



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

### **SALA DE DECISION No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ**

**RADICACIÓN: 150012333000 202000037 00**

#### **I. LA ACCIÓN**

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a proferir sentencia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Moniquirá.

#### **II. ANTECEDENTES**

##### **2.1. – Pretensiones**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez de los artículos 7, numeral 1 del artículo 32, inciso tercero del párrafo 1º del artículo 28, párrafo tercero del artículo 46, artículo 70 y artículo 147 del Acuerdo No. 031 del 28 de noviembre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Moniquirá, *"POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONIQUIRÁ, BOYACÁ, Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL No. 015 de 2015"*.

##### **2.2- Supuestos de hecho**

Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son, en resumen, los que a continuación se relacionan:

Indicó, que el Concejo Municipal de Monquirá expidió el Acuerdo No. 031 del 28 de noviembre de 2019 *“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONIQUIRÁ, BOYACÁ, Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL No. 015 de 2015”*

Precisó, que el Acuerdo Municipal mencionado fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 17 de diciembre de 2019.

Manifestó que realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Constitución y a la ley.

### **2.3.- Normas violadas y concepto de violación**

Invocó como transgredidas:

De orden constitucional: los artículos 6, 150, 313 y 315.

De orden Legal: Los artículos 24, 65, 73 y 75 de la Ley 136 de 1994; artículo 20 de la Ley 617 de 2000; artículos 2 y 7 de la Ley 1148 de 2007; artículo 24 de la Ley 1551 de 2012; artículos 1º y 66 de la Ley 1368 de 2009.

Para explicar el concepto de violación de la normatividad invocada, el actor argumentó que los debates en el Concejo Municipal deben adelantarse en el lugar físico habilitado para tal fin, lo cual implica solemnidad de la corporación y sus decisiones, así como el componente fáctico para que los concejales deliberen, de manera que las decisiones que se adopten fuera de este recinto carecerán de validez, y que la excepción a esta regla debe estar debidamente sustentada, y estar relacionada con circunstancias de orden público, intimidación o amenaza.

Adujo que el Concejo no puede interpretar de manera distinta el tema del pago de sesiones estipulado por la ley, que para comprender el procedimiento a seguir en cuanto a las prórrogas de los períodos, al momento de darse su reglamento el Concejo Municipal de Moniquirá debió interpretar de manera sistemática las normas que desarrollan la materia, según las cuales, los lapsos temporales no pueden tomarse como excusa o motivar la dilación de los debates necesarios para tramitar temas de interés municipal.

Explicó que los artículos 73 y 75 de la Ley 136 de 1994 regulan el trámite de los proyectos de acuerdo y el procedimiento para su sanción, de modo que el artículo 147 del reglamento bajo estudio no es claro en su fundamento, toda vez que el proyecto de acuerdo aprobado en plenaria (segundo debate), debe radicarse en el despacho del alcalde municipal para que se pronuncie y sancione dentro del término designado por la ley y, en caso que amerite un pronunciamiento diferente a la sanción, será el jefe de la Administración quien objete por inconveniencia o por ilegalidad y se proceda con la institución prevista en los artículos 78 a 80 de la Ley 136 de 1994.

Que el artículo 147 objetado incluye una denominada "revocatoria del proyecto de acuerdo", que podría asimilarse al trámite del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, pero no resultaría aplicable por existir normas especiales que regulan el trámite de sanción del acuerdo.

Finalmente, expresó que el ordinal primero del numeral 2° del artículo 31 del acuerdo 031 vulnera los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, habida cuenta que la facultad de policía en cabeza del concejo municipal no le permite la expedición de acuerdos municipales sobre temas de convivencia y de policía, esta es una función del Alcalde (fls. 4 – 4vto.).

#### **2.4. Contestación de la demanda**

El Municipio de Moniquirá se pronunció sobre cada uno de los cargos propuestos como sigue:

- Sobre las sesiones del concejo fuera del recinto, transcribió citas jurisprudenciales y concluyó que el criterio de lo sustancial sobre lo formal se debe revisar la dinámica de la situación por la dinámica que se presenta en las corporaciones.
- Con relación al pago ilegal en sesiones prorrogadas consideró que le asiste razón al demandante en cuanto a la competencia asignada al Alcalde Municipal para objetar o sancionar el proyecto dentro del término fijado por la ley.
- Del impedimento para expedir normas de policía también aceptó que se usurpa esta función asignada a la Administración, y que por tanto debe declararse la invalidez del acuerdo en lo que atañe a este punto (fls. 145 – 151).

## **2.5.-Actuación Procesal**

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 23 de enero de 2020 (fl. 5), fue admitida por auto de 30 de enero de 2020 (fl. 136), y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A. y en el D. L. 1333 de 1986. El Municipio de Monquirá dentro del término de fijación en lista contestó la demanda (fls 145 – 151). Mediante providencia del 21 de febrero de 2020 (fl. 153), se abrió a pruebas el proceso y, una vez vencida la etapa probatoria, corresponde ahora dictar la sentencia que en derecho corresponda.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. El Problema Jurídico.**

El debate se contrae a determinar si el Acuerdo No. 031 del 28 de noviembre de 2019 se ajusta a la normatividad que regula el trámite previsto en la Ley en lo relacionado con **i)** sesiones del Concejo Municipal fuera del recinto, **ii)** pago en sesiones prorrogadas, **iii)** revocatoria de los acuerdos y **iv)** expedición de normas de policía por parte del concejo municipal.

A partir de lo anterior, encuentra la Sala que los cargos formulados por la entidad demandante para atacar la validez parcial del acuerdo 031 de 28 de noviembre de 2019, se basa en puntos específicos sobre la competencia asignada por ley a la corporación edilicia al momento de fijar su propio reglamento, que de resultar demostrada la vulneración de las normas en que debía fundarse, conllevaría, de entrada, a declarar la invalidez de los artículos artículos 7, numeral 1 del artículo 32, inciso tercero del párrafo 1° del artículo 28, párrafo tercero del artículo 46, artículo 70 y artículo 147 del mencionado acuerdo.

Por lo anterior, la Sala considera pertinente abordar de manera inicial el estudio del cargo aludido en precedencia.

### **3.2.- DE LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA JURÍDICO:**

Teniendo en cuenta que no se solicitó la invalidez de la totalidad del Acuerdo Municipal No. 031 de 28 de noviembre de 2019, deberá la Sala analizar de manera individual los artículos que la entidad demanda consideró como violatorios de la Constitución y la ley.

#### **3.2.1.- De las sesiones fuera de la sede del Concejo**

**Artículos demandados:** Inciso tercero del artículo 7° y artículo 70, cuyo tenor es el siguiente:

*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. (...)*

**Los Concejales que participen en sesiones que válidamente se realicen fuera de la sede oficial de la Corporación tendrán derecho al reconocimiento y pago de honorarios. (...)**

*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 períodos, para atender asuntos propios de las localidades, en el sitio que se*

*determine en la proposición que se apruebe para tal fin, la cual deberá contener los asuntos a tratar.”*

Sobre este tema, y tal como lo invocó la entidad demandada, el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, señala:

**Artículo 24º.-** *Invalidez de las reuniones. Toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionadas conforme a las leyes.*

El artículo antes referido fue suspendido por el Decreto Nacional 2255 de 2002, cuyo artículo 1 estipuló:

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

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

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

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

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

Posteriormente, la Ley 1148 de 2007, en su artículo 2, incluyó la norma antes referida con algunas modificaciones al artículo 23 de la Ley 136. Al respecto dispuso:

**Artículo 2º.** *Adiciónese un párrafo al artículo [23](#) de la Ley 136 de 1994:*

**Parágrafo 3º.** *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 concurran a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.*

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

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

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

*El Gobierno Nacional reglamentará la materia.*

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.

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...”*

Sobre este tema este Tribunal, al desatar demandas de objeción de acuerdos municipales, ha tenido oportunidad de pronunciarse, y ha concluido que, en efecto, no es legal la sesión de los Concejos Municipales fuera de su sede. Así, en sentencia de 22 de enero de 2017, la Sala de decisión No. 2 de esta Corporación, reiteró tal criterio de la siguiente manera:

*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 las 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 fundamento en los artículo 150.6<sup>1</sup> y 140<sup>2</sup> de la Constitución Política.***<sup>3</sup> -Negrilla fuera del texto-

Los aspectos tratados en los artículos cuya invalidez se solicitó, son idénticos a los que fueron estudiados en los precedentes arriba mencionados, de manera que debe tenerse en cuenta el respeto de las instituciones democráticas, instituidas para que sean desarrolladas las actividades del Concejo y demás cuerpos deliberativos de elección popular, de forma que garanticen los principios de publicidad, transparencia y celeridad.

La realización de los debates de los concejos en su sede habitual es la regla general que sólo puede dejar de aplicarse excepcionalmente por

---

<sup>1</sup> *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.*

<sup>2</sup> *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.*

<sup>3</sup> *M.P. Doctor Luis Ernesto Arciniegas Triana*

razones de orden público que debe declarar el presidente del concejo municipal en las condiciones establecidas en el párrafo 3 del artículo 23 de la Ley 136 (introducido por el artículo 2 de la Ley 1148 de 2007), y, en tal caso, sólo permite la ley la participación en las sesiones utilizando los medios tecnológicos previstos en la norma en cita y siguiendo lo prescrito al respecto por el artículo 15 de la Ley 1551 de 2012, circunstancias que no atiende la previsión demandada, es decir, no es legal que con la aprobación de las dos terceras partes del Concejo puedan realizarse sesiones por fuera del recinto habitual lo cual, como lo señaló el demandante, desconoce que las condiciones excepcionales previstas en la ley.

Habrá entonces de accederse a la solicitud y declarar la invalidez del inciso tercero del artículo 7° y del artículo 70 del acuerdo No. 031 de 28 de noviembre de 2019.

### **3.2.2. Pago de sesiones prorrogadas**

**Artículos demandados:** Inciso segundo del párrafo 1 del artículo 28 y párrafo 3° del artículo 46, que a continuación se transcriben:

*Artículo 28 Período de sesiones. De conformidad con el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, el Concejo sesionará ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, cuatro meses al año (...)*

*Parágrafo 1.- Cada período ordinario de sesiones podrá ser prorrogado hasta por diez (10) días calendario más, a voluntad del Concejo. Cualquier concejal podrá presentar a la plenaria la proposición respectiva en cualquiera de las sesiones realizadas en la última semana al período de sesiones. Dicha proposición será sometida a votación y en caso de ser aprobada por la mayoría simple de los asistentes a la sesión, el período de sesiones se entenderá prorrogado sin que deba mediar ningún otro acto administrativo. La decisión de la plenaria de prorrogar el período de sesiones ordinarias no podrá ser revocada por la Mesa Directiva y para que la Plenaria del Concejo pueda revocar dicha decisión requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los miembros del Concejo.*

***Las sesiones de prórroga, al ser una extensión del período 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 descontarán de las 70 sesiones ordinarias que el artículo primero de la Ley 1368 de 2009 autoriza se le puedan pagar a los Concejales.”***

*Artículo 46.- Reconocimiento y Pago de Honorarios. El valor de los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales será el señalado en el artículo primero de la Ley 1368 de 2009, los cuales se incrementarán cada año en un porcentaje equivalente a la variación del IPC durante el año inmediatamente anterior. La Administración Municipal deberá hacer el cálculo y la transferencia al presupuesto del Concejo de todo el presupuesto para el pago de honorarios proyectando para tales efectos el incremento correspondiente. (...)*

*Parágrafo 3. Cuando se decida reconocer y pagar sesiones de prórroga, éstas serán descontadas de las 70 sesiones ordinarias que la ley autoriza pagar.”*

Al respecto el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 dispone lo siguiente:

**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.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración. (...)* (resalta la Sala)

Por medio de la sentencia C-271 de 20 de junio de 1996, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de esta norma y sobre el tema en comento, expuso:

c) *No se vulnera el artículo 293 de la Constitución, porque esta norma además de facultar al legislador para determinar "las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, período de sesiones, faltas absolutas y temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos popularmente para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales", igualmente lo autoriza para determinar "los períodos de sesiones y lo necesario para el desempeño de funciones".*

*Reafirma igualmente la competencia del legislador para regular la materia tratada, la norma del artículo 312 que expresamente defiere a la ley lo relativo a la reglamentación de la integración de los concejos de acuerdo con la respectiva población y a la determinación de "la época de sesiones ordinarias de los concejos".*

*En tales circunstancias, es clara la atribución del legislador para señalar discrecionalmente, aunque basado en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los períodos de sesiones de los concejos municipales.*

***d) Finalmente, es oportuno anotar que la norma cuestionada no establece un período de reuniones absoluto, de modo que se impida la realización de otras sesiones que permitan a los concejos ocuparse de los asuntos propios de su competencia, porque de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 23 de la ley 136 de 1994, 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. Igualmente la norma es flexible, en el sentido de que el parágrafo 2 de la referida disposición, permite a los alcaldes convocar a los concejos municipales a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.*** (negrilla de la Sala).

Ahora, el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, en el sentido de señalar que "*no se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas*". Posteriormente, el artículo 7º de la Ley 1148 de 2007 que también modificó el artículo 66 de la Ley 136 de 1994 reiteró la prohibición del pago de estas sesiones. Sin embargo, el artículo 1º de la Ley 1368 de 2009 modificó también el citado artículo 66, en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 66. CAUSACIÓN DE HONORARIOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1368 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> *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:*

<b>Categoría</b>	<b>Honorarios por sesión</b>
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.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Se exceptúan del presente artículo los concejales de la ciudad de Bogotá, por cuanto el Decreto-ley 1421 de 1993, regula la materia.*

Se verifica entonces que no se incluyó en esta última reforma a la norma la prohibición con respecto a las prórrogas, de tal manera que el legislador, con esta modificación dejó a salvo la posibilidad de efectuar sesiones extraordinarias al año, pero no prohibió el pago de éstas.

En un caso de similares contornos, esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

*"De la lectura de la norma en cita, se puede colegir que en realidad no se está reconociendo el pago por concepto de la prórroga de las sesiones ordinarias a los Concejales del Municipio de Puerto Boyacá.*

*En efecto, lo que el reglamento en comento dispuso fue un "reconocimiento" facultativo de las sesiones de prórroga que realicen los Concejales del señalado ente territorial, incluido su pago. Así, la expresión "cuando se decida", utilizada en la norma demandada, implica que a pesar de estar la prórroga de las sesiones autorizadas por la Ley, existe un margen de discreción para decidir en el Concejo de Puerto Boyacá, si se reconocen o no.*

*Además, al indicarse que el reconocimiento y pago de las sesiones de prórroga se descontarán de las 70 sesiones ordinarias que la Ley autoriza pagar, lo que se está haciendo es supeditando su reconocimiento y pago a dicho número de sesiones, cuando la Ley independientemente otorga la posibilidad de que cada período ordinario sea prorrogado por 10 días calendario más a voluntad del Concejo y eliminó la prohibición de pago. Es decir, que en realidad no se está reconociendo la prórroga de las sesiones ni su pago en el Concejo Municipal de Puerto Boyacá - Boyacá en los términos dispuestos por la Ley.*

*Así las cosas, de la redacción del párrafo 3º del artículo 46 del Acuerdo No. 033 de diciembre 5 de 2017 se concluye que, (i) el reconocimiento y pago de la prórroga de las sesiones es facultativo, (ii) en caso de reconocimiento y pago de las mismas, éstas se descontarán de las 70 sesiones ordinarias autorizadas por la Ley, por lo tanto, (ii) no se está reconociendo la prórroga de las sesiones ni su pago en el Concejo municipal de Puerto Boyacá-Boyacá en los términos dispuestos por la Ley.*

*En ese contexto, lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 46 objetado vulnera lo dispuesto en la Ley vigente y relacionado con el reconocimiento y pago de las prórrogas de las sesiones ordinarias, toda vez que como se ha reiterado, cada período ordinario puede ser prorrogado por 10 días calendario más a voluntad del Respectivo Concejo y no existe prohibición para el pago de las mencionadas sesiones de prórroga, pago que sólo está supeditado al límite máximo de las sesiones. En ese orden de ideas, la Sala accederá a la pretensión de invalidez, pero por las razones anotadas en esta providencia.”<sup>4</sup>*

En el *sub lite* las normas demandadas se limitaron a precisar la posibilidad de efectuar sesiones extraordinarias, en los términos previstos en la ley; no obstante, tal como ocurrió en el caso analizado en precedencia, el inciso segundo del párrafo 1º del Acuerdo 031 de 28 de noviembre de 2019, incluyó la expresión “*Las sesiones de prórroga pagadas a los Concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias*”, de manera que, atendiendo al precedente horizontal se declarará la invalidez de dicho aparte, en la medida que resulta contradictorio con el resto del artículo donde sí se reconoce la posibilidad de pago de sesiones adicionales a las 70 ordinarias.

### **3.2.3. De la posibilidad de revocar sus propios acuerdos**

**Artículo demandado:** 147 el cual se transcribe a continuación.

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1. Sentencia de 9 de octubre de 2018. Exp. 150012333000201800170-00. M.P. Fabio Iván Afanador García

*Artículo 147.- 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."*

Sobre el particular, el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 73. DEBATES.** *Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.*

*La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.*

*Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.*

*El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.*

Ahora, en caso que el proyecto no sea aprobado, el artículo 75 *ibídem* prevé que 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.

De esta forma, en vista que el artículo demandado se refiere expresamente a la aprobación en segundo debate, tal como lo dispone el artículo 73 transcrito, una vez se debata el proyecto en la comisión respectiva, debe pasar a plenaria de la corporación, dentro de los tres días siguientes a la aprobación, para que se surta el segundo debate.

Posteriormente, según el artículo 76 y s.s. *ibídem*, aprobado en segundo debate pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde

para su sanción, quien podrá objetar los proyectos por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

Se observa entonces que el trámite establecido por el Concejo Municipal de Moniquirá no se encuentra contemplado en la ley, puesto que su objeto consiste en que entre el segundo debate y la sanción que realiza el alcalde, se instituya la figura de la revocatoria del proyecto de acuerdo, actuación que excede las facultades de la corporación edilicia, y en consecuencia, prospera el cargo contra el artículo demandado.

#### **3.2.4. De la expedición de normas en materia policiva**

**Artículo demandado:** Numeral 1 del numeral 2 del artículo 31, cuyo tenor es el siguiente:

*Artículo 31.- Funciones y atribuciones del Concejo pleno. El Concejo ejercerá las atribuciones previstas en las disposiciones normativas contenidas en los artículos 313 de la Constitución Política de 1991, artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en las demás normas jurídicas pertinentes con sujeción al Sistema de Bancadas vigentes y el ordenamiento jurídico colombiano. (...)*

*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. (...)"*

Precisa la Sala que el artículo 313<sup>5</sup> de la Carta Política señala

---

<sup>5</sup> **ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

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

expresamente las funciones de los Concejos Municipales, mientras que en lo pertinente a las funciones de los Alcaldes, señala en su artículo 315 numeral 2º:

"Son atribuciones del Alcalde:

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".

Por su parte, el artículo 41 de la Ley 136 de 1994, dispone:

*"Es prohibido a los concejos: (...)*

*3. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o de resoluciones.(...)"*.

Así entonces, las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, mientras que las funciones del alcalde son, en su esencia,

- 
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.
11. <Numeral adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.
12. <Numeral adicionado por el artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

Es una distribución de competencias, que deslinda con precisión las atribuciones del Concejo, así como sus prohibiciones y las facultades del Alcalde en dicha materia, señala un marco definido de actuación para los respectivos órganos, cuyo desconocimiento origina violación de los preceptos superiores que lo delimitan, por desajuste con la regla de fondo a la cual debe sujetarse la respectiva actuación administrativa. En efecto, de los artículos 6 y 121 de la Constitución emerge el principio según el cual, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les está prohibido, los funcionarios públicos y las entidades de esta naturaleza sólo pueden ejecutar aquello que expresamente les está mandando.

En consecuencia de lo anterior, al abrogarse el Concejo Municipal facultades policivas, como sucedió en el caso particular, usurpa de manera clara la competencia que la Constitución la ha atribuido al Alcalde.

De la confrontación de las normas citadas como violadas por el Departamento de Boyacá, con el numeral 2 del artículo 31 del acuerdo motivo de impugnación, la Sala observa que realmente el Concejo Municipal de Moniquirá, vulneró el numeral segundo del artículo 315 de la constitución Política, ya que no le era dable proceder por iniciativa propia a regular aspectos que evidentemente corresponden al jefe de la administración municipal.

No hay que olvidar además, que en un Estado de Derecho tanto las Corporaciones, como los funcionarios públicos, sólo pueden hacer aquello que les está expresamente atribuido, tal como lo preceptúa el Art. 121 de la Constitución Política, reiterado en el artículo 5° de la ley 489 de 1998, el cual dispone:

***"Competencia administrativa.*** *Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la*

*ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo.*

*"Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la rama ejecutiva y en ejercicio de las funciones de los servidores públicos...".*

Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 7 de junio de 2012, en el proceso radicado No. 11001-0324-000-2006-00348-00, con ponencia del Consejero MARCO ANTONIO VELILLA MORENO (E), señaló:

*... "el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver.*

*De otro lado, es sabido que la validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra."*

Así las cosas, la Sala encuentra que efectivamente el Concejo Municipal de Monquirá se extralimitó en cuanto a su competencia, al otorgarse la facultad de disponer lo referente a la policía, de modo que se declarará la invalidez del aparte demandado.

Como corolario de lo anterior, se declarará la invalidez **i)** del inciso tercero del artículo 7º y del artículo 70, **ii)** de la expresión "Las sesiones de prórroga pagadas a los Concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias" incluida en el inciso segundo del párrafo 1º del artículo 28, **iii)** del artículo 147, y **iv)** del numeral primero del numeral segundo del artículo 31 del Acuerdo 031 de 28 de noviembre de 2019, expedido por

el Concejo Municipal de Moniquirá, por las razones expuestas en esta providencia.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR la invalidez i)** del inciso tercero del artículo 7° y del artículo 70, **ii)** de la expresión la expresión "*Las sesiones de prórroga pagadas a los Concejales se descontarán de las 70 sesiones ordinarias*" incluida en el inciso segundo del párrafo 1° del artículo 28, **iii)** del artículo 147, y **iv)** del numeral segundo del artículo 31 del Acuerdo 031 de 28 de noviembre de 2019, aprobado por el Concejo Municipal de Moniquirá, "*POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONIQUIRÁ, BOYACÁ, Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL No. 015 de 2015*".

**SEGUNDO: DECLARAR la validez,** de los restantes apartes de las disposiciones demandadas del Acuerdo 031 de 28 de noviembre de 2019, aprobado por el Concejo Municipal de Moniquirá, "*POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MONIQUIRÁ, BOYACÁ, Y SE DEROGA EL ACUERDO MUNICIPAL No. 015 de 2015*".

**TERCERO: COMUNICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Moniquirá (Boyacá).

**CUARTO:** En firme esta providencia, procédase a su archivo, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÍA**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**HOJA DE FIRMAS**

**REFERENCIA: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE MONIQUIRÁ**

**RADICACIÓN: 150012333000 202000037 00**