Función Pública

Sentencia 00613 de 2012 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: ALFONSO VARGAS RINCON

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

Rad. No. 68001-23-15-000-2002-00613-01

Número interno: (0136-09)

Actor: LUIS ALEJANDRO MEJIA BAUTISTA Y OTRO

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE CHARALÁ - SANTANDER

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 14 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

ANTECEDENTES

Luis Alejandro Mejía Bautista y Rogelio García Aguillón, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de simple nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandaron del Tribunal Administrativo de Santander la nulidad del Acuerdo No. 015 de 8 de junio de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Charalá (Santander), por el cual adoptó la nueva estructura de la administración municipal.

Como hechos en que fundamenta sus pretensiones, señala los siguientes:

Según consta en el Acta de sesión del 26 de 28 de mayo de 2001 del Concejo municipal de Charalá, el proyecto de reestructuración administrativa del municipio no fue aprobado en consideración a que contenía inconsistencias e incongruencias en su motivación, motivo por el cual se dispuso su archivo definitivo.

No obstante, posteriormente para la ponencia y aprobación de dicha medida fue designada una comisión accidental, que no estaba legalmente facultada para analizar, discutir ni adoptar decisiones en relación con el proyecto de acuerdo, pues la Ley 136 de 1994 o Código de Régimen Municipal, adoptado por el municipio mediante Acuerdo 011 de 1995, dispone que las comisiones accidentales son nombradas por la Mesa Directiva de la Corporación cuando no exista Comisión Permanente, situación que no se presentó en este caso puesto que existía una Comisión Permanente del Plan.

Mediante Acuerdo 015 de 8 de junio de 2001, el Concejo de Charalá (Santander) modificó la estructura de la administración municipal, para lo cual creó algunos organismos y suprimió de manera tácita algunos empleos y dependencias.

–

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.-

Como normas vulneradas invocó los artículos 24 y 25 de la Ley 136 de 1994.

Como concepto de violación de las normas invocadas, expuso la demanda que el Acuerdo 015 de 8 de junio de 2001 está afectado de nulidad en consideración a que su expedición no se ajustó al procedimiento legal y reglamentariamente establecido para llevar a cabo la reestructuración administrativa y funcional de la administración municipal de Charalá.

De la lectura del artículo 25 de la Ley 136 de 1994, se deduce que si existe una comisión permanente creada para rendir informe para la correspondiente aprobación del respectivo proyecto de acuerdo, no hay lugar a establecer una comisión accidental para el efecto, siendo así la actuación desplegada por el Concejo Municipal de Charalá, genera la nulidad del Acuerdo 015 de 8 de junio de 2001 por vicios de forma.

Para la formación del Acuerdo 015 de 8 de junio de 2001, se presentó en el primer debate la ponencia de la comisión legalmente encargada de establecerlo la cual tras analizarlo, decidió no aprobar el proyecto por haber encontrado incongruencias en su motivación.

No obstante, para el segundo debate, pese a que ya existía una comisión permanente para el efecto, se designó una comisión accidental para estudiar el mismo proyecto de Acuerdo la cual decidió aprobarlo.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el acto acusado está afectado por vicios en el procedimiento para su formación, pues no se ajustó al legalmente establecido.

–

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Santander declaró la nulidad del Acurdo 015 de 2001, con fundamento en las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el artículo 313 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y el Acuerdo 011 de 1995 (Reglamento Interno de la Corporación) para la formación de un Acuerdo municipal se requiere la realización de dos debates. En caso de que el proyecto no sea aprobado el ejecutivo tiene la posibilidad de presentar un nuevo proyecto.

El Alcalde de Charalá presentó ante el Concejo Municipal el proyecto de Acuerdo 014 de 27 de abril de 2001 con el fin de adoptar la estructura administrativa del municipio y fijar las funciones de sus dependencias.

El proyecto fue estudiado por la Comisión del Plan del Concejo Municipal en sesiones de 9, 21, 22 y 24 de mayo de 2001, sin que hubiera sido

aprobado por la mayoría de los concejales, motivo por el cual se ordenó su archivo, como consta en el Acta 005 de 24 de mayo de 2001.

Posteriormente el Alcalde presentó el proyecto de Acuerdo 019 de 28 de mayo de 2001 "por el cual se adopta la estructura administrativa del municipio de Charalá, Santander, y se fijan las funciones de sus dependencias.

Varios concejales insistieron en conformar una Comisión Accidental conformada por las dos comisiones permanentes de trabajo, para que se debatiera dicho proyecto, la cual quedó conformada por siete concejales.

El proyecto de Acuerdo 019 fue aprobado en primer debate por unanimidad, así como en segundo debate y finalmente fue sancionado como Acuerdo 015 de 2001.

La comisión accidental fue integrada sin atender las normas que la rigen, pues no fue designada por la Mesa Directiva del Concejo Municipal sino por siete concejales, pero no quedó constancia de la integración de la Mesa Directiva o la designación de los integrantes de la comisión accidental por parte de aquella (Mesa Directiva). En consecuencia se creó una comisión con voz y voto sin el cumplimiento de los requisitos legales.

El defecto procedimental en la expedición del Acuerdo 015 de 2001 es sustancial y no subsanable, toda vez que la Comisión Accidental que estudió y aprobó la reestructuración administrativa del municipio debió haber sido designada por la Mesa Directiva, dejando constancia de su creación y no solamente por algunos de sus integrantes, como sucedió en el presente asunto.

EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación, solicitando se revoque la sentencia por lo siguiente:

El Concejo Municipal de Charalá estaba conformado por 13 miembros, la Mesa Directiva estaba compuesta por 3 concejales. El Acta de designación está suscrita por el Presidente y los siete concejales que la suscribieron era fácil establecer cuáles de los otros dos miembros las suscribieron.

Siendo así es claro que contrario a lo que sostiene el A quo, la Comisión Accidental fue designada por los miembros de la Mesa Directiva.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Tercero Delegado ante el Consejo de Estado, estima que se debe confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo Santander, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Las certificaciones que aporta el apoderado del municipio demandado con el recurso de apelación no deben ser tenidas en cuenta puesto que no fueron oportunamente aportadas al proceso.

Revisado el proyecto de Acuerdo No. 019 de 28 de mayo de 2001, que dio origen al Acuerdo 015 del mismo año, se concluye que fue presentado por el Alcalde, quien insistió en él por haberse archivado el proyecto 014 de los mismos mes y año. Dicho proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Accidental y en segundo por la Plenaria del Concejo.

La discusión en el presente asunto se origina en la conformación de la Comisión Accidental, toda vez que no se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 136 de 1994, de acuerdo con el cual era competencia de la Mesa Directiva su designación, en armonía con el artículo 73 del Reglamento del Concejo de Charalá.

Revisado el contenido del Acta 026 de 28 de mayo de 2001, su composición fue propuesta por 7 concejales, sin embargo en ninguno de los apartes de dicha acta se observa que se haya conformado la Mesa Directiva, desatendiendo las formalidades y trámites establecidos legalmente para su conformación.

En esas condiciones los miembros de la Comisión Accidental no tenían competencia para aprobar el proyecto que dio origen al Acuerdo 015 de 2001 y en consecuencia se encuentra probado el cargo de expedición irregular.

Para resolver, se

CONSIDERA

El problema jurídico en el presente asunto se contrae a establecer si el Acuerdo 015 de 2001 por el cual el Concejo de Charalá (Santander) adoptó la estructura administrativa del municipio y fijó las funciones de sus dependencias, fue expedido con desconocimiento del procedimiento legal y reglamentariamente establecido para su formación.

En el expediente se encuentra probado lo siguiente:

Obra a folio 30 el Acta 026 de 28 de mayo de 2001 en la cual consta el Proyecto de Acuerdo 014 de 27 de abril de 2001, fue archivado determinación a la que se llegó luego de las sesiones celebradas el 9, 21 y 22 de mayo del mismo año, en las cuales se concluyó que el proyecto estaba afectado por inconsistencias en su motivación, entre ellas que el estudio técnico no cumplió con los requisitos exigidos por la Ley 443 de 1998.

En el mismo documento se presentó el proyecto de Acuerdo No. 019 de 28 de mayo de 2001. Para su trámite se presentó una proposición suscrita por 7 concejales para la conformación de una Comisión Accidental compuesta por integrantes de las dos comisiones permanentes de trabajo, con el fin de que surtiera el primer debate.

Lo anterior con el argumento según el cual la Ley 136 de 1994 y el Reglamento Interno de la Corporación permiten la conformación de comisiones accidentales para dar curso a un proyecto cuando se presenten dificultades en las respectivas comisiones permanentes.

La comisión accidental quedó conformada por 7 Concejales ante la negativa de 4 miembros de formar parte[1]. En relación con su conformación en el acta se consignó:

Antes de proseguir el concejal PABLO ANTONIO MENDEZ, presentó una proposición por escrito, firmada por 7 Concejales, en la que proponen nombrar una Comisión Accidental conformada por las dos comisiones permanentes de trabajo, para que se de(sic) primer debate al Proyecto de Acuerdo (...)

Seguidamente se procedió a conformar la Comisión Accidental, para que entre a estudiar a (sic) Proyecto de Acuerdo No. 019 de Mayo 28 de 2001, la cual dando cumplimiento a la Proposición quedaría integrada por los 11 Concejales. Sin embargo los Concejales JULIO E. MALDONADO PILONIETA, GILBERTO TIRADO PARDO, JAIRO SAUL MARTINEZ CARREÑO Y ALFONSO MARIA MESA HOLGUIN, se negaron a integrar dicha Comisión.

En consecuencia la Comisión Accidental quedó integrada por siete (7) concejales a saber: LUCIO CARREÑO ESTÉVEZ, ALFONSO CORDOBA MEDINA, PABLO ANTONIO MENDEZ SANABRIA, CARLOS ALBERTO MONSALVE MANTILLA, GUSTAVO PINZÓN HIGUERA, ESTEBAN PORRAS CARDENAS Y JOSE DEL CARMEN SAAVEDRA PINZÓN, designándose como presidente de la Comisión e(sic) Concejal GUSTAVO PINZON HIGUERA Y

ponentes del Proyecto de Acuerdo los Concejales JOSE DEL CARMEN SAAVEDRA Y LUCIO CARREÑO ESTÉVEZ. (FOLIO 36)

En el Acta No. 031 de 8 de junio de 2001 se sometió el Proyecto No 019 a segundo debate, y una vez surtido se sometió a votación y fue aprobado por 7 concejales, en aquella oportunidad no votaron los concejales Alfonso María Mesa Holguín y Jairo Saúl Martínez Carreño.

Mediante Acuerdo 015 de 8 de junio de 2001 se adoptó la Estructura administrativa del Municipio de Charalá y se fijaron las funciones de sus dependencias.

A folio 46 se certifica que dicho Acuerdo fue discutido y aprobado en 2 sesiones realizadas en distintas fechas.

MARCO NORMATIVO

La Ley 136 de 1994 dispone:

ARTÍCULO 25. COMISIONES. Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las Comisiones Accidentales que la Mesa Directiva nombre para tal efecto. Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes.

De acuerdo con la norma transcrita las comisiones permanentes de los concejos municipales son las encargadas de rendir el informe del primer debate de los proyectos de acuerdo y en caso de que no se hayan conformado, el informe será rendido por una Comisión Accidental que para el efecto designará la Mesa Directiva de la respectiva corporación[2].

El Acuerdo 011 de 24 de agosto de 1995 por el cual se reformó el reglamento interno del Concejo Municipal de Charalá (Santander) dispone que los proyectos de Acuerdo deben aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto que hubiera sido negado en primer debate puede ser nuevamente considerado a solicitud de su autor o cualquier otro concejal, así como del Gobierno municipal o del vocero de los ponentes en caso de que sea de iniciativa popular. Sin embargo los proyectos relativos a la determinación de la estructura de la administración municipal, solamente pueden ser dictados a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 136 de 1994.

En el artículo 72 del Acuerdo 011, establece que la Mesa Directiva tiene la posibilidad de elegir Comisiones Accidentales con el fin de que rindan informes para segundo debate o cumplan otra función. En relación con su designación dispone el artículo 73 ibídem:

LAS COMISIONES ACCIDENTALES son las designadas por la Mesa Directiva del Concejo, y por proposición aprobada para el nombramiento de personas diferentes a la Corporación, siempre que sirvan al cargo ad-honorem. En todo caso, estas personas tendrán voz, pero no voto.

Ahora bien, el reglamento en mención señala que la Comisión del Plan (permanente) se compone por la mitad más uno de los miembros del Concejo para atender los siguientes asuntos: Plan de Desarrollo Económico y Social del municipio, empresas industriales y comerciales del municipio, desarrollo comunitario, sociedades de economía mixta, fondo rotario del municipio, establecimientos públicos, expedición de normas sobre preservación y defensa del patrimonio ecológico, recursos naturales y del medio ambiente y demás que están dentro de su ámbito. Además se le atribuye el carácter asesor del Gobierno municipal en los programas para el beneficio del municipio de Charalá.

Se advierte que a dicha comisión no le fue otorgado expresamente el debate de los asuntos relacionados con la reestructuración de la administración municipal, pero se establece una competencia genérica al disponer “y demás que estén dentro de su ámbito”.

La Comisión de Hacienda o Presupuesto, está compuesta por la mitad menos uno de los miembros del Concejo y es la encargada de dar el primer debate a los proyectos relacionados con presupuesto, crédito y control fiscal, impuestos, exenciones y en general lo relacionado con

ingresos y gastos.

El reglamento interno del Concejo de Charalá en concordancia con la Ley 136 de 1994, permite a la Mesa Directiva de la corporación disponer la conformación de comisiones accidentales para que presenten los informes de primer debate, ello cuando no se haya designado comisión permanente a la cual le corresponda adelantar el debate del asunto o negocio determinado.

Es decir que si existe comisión permanente a la cual le corresponda el conocimiento del tema del proyecto, no habrá lugar a la designación de la comisión accidental.

El Proyecto de Acuerdo 019 de 2001 sustentó la iniciativa de reestructuración administrativa en la necesidad de ajuste fiscal ordenado por la Ley 617 de 2000 para lograr el equilibrio de sus finanzas. Es clara su relación con los temas asignados a la Comisión de Hacienda o Presupuesto.

En el Acta 025 se expuso como argumento para la conformación de la comisión permanente lo siguiente:

... de conformidad con la Ley 136 de 1994 y el Reglamento Interno de la Corporación Municipal, cuando se presenta dificultades en el estudio de un Proyecto de Acuerdo en las respectivas comisiones permanentes de trabajo, la Ley permite conformar comisiones accidentales integradas por ambas comisiones para que se de(sic) curso nuevamente al proyecto que esté en estudio. (folio 36

Como se vio las normas a las cuales debió sujetarse el Concejo Municipal, señalan que a las comisiones permanentes les corresponde adelantar el primer debate de los proyectos relacionados con los asuntos que les han sido asignados y no prevén la posibilidad de conformar comisiones accidentales para que se surta el primer debate si se presentan dificultades en el estudio de un proyecto, pues como se dijo, la designación de dichas comisiones se permite a falta de las permanentes.

De acuerdo con lo anterior se configura el vicio de nulidad alegado por la parte actora, toda vez que para la expedición del Acuerdo 015 de 2001, el Concejo de Charalá no se sujetó al procedimiento legal y reglamentariamente establecido.

A lo anterior se agrega que la comisión accidental que rindió el informe no fue designada por la Mesa Directiva, tal y como se desprende de las actas que obran en el plenario. En efecto, del Acta 026 de 28 de mayo de 2001 a la cual ya se hizo referencia se evidencia que la conformación se hizo a iniciativa de unos miembros del concejo pero no fue designada por los miembros de la Mesa Directiva. En el mismo sentido a folio 68 del cuaderno de pruebas, dentro de la ponencia que hizo la comisión del proyecto se informa que la Comisión Accidental fue “nombrada a través de una proposición aprobada por mayoría (siete Concejales)”, corroborando que la designación no la hizo el órgano legalmente establecido.

En esas condiciones, se confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander que declaró la nulidad del acto acusado.

Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander proferida el 14 de agosto de 2008, por la cual declaró la nulidad del Acuerdo No. 015 de 2001 expedido por el Concejo Municipal de Charalá, por medio del cual se adoptó la estructura Administrativa del Municipio y se fijaron las funciones de sus dependencias.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

Discutida y aprobada en sesión celebrada en la fecha.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Julio e. Maldonado Pilonieta, Gilberto Tirado Pardo, Jairo Saul Martinez Carreño y Alfonso María Mesa Holguín.

2 La Mesa Directiva estará conformada por 3 concejales designados por la misma corporación, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 136 de 1994 que prevé: "*La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá de un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año.*

Las minorías tendrán participación en la primera vicepresidencia del Concejo, a través del partido o movimiento político mayoritario entre las minorías.

Ningún concejal podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en la respectiva mesa directiva."

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 20:46:32