

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 11 FEB 2020

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA
RADICACIÓN: 150012333000201900557-00

=====

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

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-4)

1.1. Pretensiones. La apoderada del Departamento del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo Número 009 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Ventaquemada, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)".

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

- Que el Concejo Municipal de Ventaquemada expidió el Acuerdo N° 009 del 30 de agosto de 2019, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)".
- Que el Acuerdo N° 009 del 30 de agosto de 2019 fue radicado el 04 de octubre de 2019 en la Dirección Jurídica del Departamento.
- Que una vez efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se determinó que el Acuerdo objeto de la demanda es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación. Señaló como vulnerado el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 considerando que la norma establece que 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.

Argumentó que se vulnera la normatividad mencionada toda vez que el Concejo municipal de Ventaquemada, al estudiar el proyecto de acuerdo, realizó el primer debate el 27 de agosto de 2019 y el segundo, el 30 de agosto de la misma anualidad, es decir, fue aprobado antes de haberse cumplido en su totalidad los 3 días reglamentarios, después de haber sido aprobado en la respectiva Comisión.

I.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (Fol. 47-52)

Mediante auto de fecha 24 de enero de 2019, esta Corporación constató que el Municipio de Ventaquemada no allegó contestación a la demanda de Validez de Acuerdo de la referencia, en su defecto, se tendrá en cuenta el Concepto rendido por el señor Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos, en el cual considera que hubo violación al artículo 73 de la ley 136 de 1994 por parte del Concejo Municipal de Ventaquemada, como quiera que solo se podía haber generado un segundo debate a partir del 31 de agosto de 2019.(Fls 31 – 32).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

- El actor demandó la validez del Acuerdo No. 009 del 30 de agosto de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Ventaquemada, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)".

II.2.- PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LAS PARTES.

2.1. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si la entidad accionada vulneró la normatividad que regula el trámite previsto en la Ley en lo atinente con los debates para la aprobación de los proyectos de Acuerdo.

2.2. Tesis de la parte demandante.

El Concejo Municipal al realizar el primer debate el 27 de agosto de 2019 y el segundo debate, el 30 de agosto de 2019 del entonces proyecto de acuerdo, vulneró lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

2.3. Tesis de la Procuraduría

Considera que hubo violación al artículo 73 de la ley 136 de 1994 por parte del Concejo Municipal de Ventaquemada, como quiera que solo se podía haber generado un segundo debate a partir del 31 de agosto de 2019.

2.4. Tesis de la Sala.

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado

en el proceso, se encuentra acreditado que en el trámite de aprobación del Acuerdo cuestionado no se atendió los lineamientos previstos en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Se observa que la Gobernación de Boyacá comunicó vía e-mail tanto al Alcalde como a la dirección jurídica y al Concejo Municipal de Ventaquemada acerca de la iniciación de la demanda de invalidez contra el Acuerdo No. 009 de 2019 (fl.5).

* Que el Presidente y el Secretario del Concejo Municipal de Ventaquemada suscribieron el acuerdo demandado a través del cual, en su parte final se acredita que el Acuerdo mencionado surtió dos (2) debates así: el primero el día 27 de agosto de 2019, y el segundo el día 30 de agosto de la misma anualidad (Fl. 11)

* Que el Procurador 46 Judicial II para Asuntos Administrativos, emitió concepto frente al problema debatido, solicitando la prosperidad de las pretensiones (Fls. 31 – 32).

* Que mediante Acuerdo Municipal N° 009 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Ventaquemada, " SE ADICIONAN RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)". (Fls. 06-11)

* El citado Acuerdo fue sancionado por el Alcalde de esa municipalidad el 02 de septiembre de 2019. (Fl.11 vuelto).

* El citado Acuerdo fue publicado mediante fijación en cartelera durante los días 3, 4 y 05 de septiembre de 2019, según certificación expedida por la Personera Municipal de Ventaquemada. (Fl. 12)

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

4.1 Marco jurídico de los debates de un proyecto de Acuerdo.

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994, dispone:

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.
(Resalta la Sala)
(...)".

De lo anterior concluye la Sala que, para que un proyecto se convierta en Acuerdo debe ser discutido y aprobado en dos (2) debates, celebrados en distintos días. El primero, le corresponde a la Comisión a la que haya sido repartida, y el segundo a la Sesión Plenaria del Concejo, pero solamente después de los tres (3) días siguientes al de su aprobación en la Comisión respectiva.

La exigencia legal de los dos (2) debates y el término dispuesto para que se surtan los mismos tienen un doble propósito. Así, el Legislador ha querido racionalizar el estudio y aprobación de los Proyectos de Acuerdo mediante un trámite ordenado y preclusivo. Igualmente, se busca garantizar el examen y estudio juicioso del Proyecto de Acuerdo por parte de todos los miembros de la Corporación y de esa manera procurar textos normativos, no sólo ajustados al ordenamiento jurídico, sino proyectos que se ajusten a las necesidades y requerimientos de la Administración Territorial por motivos de conveniencia.

Acerca de la necesidad de acatar el término legal dispuesto para los dos (2) debates, el Consejo de Estado¹ ha considerado que el principio de instrumentalización se impone tratándose de los debates de las Corporaciones Administrativas, como lo son los Concejos Municipales, pues ello asegura la garantía del principio democrático, así:

"Evidencia la Sala, de las fotocopias auténticas de las constancias suscritas por el alcalde municipal y el secretario general del concejo municipal, visibles en los folios 15 y 17 del expediente, que el Acuerdo 017 de 2009 fue sometido a dos debates en el concejo municipal de Morroa, Sucre: el primero, el día 4 de noviembre de 2009 y el segundo, el día 7 del mismo mes y año;

¹ Sección Cuarta. M.P CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Sentencia del 30 de julio de 2015. Radicación número: 70016-23-31-000-2010-00220-02(20141).

por lo que, entre uno y otro debate trascurrieron solamente dos días.

En este orden de ideas, no se cumplió con el procedimiento consagrado por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, irregularidad que vicia la legalidad del acto, pues los concejos municipales y demás entidades territoriales están supeditadas a cumplir el procedimiento fijado en la ley para la aprobación de los proyectos de acuerdos.

Sobre la causal de nulidad invocada por el actor, la Sala precisa que se trata de la violación del principio de instrumentalización de las formas en la expedición de las leyes.

Según la jurisprudencia constitucional sobre la materia², el "principio de instrumentalización de las formas" se encamina a que las formas procesales "deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo", esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger "valores sustantivos significativos".

(...)

Sobre el tema de los debates que debe surtir una ley, la Corte Constitucional, en sentencia C-141 de 2010, precisó:

"(...) El lapso que debe transcurrir entre debates es una exigencia del artículo 160 de la Constitución, que al respecto establece "[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días". Para la Corte este requisito siempre ha implicado una importante forma de concreción del principio democrático, en cuanto refuerza el pluralismo que debe impregnar cada etapa del procedimiento legislativo, pues asegura un período de reflexión a los miembros de las plenarias y comisiones permanentes respecto del contenido del proyecto que deben debatir y votar. En este sentido resulta ilustrativa la sentencia C-203 de 1995 que, refiriéndose al requisito ahora estudiado, manifestó:

"Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del "pupitrero" sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.

"También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática".
(...)"

² Sentencias C-865 de agosto 15 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, reiterada en la C-578 de 2002 de julio 30 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

Para la Corte, el lapso entre uno y otro debate fortalece el principio democrático, en cuanto refuerza el pluralismo que debe presidir cada etapa del procedimiento legislativo, pues garantiza un tiempo para que cada uno los miembros de las plenarias y comisiones permanentes puedan revisar el contenido del proyecto de ley.

En ese sentido, la Sala precisa que los términos entre cada debate son términos mínimos no máximos, para que los parlamentarios, en este caso, los concejales, puedan analizar y reflexionar sobre las propuestas que serán puestas a su consideración en la sesión subsiguiente³.

En efecto, de conformidad con el principio de instrumentalización de las formas, a que hace referencia la sentencia antes aludida de la Corte Constitucional, las formas procesales deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo, de manera que al analizar la trascendencia de un vicio de forma debe tenerse en cuenta el contexto en el que éste se presentó y el trámite legislativo en su totalidad, para verificar el cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, de manera que no se vean vulnerados los derechos o las garantías de los administrados.

*Al revisar el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y las constancias de los debates del Acuerdo 017, **encuentra la Sala que la finalidad que buscaba el legislador al consagrar el término de los tres días, no era otra que la de permitirle a los concejales el estudio del proyecto, razón por la cual se considera que el hecho de que entre uno y otro debate hayan transcurrido solamente dos días, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, pues con ello se vulneraron los derechos o las garantías de los coadministrados.** (Resalta la Sala)*

Así las cosas, es claro que el procedimiento dispuesto por el Legislador en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, debe ser cumplido por las Corporaciones municipales al momento del trámite de aprobación de los proyectos de Acuerdo, lo anterior, en atención a la materialización de los principios de instrumentalización y democracia.

4.2. Análisis del caso concreto.

En el presente asunto, la Sala censura el incumplimiento de los términos establecidos en el inciso tercero del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 con ocasión de la expedición del Acuerdo cuestionado.

³ Sentencia 18065 del 31 de enero de 2013. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

En ese sentido, se encuentra que después de haberse presentado el Proyecto de Acuerdo por el Alcalde de Ventaquemada, debió haberse estudiado y debatido por el Concejo Municipal en primero y segundo debates, en cumplimiento de los lineamientos dispuestos en la Ley 136 de 1994, esto es, que entre los dos debates que debían darse al proyecto, se debió realizar el último debate **tres (3) días después** de su aprobación en primer debate.

Así las cosas, la Sala declarará la invalidez del Acuerdo enjuiciado en razón a que quedó probado la vulneración del término legal previsto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994. En efecto, según lo evidenciado en la parte final de Acuerdo en mención, se encuentra acreditado que la aprobación del primer debate al proyecto de Acuerdo objeto de estudio fue dado el día 27 de agosto de 2019, y el segundo debate fue dado el día 30 de agosto del mismo año, contraviniendo el deber de aprobar el segundo debate en Plenaria tres (3) días después de su aprobación en la Comisión, pues sólo habían transcurrido dos (2) días (28 y 29 de agosto) entre el primero y el segundo debate.(Fol. 11).

Así las cosas, es notoria la falencia y vulneración al principio de instrumentalización en que incurrió el Concejo Municipal de Ventaquemada en la aprobación del proyecto que dio origen al Acuerdo No. 009 de agosto 30 de 2019, por lo que se declarará su invalidez.

III. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO.- DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo Número 009 del 30 de agosto de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Ventaquemada "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE VENTAQUEMADA BOYACÁ, PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)", por las razones ya expuestas.

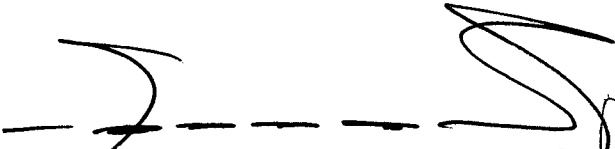
SEGUNDO.- Como consecuencia de la declaración de invalidez del Acuerdo Número 009 del 30 de agosto de 2019, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente lo contenido en el referido Acuerdo.

TERCERO.- Ordenar que por Secretaría se comuniquen esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de VENTAQUEMADA - Boyacá.

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

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

LuzMa

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No: 24 de hoy, 12 FEB 2020

EL SECRETARIO