposiciones citadas¹², cuando por la vía de la intimidación o amenazas o por cualquier hecho de violencia, se impida a los concejales reunirse a sesionar en la sede oficial de la cabecera municipal. En tal caso corresponde al presidente de la respectiva corporación fijar el lugar de reunión aún fuera de su jurisdicción. Por tanto, es viable jurídicamente el traslado de la sede oficial del concejo municipal...¹³ (subrayado fuera de texto).

Del mismo modo, en sentencia C-008 de 2003¹⁴, la Corte Constitucional hizo énfasis en que la grave afectación del orden público es requisito sine qua non para permitir reuniones no presenciales o fuera de la sede, en los siguientes términos:

“Respecto a las características de las reuniones corporativas, una primera lectura de las disposiciones constitucionales y legales citadas permiten señalar que, en principio, ellas deben ser presenciales y desarrollarse en la respectiva sede oficial, por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo. No obstante, resulta válido concluir que, si bien éstas parten de la necesaria presencia de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular en la sede oficial

¹² Artículos 150, 6 y 140 de la Constitución Política. Artículo 111 de la Ley 418 de 1997

¹³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, CP.: Augusto Trejos Jaramillo, providencia de seis (6) de diciembre de dos mil uno (2001), Radicación número: 1387.

¹⁴ MP. Rodrigo Escobar Gil,

designada para el efecto, no es per se inconstitucional que, bajo condiciones de excepción donde está de por medio el funcionamiento de tales corporaciones y la propia institucionalidad democrática, las reuniones de éstas puedan llevarse a cabo por vías distintas -incluso no previstas por el Constituyente ni por el legislador ordinario- que en todo caso permitan garantizar las reglas básicas del juego democrático y político: el debate, la participación y la publicidad de los actos.

...

Ante la grave situación de orden público que afecta la República y atendiendo a su carácter excepcional y transitorio, no resulta contrario al principio democrático que se adopten medidas como es la de autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos Municipales, admitiendo que sus miembros deliberen y decidan a través de las herramientas tecnológicas existentes en materia de telecomunicaciones, tales como fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía 'vía chat', siempre que a través de su regulación sea posible asegurar la existencia del debate, la participación ciudadana, la publicidad de los actos, el principio de las mayorías y, en general, todas aquellas garantías propias del precitado principio democrático.

...

En cuanto la medida de autorizar este tipo de reuniones no presenciales es excepcional y transitoria; es decir, que sólo opera cuando por razones de orden público no es posible que los concejos sesionen en la sede habitual, y únicamente durante el tiempo que dure el estado de conmoción interior, es necesario, para evitar el uso inadecuado y desmesurado de la precitada medida, que su realización esté precedida de una declaración del Gobierno Nacional en la que se definan aquellas zonas del territorio donde el Estado no esté en capacidad de brindar una protección especial a los miembros de los Concejos Municipales amenazados, ni tampoco de garantizar las reuniones presenciales en las respectivas sedes” (subrayado fuera de texto).

El Consejo de Estado, en sentencia de 15 de octubre de 2009 precisó que toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dársele efecto alguno¹⁵.

Sobre este tema el Tribunal Administrativo de Boyacá, al desatar demandas de objeción de Acuerdos Municipales, ha tenido oportunidad de pronunciarse en varias oportunidades, en las que concluyó que, en efecto, no es legal la sesión de los Concejos Municipales fuera de su sede. Así en sentencia del 21 de julio de 2014, proferida dentro del proceso con Radicación No. 15001 2333 000 **2014 00242** 00, siendo demandado el Acuerdo Municipal No. 002 de 7 de marzo de 2014 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, esta Sala precisó:

“... De conformidad con las normas transcritas, para la Sala es claro que el Concejo Municipal, por regla general, sesionará en la sede oficial de dicha corporación, y de manera excepcional, sesionará de manera no presencial cuando no se pueda asistir por razones de orden público, amenaza o intimidación.

¹⁵ Expediente: 2008-00855, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-1028 de 2003, señaló:

(...)

La regla general es que los Concejos deben sesionar en su sede oficial, a menos que exista alteración del orden público. La única medida que se declaró exequible en virtud de que con ella se contrarrestaba la situación de orden público y no se contrariaba la Constitución fue la de autorizar las reuniones no presenciales de los Concejos cuando la situación de orden público no permitiera sesionar en la sede oficial, utilizando para el efecto los avances de la tecnología en materia de telecomunicaciones. La grave afectación del orden público es requisito sine qua non para permitir reuniones no presenciales o fuera de la sede.

(...)

De conformidad con lo anterior, para la Sala es claro que el artículo 43 antes transcrito es violatorio de los artículos 23 parágrafo 3 y 24 de la Ley 136 de 1994, toda vez que estas indican que sólo por razones de alteración del orden público, amenaza o intimidación, los miembros del Concejo Municipal están facultados para sesionar por fuera del recinto oficial, para lo cual utilizarán las tecnologías de la información que tengan a la mano.

Por lo tanto, al establecerse la violación a lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Ley 136 de 1994, se declarará la invalidez del artículo 43 del Acuerdo 02 de 7 de marzo de 2014...¹⁶

Posteriormente, en sentencia de 22 de enero de 2017, la Sala de decisión No. 2 de este Tribunal, reiteró tal criterio, así:

“... Finalmente la Sala de Decisión 3 de esta Corporación, en sentencia de nulidad de 18 de marzo de 2009, estimó que las sesiones del Concejo Municipal de Chíquiza deben realizarse en el recinto destinado oficialmente para el efecto y no en cualquier lugar dentro del ente territorial, razón por la que se declaró la nulidad del Acuerdo 012 de 31 de mayo de 2001, proferido por la citada Corporación, mediante el cual se establecía su reglamento interno.

En este orden de ideas, la Sala declarará la invalidez de los apartes del artículo 6° del Acuerdo 018 de 2011, que consignan que el Concejo Municipal de Miraflores podrá sesionar ordinariamente fuera de la sede oficial cuando no se contemple la aprobación de proyectos; y que los concejales que participen en dichas sesiones tendrían derecho al reconocimiento y pago de honorarios y que sus decisiones gozarían de validez, por las siguientes razones:

Las reuniones de los Concejos Municipales se deben efectuar dentro de las condiciones legales o reglamentarias, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 136 de 1994. Así pues, el artículo 23 ibídem dispone que los concejos municipales sesionaran ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, en aras de garantizar el debate democrático. No obstante, la citada ley autoriza excepcionalmente que los miembros de los concejos municipales puedan participar de la sesiones de manera no presencial por razones de orden público, intimidación o amenaza.

Luego, excepcionalmente se podrá sesionar por fuera de la sede oficial del Concejo Municipal, cuando esté de por medio el funcionamiento de los mismos, por razones de orden público, intimidación, amenaza o violencia, con

¹⁶ Sala de Decisión No. 3, M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

fundamento en los artículo 150.6¹⁷ y 140¹⁸ de la Constitución Política.” ¹⁹ –
Subraya y negrilla fuera del texto-.

Posición reiterada por esta misma Corporación, Sala de Decisión No. 5, M.P. Doctor Oscar Granados Naranjo, en sentencia de 12 de julio de 2017, proferida dentro del expediente radicado 15001-2333-000-2017-00367-00.²⁰

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas y siguiendo los precedentes citados, fuerza concluir que los apartes acusados de los artículos 7 y 70 del acuerdo No.009 de 30 de agosto de 2019, serán declarados inválidos.

En efecto, conforme las disposiciones legales citadas, para la Sala es claro que los Concejos Municipales no tienen libertad ni autonomía para cambiar discrecionalmente el lugar de sesiones; por excepción, es factible que, utilizando medios tecnológicos los concejales participen de las sesiones virtuales, cuando a juicio del presidente de la duma municipal existan razones de orden público, intimidación o amenaza que impidan el normal desarrollo en el recinto oficial.

Bajo ese panorama, tal como fue redactado el inciso acusado, la Sala considera que el Concejo municipal de Rondón al utilizar en la redacción de la norma la palabra “válidamente”, posibilitó el cambio de sede oficial para sesionar, cuando las normas que rigen la materia no permiten modificaciones para ningún propósito.

4.4. De la prórroga de sesiones y sus honorarios

Las normas del reglamento cuya invalidez se solicita establecen:

¹⁷ Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...6. Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales.

¹⁸ El Congreso tiene su sede en la capital de la República. Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el presidente del Senado.

¹⁹ M.P. Doctor Luis Ernesto Arciniegas Triana

²⁰ Sobre el particular manifestó: “Conforme lo anotado, la única norma que en la actualidad permite a los concejales trasladar la sede para sesionar es la Ley 782 de 2002, que en su artículo 35 indica que “las corporaciones públicas referidas, a las cuales se les dificulte sesionar en su sede oficial por razones de alteración del orden público, podrán sesionar donde lo determine el presidente de la corporación respectiva.” En consecuencia, la regla general es que los Concejos deben sesionar en su sede oficial, a menos que exista alteración del orden público, en virtud de lo consagrado en el artículo 35 de la Ley 782 de 2002, “por ser ésta la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo”. El Consejo de Estado, en sentencia de 15 de octubre de 2009, expediente: 2008-00855, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, precisó que toda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe por fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dársele efecto alguno...”

Inciso 3º del párrafo 1º del artículo 28:

“(…) Las sesiones de prórroga, al ser una extensión del periodo ordinario, también se considerarán como sesiones ordinarias y podrán reconocerse y pagarse a los Concejales que participen en ellas. Las sesiones de prórroga pagadas a los Concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero de la Ley 1368 de 2009 autoriza se puedan pagar a los concejales”. (fl. 26)

A su vez, el párrafo 3 del artículo 46 prevé:

*“**Parágrafo Tercero:** Cuando se decida reconocer y pagar sesiones de prórroga, esta serán descontadas de las 70 sesiones ordinarias que la ley autoriza pagar”. (fl.48)*

La ley 136 de 1994 prevé:

*“**ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES.** Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:*

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

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

PARÁGRAFO 1o. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

En referencia a lo establecido en el citado artículo, la Corte Constitucional en la sentencia C-271 de 1996²¹ expresó lo siguiente:

“La norma cuestionada no establece un período de reuniones absoluto, de modo que se impida la realización de otras sesiones que permitan a los

²¹ M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

concejos ocuparse de los asuntos propios de su competencia, porque tanto los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, como los concejos de los municipios ubicados en las demás categorías, pueden, por voluntad propia, prorrogar el período ordinario de sesiones por diez días calendario más”

De lo anterior se colige que los Concejos Municipales **podrán prorrogar sus periodos de sesiones ordinarias por un término de diez días más.**

Ahora bien, con respecto al reconocimiento y pago de honorarios de sesiones, el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 dispuso:

“ARTÍCULO 65. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS. Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.

(...)”

A su vez, el artículo 66 *ibídem.*, disponía que el pago de honorarios a concejales se causaba durante los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, sin que de allí se derivara efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

Posteriormente dicha norma fue modificada por el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 en el sentido que las sesiones extraordinarias ni las prórrogas generaban el pago de honorarios.

Por otra parte, la Corte Constitucional²² en la sentencia C- 540 de 2001 declaró la exequibilidad del artículo 20 *ibídem* y consideró lo siguiente:

“Encuentra la Corte que la finalidad de la norma es limitar el número de sesiones que los municipios pueden remunerar a sus concejales, lo cual tiene dos propósitos básicos: 1) garantizar que los concejos utilicen en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y 2) evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias para aprobar los proyectos de acuerdo que les compete. En ambos sentidos la finalidad de la norma se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general (C.P., arts. 1, 2 y 109)” (subrayado fuera de texto).

Con posterioridad, el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 fue modificado por el artículo 7 de la Ley 1148 de 2007, estableciendo que los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serían como máximo el equivalente al cien por ciento por ciento

²² Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-540-01 del 22 de mayo de 2001. M.P. Dr. Jaime Córdoba Treviño, en los términos expuestos en la parte motiva en relación con el cargo de vulneración del derecho a la igualdad.

(100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde. Reiterando que no se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Por último, el artículo 1° de la Ley 1368 de 2009²³, modificó el artículo 66 de la ley 136 de 1994, señaló sobre la causación de honorarios de los Concejales, lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 66. Liquidación de honorarios. Atendiendo la categorización establecida en la Ley 617 de 2000, el valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en la siguiente tabla:

Categoría	Honorarios por sesión
Especial	\$347.334
Primera	\$ 294.300
Segunda	\$ 212.727
Tercera	\$ 170.641
Cuarta	\$ 142.748
Quinta	\$ 114.967
Sexta	\$ 86.862

A partir del primero (1o) de enero de 2010, cada año los honorarios señalados en la tabla anterior se incrementarán en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el año inmediatamente anterior.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se pagarán anualmente ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta cuarenta (40) extraordinarias al año. En los municipios de categorías tercera a sexta, se pagarán anualmente setenta (70) sesiones ordinarias y hasta veinte (20) sesiones extraordinarias al año”.

Sobre el particular, esta Corporación en anteriores ocasiones²⁴ ha señalado que la última modificación que sufrió el artículo 66 de la citada Ley 134 de 1994, aparentemente, eliminó la prohibición relativa al pago de las sesiones celebradas dentro del periodo de prórroga, cuya realización se encuentra autorizada por el párrafo 1° del artículo 23 de la Ley 134 de 1994; pero concluyó:

“(…) en criterio de la Sala dicha remuneración continua siendo improcedente por dos razones. En primer lugar, esta Corporación en anteriores ocasiones ha afirmado que, de acuerdo con el artículo 312 de la Constitución, es la ley la que determina los casos en que los concejales tienen derecho a honorarios por su asistencia a sesiones, de modo que si el texto del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1368 de 2009, solo contempla para tales efectos la participación en sesiones ordinarias y extraordinarias, el derecho en mención se limita a estas. En otras palabras, la ausencia de mención de las sesiones en periodo de prórroga hace que las mismas no causen honorarios. Lo anterior también es coherente con la máxima que reza que las

²³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

²⁴ Ver, por ejemplo: TAB, 7 Mar. 2018, Rad. 50012333000201700800-00, M.P. Luis Ernesto Arciniegas; Rad. 150012333000201800657-00, 12 de febrero de 2019, M.P. José Ascensión Fernández Osorio

autoridades solo pueden hacer lo que les está permitido, con mayor razón en materia presupuestal.

En segundo lugar, a pesar de que los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-540 de 2001 se refirieron a la redacción que presentaba el artículo 20 de la Ley 617 de 2001, mantienen aplicabilidad en cuanto a la razón de ser de la limitación de la remuneración de los concejales. Aunque en el Acuerdo que ahora se examina se indica que el pago de las sesiones de prórroga se descontaría del previsto para las sesiones ordinarias "al ser una extensión del periodo ordinario", esto podría llevar a que se dilaten los tiempos de las discusiones de la corporación de elección popular con el fin de completar el tope máximo de remuneración en el periodo de prórroga cuando dentro del ordinario aquel no se alcanza, lo cual va en contravía de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general.

Por lo tanto, también se declarará la invalidez del inciso 2° del párrafo 1° del artículo 28 del Acuerdo No. 010 del 27 de agosto de 2018" (Resaltado fuera de texto).

En esta ocasión, la Sala reitera el criterio precedente, atendiendo a que la última modificación realizada al artículo 66 de la Ley 136 de 1994 no autoriza el pago de sesiones prorrogadas, sino que pretende limitar el número de sesiones que se pueden remunerar, lo cual obedece a principios de eficacia y economía de la función administrativa, tal y como lo adujo la Corte Constitucional en la sentencia C- 540 de 2001.

*En tales condiciones se precisará que en la sentencia proferida el 9 de octubre de 2018, en el expediente Radicado No. 2018-00170-170 en el que fuera ponente el Magistrado Fabio Iván Afanador García, al analizar este aspecto, si bien declaró la invalidez del artículo del reglamento de funcionamiento del Concejo Municipal de Puerto Boyacá, con regulación de igual tenor que la acá estudiada, lo hizo por razones distintas, pero se consideró que en tanto el artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, no prohibió expresamente el pago como si lo hacía la norma anterior, entonces era dable considerar, bajo el marco de las discusiones dadas en el Congreso de la República, que la intención del legislador fue que tales sesiones se pagaran pues **la ley no lo reguló pero tampoco lo prohibió**. Preciso la providencia:*

"...No obstante, la Sala destaca de la lectura del artículo 66 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 1° de la Ley 1368 de 2009, que no está prohibido el pago de honorarios por concepto de prórrogas de las sesiones ordinarias.

Si bien, en un comienzo el Legislador autorizó la prórroga de las sesiones ordinarias por 10 días, pero no su pago, posteriormente eliminó en el artículo 1° de la Ley 1368 de 2009 la prohibición de pago que existía.

Resulta claro entonces, que la voluntad del Legislador estuvo dirigida a que la prórroga de las sesiones ordinarias fuera objeto de pago. En ese sentido, se encuentra que en el texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la

República del día 19 de noviembre de 2008 del entonces proyecto de Ley No. 111 de 2008, por medio del cual se reforman los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 136 de 1994, se indicó lo siguiente:

(...)

Así las cosas, si bien en el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009 citado no se indicó finalmente nada con respecto al pago de las prórrogas de las sesiones ordinarias, también es cierto que no se prohibió el mismo, diferente a como sí se había realizado en la anterior normatividad, donde era expresa la prohibición en tal sentido...”

*Consideración de la cual esta Sala se aparta por las razones ya expuestas, pero, además, porque, es claro el artículo 6º de la C.P. al señalar que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y **por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones**” y, a su vez, el artículo 122 de la Carta prevé que “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.”*

*Las disposiciones constitucionales citadas, examinadas de tiempo atrás por la Corte Constitucional²⁵, permiten concluir que toda actividad desarrollada por quienes hagan parte de la estructura estatal debe estar acompañada de la competencia requerida para llevarla a cabo. En tal medida, que el legislador no haya prohibido el pago de honorarios, no implica que en ejercicio interpretativo el Concejo Municipal pueda decidir si lo hace o no, como bien lo concluyó la sentencia del 9 de octubre de 2018, pero, a diferencia, en ésta se reitera, llanamente, que el Concejo Municipal no puede pagar las sesiones de prórroga en tanto el legislador contempló el pago **exclusivamente** para un número máximo de sesiones ordinarias y extraordinarias, no para sus prórrogas.*

Todo lo aquí expuesto, lleva a concluir que se declarará la invalidez solicitada por la Gobernación.

4.5. El procedimiento que rige la aprobación de los acuerdos municipales

El artículo 149 del Acuerdo, dispuso:

“Artículo 149.- Revocatoria. Todo proyecto de acuerdo aprobado en segundo debate por la plenaria del Concejo es revocable por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación, siempre y cuando aún no haya sido enviado al despacho del alcalde para sanción. Para la revocatoria se aplicarán los procedimientos contenidos en el artículo 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011” (fl. 87)

²⁵ Ver, entre otras, las Sentencias C-793 de 2002 y C-1174 de 2005.

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994²⁶, citado por el Departamento como norma infringida, consagra 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**” (subrayado y negrilla fuera de texto).*

Por expreso mandato de la disposición citada, para que un proyecto pueda convertirse en acuerdo es imprescindible que cumpla con los siguientes requisitos: (i) presentación del proyecto en la secretaría del concejo; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del concejo, (iii) que haya sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la corporación, tres días después de su aprobación en la comisión respectiva; y finalmente, (iv) que haya obtenido la **sanción del alcalde municipal**.

Efectivamente, consagra el artículo 76 ibídem, que aprobado en segundo debate el proyecto de acuerdo pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción, oportunidad en la que podrá objetar los proyectos aprobados por el Concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, a la Ley y a las ordenanzas, disponiendo de cinco (5), diez (10) o veinte (20) días para devolverlo al Concejo Municipal.

En consecuencia, de las objeciones deberá darse traslado al Concejo municipal para que las estudie y resuelva. **Si el concejo no las admite, o rechaza, el proyecto de acuerdo deberá ser enviado al respectivo Tribunal Administrativo.**

²⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

En el sentir de la Sala, el Concejo Municipal de Rondón excedió los límites de la facultad reglamentaria a ellos otorgada para darse su propio reglamento interno, pues la disposición legal no establece la opción de la revocatoria y menos que se pueda aplicar el procedimiento contenido en el artículo 93 del CPACA, aplicable a los actos administrativos, **y no a los proyectos de acuerdo municipal** aprobados en segundo debate, comoquiera que aún no pueden ser considerados actos administrativos, pues para ello es **indispensable la sanción del respectivo alcalde**.

No existe duda entonces de que, para la expedición de un Acuerdo, existe un trámite debidamente reglado, por lo tanto, la trasgresión a dicha normatividad o la improbación del proyecto de acuerdo, no pasa de ser eso, un proyecto que no nace a la vida jurídica, por lo que no puede ser considerado como un acto administrativo como tal.

En atención a que con la Ley 136 de 1994, el legislador adoptó el régimen de reuniones y de los actos de los Concejos Municipales, no es procedente como lo pretende la Corporación edilicia, acudir a la norma general (Ley 1437 de 2011) para proceder a revocar un proyecto de Acuerdo.

Por lo expuesto, se accederá a la invalidez del artículo 149 del acuerdo demandado, toda vez que se pretende aplicar un procedimiento de revocatoria que no se ajusta a los requisitos de la norma, esto en cuanto a que el Concejo municipal pretende la revocatoria de un proyecto de acuerdo que aún no ha cumplido con los trámites legales - la sanción y la publicación- para ser acto administrativo,

4.6. Poder de policía a cargo de los Concejos municipales

La norma cuya invalidez se solicita es el ordinal 1° del numeral 2 del artículo 31 del acuerdo acusado, en el que se dispone como atribución del Concejo Municipal dictar el acuerdo municipal de convivencia ciudadana y de policía. Precisa la disposición:

“Artículo 31.- Funciones y Atribuciones del Concejo pleno.

(...)

2. Son atribuciones del Concejo.

1. Disponer lo referente a la Policía y sus diferentes ramas, sin contravenir la Constitución, las Leyes y las Ordenanzas, ni los Decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador. Mediante esta atribución podrá dictar el Acuerdo Municipal de Convivencia Ciudadana y de Policía.” (fl. 29)

Precisó la Sentencia C 492 de 1992²⁷, que el poder de policía es aquella facultad de expedir la ley de policía u otras normas que regulen la conducta ciudadana, que está en cabeza del Congreso de la República y, subsidiariamente, en lo relativo a la protección de ciertos derechos constitucionales en las Asambleas Departamentales (art. 300 - 8 C.P normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal) y en los Concejos Municipales según lo determinado en los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución, como son los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

De conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política son atribuciones del alcalde:

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante” (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con el artículo 300 *ibídem*, modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo No. 1 de 1996, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

“... ”

8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal...”

Por su parte, a los Concejos Municipales les corresponde de acuerdo con el artículo 313 de la Constitución Política entre otras funciones, las siguientes:

“7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

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

²⁷ *Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 195, 208 y 219 del Decreto 1355 de 1970 Actores: Claudia Marcela Noreña López y otros Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil dos (2002).*

La Ley 1801 de 2016²⁸ define el poder de policía como la “...facultad de expedir las normas en materia de Policía, que son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento”²⁹ (subrayado fuera de texto).

De igual forma, dispone el artículo 12 *ibídem*, que el **poder subsidiario de policía** es ejercido por las Asambleas Departamentales y el Concejo Distrital de Bogotá, dentro de su respectivo ámbito territorial, para dictar normas en materias que no sean de reserva legal, en el marco de la Constitución y la ley. Estas corporaciones en el ejercicio de poder subsidiario no podrán:

- “1. Establecer limitaciones, restricciones o normas adicionales a los derechos y deberes de las personas, que no hayan sido previstas o autorizadas por el legislador.
2. Establecer medios o medidas correctivas diferentes a las previstas por el legislador.
3. Exigir requisitos adicionales para ejercer derechos o actividades reglamentadas de manera general, ni afectar los establecidos en la ley”.

Así mismo, el artículo 13 de la citada norma, establece que el **poder residual de policía** lo pueden ejercer los Concejos Distritales y los **Concejos Municipales** dentro de su respectivo ámbito territorial, consiguiendo “...reglamentar residualmente los comportamientos que no hayan sido regulados por la ley o los reglamentos departamentales de Policía, ciñéndose a los medios, procedimientos y medidas correctivas establecidas en la presente ley”.

Finalmente, se debe indicar que el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes y demás autoridades administrativas que señale el órgano de poder de policía ejercen la función de policía, es decir “...la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía”³⁰.

La normatividad y la jurisprudencia citada permite concluir que los Concejos municipales están **facultados del poder de policía residual**, única y exclusivamente para las materias determinadas en los numerales 7º y 9º del artículo 313 de la Constitución, es decir, en asuntos que conciernen a (i) el uso del suelo -dentro de los límites que fije la ley-, y a vigilar y controlar las actividades relacionadas con la

²⁸ “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”

²⁹ Artículo 11 *ibídem*

³⁰ Art. 16 Ley 1801 de 2016

construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; y, a (ii). dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Por lo tanto, se declarará la validez de ordinal 1° del numeral 2 del artículo 31 del Acuerdo 009 de 2019, condicionado a que la elaboración del Acuerdo Municipal de Convivencia Ciudadana y de Policía abarque las materias determinadas en el citado artículo constitucional y contemple las disposiciones establecidas en la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía.

5. De la remisión del Acuerdo para revisión del Gobernador.

*Finalmente, no pasa por alto la Sala el desacato a la disposición contenida en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, en que incurrió el Alcalde Municipal, puesto que no envió la copia del **Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019**, “Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, (...) para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución”.*

*Se pudo observar conforme lo indica el documento visible al folio 9 del expediente, que el **Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019**, fue sancionado por el Alcalde Municipal de Rondón el **26 de septiembre de 2019**, por lo tanto, y conforme lo dispone la norma en comento, tenía plazo de enviar la copia del aludido acto hasta el día **4 de octubre de 2019**; no obstante, en el proceso quedó acreditado que este acto administrativo fue recibido por el Gobernador del Departamento de Boyacá el día **15 de octubre de 2019** (fl.10), es decir, habiéndose excedido el término de cinco días acuñado en el artículo 82 en comento. Por ello, se oficiará a la Procuraduría General de la Nación, para que, de considerarlo, inicie las diligencias disciplinarias del caso.*

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

FALLA:

Primero. Declarar la invalidez de las siguientes normas contenidas en el Acuerdo 009 de 30 de agosto de 2019 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN BOYACÁ Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL N° 035 DE ENERO 10 DE 1997 “REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE RONDÓN BOYACÁ”*”, por los cargos invocados por el Departamento de Boyacá y las razones expuestas en la parte motiva

de la providencia: i) inciso 3º del artículo 7º; ii) artículo 70; iii) inciso 3º del párrafo 1º del artículo 28; iv) párrafo 3º del artículo 46, v) artículo 149.

Segundo. *Declarar la validez condicionada del ordinal 1º del numeral 2 del artículo 31 del Acuerdo 009 del 30 de agosto 2019, expedido por el Concejo Municipal de Rondón, bajo el entendido de que el poder de policía residual abarque **solamente** los temas a que alude la parte considerativa.*

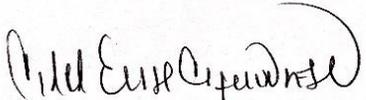
Tercero. *Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal de Rondón, al Presidente del Concejo Municipal, al Gobernador de Boyacá y al Ministerio Público.*

Cuarto. *Oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo, inicie las indagaciones tendientes a sancionar **Roosevelt A. Chávez Leguizamón**, en calidad de Alcalde Municipal de Rondón quien fungió en tal condición para la época en que fue sancionado el Acuerdo No. 009 de 30 de agosto de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Rondón, por el presunto desconocimiento del artículo 82 de la Ley 136 de 1994. Al oficio adjúntese copia de los folios 9 y 10 del expediente y de esta providencia.*

Quinto. *En firme esta providencia, hacer las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y archivar el expediente.*

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 3, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada

JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

OSCAR GRANADOS NARANJO
Magistrado