



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, veinte (20) de enero de dos mil veintidós (2022)

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
Exp. No. 68679333001-2016-00011-01

Parte Demandante:	AMANDA RAMÍREZ GONZÁLEZ con cédula de ciudadanía Núm. 28'042.304 No registra correo electrónico.
Parte Demandada:	MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER –CONCEJO MUNICIPAL sec.gobierno@cabrera-santander.gov.co Nayiber Romero Amaya con cédula de ciudadanía Núm. 52'770.031, en su condición de personera municipal de Cabrera Nayibe-r@hotmail.com
Ministerio Público:	Procuradora 158 Judicial II Administrativo eavillamizar@procuraduria.gov.co
Medio de Control:	Nulidad, Art.137 del CPACA.
Tema:	Se confirma la sentencia de primera instancia en cuanto declara la nulidad del Acuerdo Municipal Núm. 027 de 2015, proferido por el Concejo municipal de Cabrera (S) porque, en su expedición, se transgredió el procedimiento establecido en la Ley 136 de 1994 – Art. 25 y 73-, y, en el reglamento interno de la Corporación – Art. 37 y 64 del Acuerdo Núm. 015 de 2015, porque: i) No existe prueba de haberse realizado proposición o acto administrativo por parte de la Mesa Directiva que conformara las comisiones permanentes, o le asignara a una de éstas, el estudio del proyecto de Acuerdo, que se radicó bajo el Núm. 033 de 2015; ii) Se adelantó el primer y segundo debate, sin haberse asignado ponente; iii) No se realizaron los informes de ponencia para ningún de los debates/Por disposición expresa del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, todos los vicios de procedimiento en la formación de las normas que deban adoptar los concejos municipales son insubsanables e incorregibles/ Respecto de la Resolución 017 de 2015 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de mérito parar la elección al cargo de personero municipal de

	<p>Cabrera (S)”, por corresponder su naturaleza jurídica a la de un acto de trámite o preparatorio de la elección de personero, no es susceptible de control judicial, de manera autónoma, a través de la nulidad aquí impetrada, <i>“pues deben demandarse en conjunto con el acto electoral, es decir, el que declare la elección correspondiente”</i> y por ende se revoca la decisión de primera instancia sobre la misma.</p>
--	--

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la **Sentencia** proferida, el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), por el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil (S)**, que **resuelve declarar la nulidad del acuerdo arriba referido**, y de la Resolución Núm. 017 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección de personero municipal de Cabrera Santander”. previa la siguiente reseña:

I. LA DEMANDA¹

A. Pretensiones

Busca la demanda, la declaratoria de nulidad:

1. Del Acuerdo Municipal Núm. 033 del 04.11.2015 “por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero del municipio de Cabrera Santander y se dictan otras disposiciones”.
2. Del Acuerdo Municipal Núm. 027 del 12.11.2015 “Poder medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero municipal del municipio de Cabrera y se dictan otras disposiciones”.
3. De la Resolución Núm. 017 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección al cargo de personero municipal de Cabrera Santander”.

¹ Fols. 1 a 7.

4. Del Decreto municipal Núm. 043 del 29.12.2015 “Poder medio del cual se convoca a sesiones extraordinarias al concejo municipal de Cabrera – Santander”, proferido de manera irregular.

B. Hechos²

Como fundamento de las pretensiones, se afirman los siguientes:

1. El Concejo Municipal de Cabrera, Santander, aprobó el Acuerdo Núm. 033 del 04.11.2015 “Por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero del municipio de Cabrera Santander y se dictan otras disposiciones”, de manera irregular y con desconocimiento del ordenamiento jurídico, en cuanto a su trámite, en cuanto no hay constancia en actas, sobre su estudio, debate y aprobación.

2. La mesa directiva del concejo municipal de Cabrera (S), para el año 2015, estaba conformada por el presidente señor Carlos Sarmiento Martínez, el Primer vicepresidente Juan Muñoz Muñoz y Segundo vicepresidente Arturo Galvis Guevara.

3. La convocatoria contenida en el Resolución Núm. 017 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección al cargo de personero municipal de Cabrera (S)”, fue publicada en la página web de la alcaldía, sin la firma del Segundo vicepresidente Arturo Galvis Guevara, lo que indica que, la mencionada resolución no fue presentada, ni aprobada. Así mismo, la falta de firma, constituye una falsedad ideológica por parte del presidente y vicepresidente del concejo municipal de Cabrera.

4. El Acuerdo Municipal Núm. 027 del 12.11.2015 “Por medio del cual, se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero municipal del municipio de Cabrera Santander y se dictan otras disposiciones”, incurre en vicios que configuran la nulidad pretendida, puesto que, según certificación expedida por el presidente del concejo y de la secretaría de la corporación, se manifiesta haber sido estudiado y aprobado en sesiones ordinarias del 05 de noviembre, en su primer debate en comisiones conjuntas y el 12 de noviembre se surtió el segundo debate en plenarias, lo que no corresponde a la realidad, tal como se observa en las fechas y los contenidos de las actas.

5. Mediante decreto municipal de Cabrera, Núm. 043 del 29.12.2015, “Por medio del cual se convoca a sesiones extraordinarias al concejo municipal de Cabrera (S)”, está viciado de nulidad absoluta, al no tener el alcalde la competencia para convocar a sesiones extraordinarias al concejo, y en esas sesiones extraordinarias, las mayorías

² Fols.1 a 6

del concejo emitieron una serie de actos administrativos como lo es, establecer la lista única de elegibles al cargo de personero para el municipio de Cabrera.

C. Normas violadas y Concepto de violación

Registra como tales, los Arts. 1, 2, 13, 29, 83, 125, 126, 142, 145, 147, 148, 209, 312 y 313 de la Constitución Política; Arts. 1, 23, 24, 25, 31, 73, 76 y 170 de la Ley 136 de 1994; Arts. 15, 18 y 35 de la Ley 1551 de 1991 de la Ley 1437 de 2011; Arts. 1, 3-2, 3-3, 3-4, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8, 3-9, y 3-12, 9-11, 10, 53, 54, 55 y 60 de la Ley 1474 de 2011, Ley 80 de 1993; Ley 1150 de 2007; Arts. 1519, 1524 del Código Civil; Art. 13 de la Ley 1564; Ley 734 de 2002; Código Disciplinario; Decreto 2485 de 2014.

Como concepto de violación:

1. Expedición Irregular. Refiere que los actos demandados se expidieron con total desconocimiento del ordenamiento legal, pues de la sola confrontación de las actas en donde se discutió la formación del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015, con lo reglado por la Ley 136 de 1994, se evidencia la violación manifiesta al régimen municipal, al ser debatido y aprobado en comisiones conjuntas, las cuales no están instituidas para adelantar el primer debate.

2. Falsa motivación, porque la Resolución Núm. 017 de 2015, se profirió con base en una proposición aprobada el 12.11.2015, la cual nunca fue presentada, es decir, se motiva en una actuación inexistente. De la confrontación del acta elaborada el 12.11.2015, por el concejo municipal de Cabrera (S), se infiere que ese día no se aprobó la proposición, por lo que, se configura la causal de nulidad invocada.

II. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

A. Nayiber Romero Amaya³, actuando en nombre propio y en su condición de personero municipal de Cabrera para la época, se opone a la prosperidad de las pretensiones, de las que dice, carecen de fundamento jurídico y fáctico. En cuanto a los hechos de la demanda, dice, contienen apreciaciones subjetivas de la demandante, respecto de las supuestas violaciones en que se incurrió por parte del concejo municipal de Cabrera (S), en la expedición de los actos acusados.

Afirma, no constarle la conformación de las comisiones para debatir y aprobar el proyecto de acuerdo Núm. 0333, como tampoco, del trámite que se dio en las sesiones. Como razones de defensa, sustenta que, los actos demandados gozan de la presunción de legalidad, al provenir de una autoridad competente y sobre hechos

³ Fols.307 a 315

reales. Que participó en el concurso atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos administrativos demandados.

Como excepción de mérito, plantea la que denomina legitimidad de los actos demandados, argumentando que, de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del Art. 313 de la CP, el concejo municipal de Cabrera se encuentra facultado para elegir personero municipal; y que la Ley 136 de 1994 y el Decreto 2485, le asigna a esta corporación la competencia para adelantar el concurso de méritos, el que se ajustó a preceptivas legales, con la publicidad suficiente para que los aspirantes hicieran parte de él. Así mismo, que se profirieron los actos administrativos que fueron base del concurso por la autoridad competente, respetando la transparencia y la moralidad administrativa.

B. El municipio de Cabrera⁴, por intermedio de apoderado debidamente constituido, califica los hechos como apreciaciones de la demandante, relevándose de hacer pronunciamiento. En cuanto al trámite del Acuerdo Núm. 033 de 2015, dice, no existió irregularidad o yerro, debido a que, tal como consta en el acta Núm. 066 del 05.11.2015, en el punto 3 del orden del día, se votó el proyecto de Acuerdo, logrando obtener seis votos a favor. Sostiene que no debe conformar comisiones accidentales, pues al estar sesionando las comisiones generales de manera conjunta, podía acometer el estudio del proyecto en primer debate con la ponencia del presidente.

Como excepciones plantea las que denomina validez y ajustarse a la legalidad los actos emitidos en el proceso de elección del personero del municipio de Cabrera, argumentando que el concejo municipal, sesionó en el mes de noviembre de 2015, periodo en el cual, promovió y adelantó en el marco de sus competencias y atribuciones el proyecto de Acuerdo Núm. 033 cuyo objeto se encaminaba a adelantar el concurso de méritos para elegir el personero municipal periodo 2016 a 2020.

Refiere que, el alcalde municipal de Cabrera (S), ostenta la facultad de convocar al concejo a sesiones extraordinarias cuando lo requiera, sin que en la expedición del Decreto municipal 043, existan irregularidades que generen su nulidad. En cuanto a los debates que se surtieron para la aprobación del Acuerdo municipal Núm. 027 del 2015, sostiene que de acuerdo con la certificación que refiere el accionante en el hecho décimo sexto, el proyecto fue estudiado y aprobado en dos sesiones ordinarias a los 05 días del mes de noviembre de 2015 en su primer debate en comisiones conjuntas y el 12 de noviembre de 2015, se lleva a cabo el segundo debate en plenarias, ajustándose a lo previsto en la Ley 136 de 1994.

⁴ Fols.329 a 346

Por último, refiere que el proyecto de Acuerdo Núm. 033 del 04.11.2015, no es un acto administrativo susceptible de ser enjuiciado, pues el mismo, se convirtió en Acuerdo municipal Núm.027 del.12.11.2015, una vez agotado todo el procedimiento administrativo.

III. DECISIONES RELEVANTES ASUMIDAS EN LA AUDIENCIA INICIAL

Esta audiencia es celebrada 22.07.2016⁵. En ella, la primera instancia: **i)** declara: no existir irregularidades por sanear ni excepciones que resolver; **ii) Fija el litigio o desacuerdo**, circunscribiéndolo a determinar si, el Acuerdo municipal Núm. 027 del 12.11.2015 “Por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero del municipio de Cabrera”, la Resolución Núm. 017 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección al cargo de personero municipal de Cabrera (S), y el Decreto Núm. 043 del 29.12.2015 “-por medio del cual se convoca a sesiones extraordinarias al concejo municipal de Cabrera”, fueron expedidos de manera irregular y con violación a normas en que debía fundarse; **iii)** decreta pruebas y **iv)** fija fecha para la audiencia de práctica de pruebas.

IV. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

Como se dijo, es proferida el 19.12.2016 por el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil (S) en la que Resuelve:**

Declarar la nulidad del Acuerdo Municipal Núm. 027 del 12.11.2015 “Por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la realización del cargo de personero municipal de Cabrera Santander y se dictan otras disposiciones”, y de la Resolución Núm. 017 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de méritos para la elección al cargo de personero municipal de Cabrera Santander”. Deniega las demás pretensiones.

⁵ Fols.381 y ss.

⁶ Fols.470 a 486.

Sostiene la señora Juez, que el reglamento interno del concejo municipal de Cabrera, contenido en el Acuerdo municipal Núm. 015 del 30.05.2013, establece en su Art. 37, que la corporación funcionará un mínimo de dos (02) y un máximo de tres comisiones permanentes, y que estas podrán reunirse conjuntamente, cuando se trate de debatir y decidir sobre asuntos comunes, por convocatoria de la plenaria, o cuando ellas mismas lo propongan y sean autorizadas por la Mesa Directiva mediante resolución motivada – Art.64-.

Afirma que, en el presente caso, no obra prueba de que la Mesa Directiva de la Corporación hubiera conformado ni integrado las Comisiones Permanentes para el estudio y la aprobación del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015. Que, ante la no conformación de las comisiones permanentes, para que rindieran el informe del primer debate sobre el proyecto de Acuerdo Nro. 033, la Mesa Directiva debió nombrar unas comisiones accidentales para tal efecto, lo que no se hizo, lo que implica que el proyecto no fue socializado con los concejales, para que realizaran el respectivo estudio y presentación de informes.

Concluye que, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cabrera, debió conformar las comisiones permanentes para el estudio del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015, y autorizar mediante Resolución motivada para que las mismas se pudieran reunir de manera conjunta para debatir y aprobar el mencionado proyecto de Acuerdo, tal como lo establece el reglamento interno en su Art. 64, en concordancia con lo establecido en la Ley 136 de 1994 en su Art. 31.

De tal manera, concluye, que el Concejo Municipal de Cabrera, al expedir el Acuerdo municipal Núm. 027 del 12.11.2015, actuó con desconocimiento de las normas legales.

Anota que, lo mismo ocurre con la Resolución Núm. 017 de 2015, al haber sido expedida conforme a los lineamientos establecidos en el Acuerdo Municipal 027 de 2015 y que, al prosperar el cargo de nulidad sobre este, la misma suerte corre la citada resolución.

Respecto del Decreto Núm.043 de 2015, arguye que, para el momento de su expedición, se presentaba falta absoluta de personero, razón por la cual, se daban los supuestos normativos para que el alcalde convocara a sesiones ordinarias o extraordinarias al concejo para la elección del personero, conforme lo establece la Ley 136 de 1944, razón por la cual, encuentra no probado el cargo de nulidad formulado contra este Decreto municipal.

V. LA APELACIÓN⁷

A. El municipio de Cabrera (S), por intermedio de apoderado para tal efecto, solicita revocar la sentencia y en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda. Argumenta que, desde el mes de enero de 2015, antes de la realización de las sesiones extraordinarias en el Concejo municipal de Cabrera, que convocó el alcalde, la Corporación conformó dos comisiones, momento para el cual se dio cumplimiento al Art. 23, y 25 de la Ley 136 de 1994, contrario a lo que la primera instancia concluyó como infracción a las normas superiores.

Reitera que, la primera instancia afirma que las comisiones no estaban constituidas, solo con base en las afirmaciones de la parte actora, sin prueba alguna que lo respalde, constituyéndose un defecto sustantivo.

Sostiene que, erradamente la primera instancia afirma que el proyecto de acuerdo Núm. 033 de 2015, no fue socializado y si votado en primer debate, sin que los concejales lo hubieren conocido, pues de acuerdo con el Acta Núm. 059 del 26 de agosto de 2016, la corporación venía estudiando y preparando lo referido a la iniciativa para reglamentar el proceso de elección de personero.

Anota que al revisar el contenido de las actas Núm. 065, 067, 069, y la 70, se evidencia que al iniciar el periodo de sesiones ordinarias, en el punto 03 del orden del día, se presentó el proyecto de acuerdo núm. 033 de 2015 y que se expuso de manera extensa su contenido, lo que, demuestra que el proyecto si se socializó, y que los concejales tuvieron pleno conocimiento de la iniciativa, participando del debate y aprobándolo en primer debate de comisiones conjuntas en forma unánime por los seis concejales asistentes.

En cuanto a la declaratoria de nulidad de la Resolución 017 de 2015, refiere que es un acto administrativo de carácter general cuyo contenido se ajusta a los lineamientos legales, reglamentarios y jurisprudenciales en que se debió fundar, y que no se erigió ninguna causal de nulidad que están consagradas en la Ley 1437, para que el acto pierda su validez. Considera que, al efectuarse el análisis de legalidad, la primera instancia solo advierte que se debía seguir la suerte del Acuerdo 027 de 2015, sin que se probara alguna causal de nulidad.

⁷ Fols.224 a 225.

B. Nayiber Romero Amaya⁸, actuando en nombre propio y en su condición de personera municipal de Cabrera para la época, coincide con el municipio de Cabrera en los argumentos de apelación, en el sentido que, al revisar el contenido de las actas Núm. 065, 067, 069, y la 70, se evidencia que al iniciar el periodo de sesiones ordinarias en el punto 03 del orden del día se presentó el proyecto de acuerdo núm. 033 de 2015 y que se expuso de manera extensa su contenido, lo que, demuestra que el proyecto si se socializó, y que los concejales tuvieron pleno conocimiento de la iniciativa, participando del debate y aprobándolo en primer debate de comisiones conjuntas en forma unánime.

Frente a la validez de la resolución 017 de 2015, refiere que la parte actora no probó qué normas se infringieron con su expedición, para que fuera declarada su nulidad, presentando similares argumentos en cuanto a que su contenido se ajusta a los lineamientos y criterios legales, en que se debió fundar, sin que se configure alguna causal de nulidad, para que el acto pierda su validez.

VI. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Admitido el recurso de apelación⁹ y efectuadas las notificaciones de rigor ordenadas¹⁰, en auto del 16.05.2018¹¹ se ordena el traslado a las partes para alegar en forma escrita y al Ministerio Público para el respectivo concepto de fondo. El 13.01.2021, se registra en el Sistema Siglo XXI el proyecto de sentencia, mismo día que se carga en Teams para estudio y votación de la Sala de Decisión a celebrarse el día siguiente. De este trámite se destacan las **alegaciones**, así:

1. La **parte Demandante** no hizo uso de esta etapa procesal.
2. **El municipio de Cabrera (S)**¹², se ratifica en lo expuesto en el recurso de apelación
3. **Nayiber Romero Amaya**¹³, en su condición de personera municipal de Cabrera, reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación.
4. **El Ministerio Público** Procuradora 158 Judicial II para Asuntos Administrativos (Fols.238 a 246), **conceptúa se debe confirmar sentencia apelada**. Como argumentos, refiere que en el presente caso, se evidencia no solo la omisión de disposiciones que reglamente el trámite de la aprobación de un Acuerdo Municipal, sino que, a su vez, las mismas, rompen con el fin que persigue la observancia del

⁸ Fols.511 a 526

⁹ Fol. 547

¹⁰ Fol. 548 a 552

¹¹ Fol. 554

¹² Fol. 581

¹³ Fols.558 a 571

trámite de debate de una decisión adoptada por estas corporaciones públicas de elección popular, esto es, la especialidad y puntualidad, con el que deben ser analizadas, debatidas y la oportunidad real de incidir en la adopción final por parte de quienes hacen parte de estas corporaciones y representan el electorado, lo que no es otra cosa que la efectividad del principio democrático.

Sostiene que la falta de ponente y fundamentalmente la ausencia del primer debate, evidencian la transgresión del Art. 73 de la Ley 136 de 1994, y la lesión del principio democrático, que se evidencia de las actas Núm. 065 del 04.11.2015, Núm.066 del 05.11.2015, Núm. 068 del 09.11.2015, Acta 069 del 10.11.2015.

Reitera que, en el trámite de la aprobación del Acuerdo, no se surtió el primer debate, pues lo que se hizo fue una lectura del proyecto en una sesión ordinaria y se sometió a votación. Afirma que, no se designó un ponente por el presidente de la comisión, pese haber sido él quien radicó el proyecto, conforme lo indica el recurso de apelación.

VII. CONSIDERACIONES

A. Acerca de la competencia para resolver la apelación

Recae en esta Corporación dada la naturaleza de la providencia apelada: Arts. 243 y 247 de la Ley 1437 de 2011.

B. El Problema jurídico y su resolución.

Con base en la reseña que antecede, especialmente en el escrito de apelación, la Sala lo plantea y resuelve así:

PJ1 ¿El Acuerdo Municipal Núm. 027 de 2015, “Por medio del cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección del cargo de personero municipal de Cabrera (s) y se dictan otras disposiciones”, incurre en la causal de nulidad denominada “expedición irregular”, por ser debatido y aprobado en comisiones conjuntas, sin haberse designado ponente para la iniciativa?

Tesis: Si.

Fundamento jurídico: El procedimiento establecido en la Ley 136 de 1994 – Art. 25 y 73-, y en el reglamento interno de la Corporación – Art. 37 y 64 del Acuerdo Núm. 015 de 2015, fue omitido en el trámite del referido Acuerdo Municipal Núm. 027 de

2015, porque: **i)** No existepueba de haberse realizado proposición o acto administrativo por parte de la Mesa Directiva para conformar las comisiones permanentes, o para asignar a una de estas, el estudio del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015, que luego se convirtió en Acuerdo municipal No.027 de 2015; **ii)** El primer y segundo debate, fueron efectuados sin haberse asignado ponente; **iii)** No se realizaron los informes de ponencia para ninguno de los debates.

El Art. 25 de la Ley 136 de 1994, establece que los Concejos municipales deben estar integrados por comisiones permanentes encargadas de rendir informe para el primer debate de los proyectos de acuerdo, según los negocios que conozcan y el contenido del proyecto, acorde con su propio reglamento. En caso de no estar creadas las comisiones o integradas, los informes los rendirá las comisiones accidentales que la Mesa Directiva designe para tal efecto.

El trámite que debe surtir la aprobación de un Acuerdo Municipal, se establece en el Art. 73 de la Ley 136 de 1994:

“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”.

Conforme a lo antes transcrito, un proyecto de acuerdo debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. Para el efecto, deberá ser presentado en la Secretaría de la Corporación, quien lo asignará a la comisión que le corresponda surtir el primer debate. Aprobado, el segundo debate, corresponde a la sesión plenaria su aprobación.

Respecto de los debates que deben surtir para la aprobación de Leyes o Acuerdos Municipales, la Corte Constitucional en Sentencia C-112 de 2019, precisó:

“21. La Constitución otorga entonces un especial valor a los debates y deliberación para la formación de las leyes, pues estos hacen efectivo el principio democrático que rige el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, y como se ha indicado en otras oportunidades, se relaciona con la participación y la protección de las minorías”.

A su turno, el reglamento interno del Concejo Municipal de Cabrera, contenido en el Acuerdo Núm. 015 de 2015, en su Art. 37 establece que, la Corporación funcionará con un mínimo de dos y un máximo de tres comisiones permanentes, las cuales se determinarán por los asuntos o negocios de conocimiento de cada una de ellas. En las comisiones permanentes se surtirá el primer debate a los proyectos de acuerdo, que por competencia, le sean asignados; deben presentar por escrito y llevar la firma del ponente, con el anexo de la certificación de aprobación del proyecto de acuerdo en primer debate.

En cuanto del trámite que debe surtir el primer debate, el Art. 60 y siguientes del precitado acuerdo regula la presentación de la ponencia, apertura del debate, discusión, y, específicamente en su Art. 64 lb., prescribe que las comisiones permanentes podrán reunirse conjuntamente cuando se trate de debatir y decidir asuntos comunes, por convocatoria de la plenaria o cuando ellas mismas lo propongan y sean autorizadas por la mesa directiva, mediante resolución motivada, en este caso, la sesión conjunta será presidida por el presidente del concejo.

De otra parte, por disposición expresa del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, todos los vicios de procedimiento en la formación de las normas que deban adoptar los concejos municipales son insubsanables e incorregibles cuando atañen a las condiciones legales o reglamentarias previstas para la debida reunión de los miembros del concejo con el propósito de ejercer las funciones propias de esa corporación.

Pasa a hacerse el **Análisis de las pruebas respecto de trámite que se surtió para debatir y aprobar el Acuerdo Municipal Núm. 027 de 2015**, de cara al trámite normativo que se acaba de reseñar:

1. El proyecto de Acuerdo Núm. 033 del 04.11.2015 “Por medio el cual se establece el procedimiento para la realización del concurso público y abierto de méritos para la elección

del cargo de personero municipal de Cabrera Santander y se dictan otras disposiciones”¹⁴, el cual, según la certificación expedida por el presidente y la Secretaría del Concejo municipal del 12.11.2015, una vez debatido y aprobado **se protocolizó en el Acuerdo municipal Núm. 027 de 2015, fue estudiado y aprobado en dos sesiones ordinarias del Concejo Municipal el día 5 de noviembre de 2015 en su primer debate en comisiones conjuntas** y a los 12 días del mes de noviembre de 2015 en un segundo debate en plenaria (Fol. 185).

2. Las sesiones que adelantó el Concejo municipal para la aprobación del proyecto de acuerdo protocolizado en el Acuerdo municipal Núm. 027 de 2015:

2.1. El 04.11.2015, se adelanta la sesión 065, en la que, en el punto tercero, se registra la presentación del proyecto de acuerdo Núm. 033 de 2015. Dentro de las intervenciones que realizan los concejales, se reseñan la de “HC Arturo, quien dice; sí, señor presidente de qué trata el proyecto, qué concierne el proyecto, es grandísimo, de pronto se iría todo el tiempo en estudio y, terminamos aprobándolo el 30 de noviembre”. Se consigna la siguiente intervención: “El HP Carlos dice el Proyecto es para lo que ahorita estableció el gobierno para la elección de personeros, el reglamento y las etapas que se deben hacer para la elección de personeros”. Se registran otras intervenciones así: “El HC Arturo dice, entonces empecemos a leerlo hasta la mitad. La HC Elsa dice: y mañana lo terminamos” (Fóls.395 a 398).

2.2. El 05.11.2015 se llevó a cabo la sesión Núm.66 tal como consta en el acta de la misma fecha, en el que se registra en el punto 3 del orden del día: “presentación y primer debate en Comisiones conjuntas al proyecto de Acuerdo Núm.033 de 2015”. De la reseña que se hace, respecto del desarrollo de la sesión, se registran las intervenciones de los diferentes concejales, quienes mencionan que se necesita contratar una universidad, haciendo alusión al presupuesto que esto implica. Seguidamente, el presidente de la Corporación somete a votación el referido proyecto de acuerdo siendo aprobado por seis votos de las comisiones conjuntas. De las intervenciones se resaltan las siguientes: “El Honorable presidente Carlos pide a la secretaria continuar leyendo el proyecto”, “Yo le dije a la Dra. que venga a sustentar el proyecto el lunes y para que le demos un estudio completo con ella” (Fols.398 a 399).

2.3. El 06 de noviembre de 2015, se celebró la sesión Núm. 067, en la que fija el 09.11.2015 para continuar el estudio del proyecto. En ella se registra que “Fue la jurídica quien lo elaboró y ella lo va a sustentar, yo no creo que ella se vaya a embalar” (Fols.399 a 400).

¹⁴ (Fol.77 a 105)

2.4. Se adelanta la sesión Núm. 068, consignándose en el punto 3 estudio del proyecto Núm. 033 de 2015. Realiza la intervención la jurídica quien realizó el proyecto, interviniendo los concejales, quienes se cuestionan el reglamento para contratar con una universidad que realice el concurso (Fols.400 a 407).

3. La respuesta al requerimiento efectuado al Concejo Municipal de Cabrera (S), respecto de la documentación que repose en la entidad relacionada con la integración de las comisiones permanentes antes del primer debate del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015¹⁵, señaló:

1.2).- Revisadas las actas precitadas, se logra comprobar que no existe ninguna proposición o acto administrativo del presidente del concejo o de la mesa directiva del concejo de Cabrera Santander del Sur, en donde se conformen las comisiones permanentes para el estudio del proyecto de acuerdo No. 033 de 2015.

1.3).- Que con base en las actas referidas en precedencia, la suscrita secretaria del concejo del municipio de Cabrera certifica:

Que no se conformaron las comisiones para surtir el primer debate al proyecto de acuerdo No. 033 de fecha: 4 de noviembre de 2015, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MERITOS PARA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Que no hubo ponente, ni para primero, ni para segundo debate que debió dársele al proyecto de acuerdo No. No. 033 de fecha: 4 de noviembre de 2015. "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MERITOS PARA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Que en consecuencia, no hubo informe de ponencia, ni para el primero, ni para el segundo debate, que debió dársele al proyecto de acuerdo No. 033 de fecha: 4 de noviembre de 2015, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MERITOS PARA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

En cuanto a los informes presentados por las comisiones permanentes sobre el proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015, antes del primer debate, refirió:

Que tal como se certificó en el numeral inmediatamente anterior, la presidencia del concejo de Cabrera, no nombró ponente y en consecuencia, no hay informes de ponencia, ni para el primero ni para el segundo debate al proyecto de acuerdo No. 033 de fecha: 4 de noviembre de 2015, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MERITOS PARA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

3).- Certificar cual fue el procedimiento que se surtió de manera detallada para la aprobación del proyecto de acuerdo No. 033 de 2015:

En los términos de la ley 136 de 1994, artículos: 25 y 73, el acuerdo No. 015 de fecha: 30 de mayo de 2013, que corresponde al reglamento interno del Concejo de Cabrera Santander del Sur y teniendo como base las actas antes referidas, no se surtió, ningún procedimiento, ni formal, ni sustancial al proyecto de acuerdo No. 033 de fecha: 4 de noviembre de 2015, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DEL CONCURSO PÚBLICO Y ABIERTO DE MERITOS PARA LA ELECCIÓN DEL CARGO DE PERSONERO MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CABRERA SANTANDER Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Concluye la Sala, con base en lo anterior, que, en el trámite del Acuerdo Municipal Núm. 027 de 2015, el Concejo infringió el procedimiento establecido para su aprobación, previsto en la Ley 136 de 1994 – Art. 25 y 73-, y en el reglamento interno de la Corporación – Art. 37 y 64, Acuerdo Núm. 015 de 2015-, expresamente por: i) No existir prueba de haberse realizado proposición o acto administrativo por parte de

¹⁵ Fol. 3888

la Mesa Directiva que conformará las comisiones permanentes, o le asignará a una de estas, el estudio del proyecto de Acuerdo Núm. 033 de 2015; **ii)** Se adelantaron el primer y segundo debate, sin haberse asignado ponente; **iii)** No se realizaron los informes de ponencia para ningún de los debates.

Así mismo, si la aprobación del primer debate se adelantara por comisiones conjuntas como lo refiere la entidad demandada en su recurso de apelación, tampoco se cumplió con lo previsto en el Art. 64 del Reglamento interno de la Corporación, pues, para que estas sesionaran, debía existir previamente una convocatoria de la plenaria o autorización de la mesa directiva mediante resolución motivada, que de acuerdo con la certificación que la misma entidad emitió no existió.

Las anteriores irregularidades son insubsanables, puesto que los concejos municipales están supeditados a seguir el procedimiento fijado en la Ley 136 de 1994, y en el reglamento del concejo¹⁶, y toda violación a ese procedimiento genera la invalidez de las sesiones y de los actos o decisiones que allí se tomen, las que carecerán de efecto alguno.

Así, se encuentra probado el cargo de nulidad denominado “expedición irregular”, tal como lo declara la primera instancia, dando paso a confirmar la sentencia respecto de la declaratoria de nulidad del Acuerdo Municipal Núm.027 de 2015, expedido por el Concejo municipal de Cabrera (S).

Respecto de la Resolución 017 de 2015 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y abierto de mérito para la elección al cargo de personero municipal de Cabrera (S)”, considera la Sala que, su naturaleza jurídica corresponde a la de **un acto de trámite o preparatorio de la precitada elección y por ende, no susceptible de control judicial, de manera autónoma, a través de la nulidad aquí impetrada.**

Prohíja aquí la Sala, la postura o ratio del del Consejo de Estado¹⁷ en asunto de simple nulidad, Art.137 de la Ley 1437 de 2011, presentada contra una resolución de

¹⁶ Ley 136 de 1994. Artículo 31. Reglamento. Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Auto. Exp: 11001-03-28-000-2018-00134-00. CP Dra. Rocío Araujo Oñate. 17.09.2018

convocatoria pública para elegir Contralor General de la República, periodo 2018-2022, en la que analizó la improcedencia de aquel medio de control, porque, al afectar o condicionar la expedición del acto electoral, el control se hace, cuando se enjuicie el acto definitivo de elección, esto es, de manera indirecta.

Se afirma en el auto del Consejo de Estado arriba citado, que,

“Lo anterior significa que las irregularidades que podrían ser violatorias de la ley o del reglamento, ocurridas en los actos preparatorios de contenido electoral, que puedan llegar a afectar la legalidad del acto de elección serán analizados por el fallador en la sentencia y allí determinará la incidencia de tales irregularidades, pero contra ellos no puede existir pretensión autónoma de nulidad conforme con la regla establecida en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011¹⁴, pues deben demandarse en conjunto con el acto electoral, es decir, el que declare la elección correspondiente”

Conforme a lo anterior, se revocará la declaratoria de nulidad Resolución 017 de 2015, que hace la primera instancia, por cuanto se repite, es un acto de trámite que no es pasible de control judicial.

E. Costas procesales en primera instancia

Sin costas, artículo 188 del CPACA, puesto que, el asunto que aquí se ventila es de interés público.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

- Primero.** **Confirmar parcialmente** la sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciséis (2016) por el **Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de San Gil (S)**, que accede a **pretensiones de nulidad del Acuerdo Municipal de Cabrera Núm.027de 2015.**
- Segundo.** **Revocar la declaratoria de nulidad** Resolución 017 de 2015 “Por medio de la cual se convoca y fija el cronograma del concurso público y

abierto de mérito parar la elección al cargo de personero municipal de Cabrera (S)".

Tercero. Sin condena en costas.

Cuarto. Devolver el expediente al **Juzgado de origen**, una vez en firme este proveído, previa las anotaciones de ello en el Sistema Justicia XXI.

Notifíquese y cúmplase. Aprobado en Teams, Acta Nro. 01/2022

Los magistrados,

SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Magistrada Ponente

IVAN MAURICIO MENDOZA SAAVEDRA

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Firmado Por:

Solange Blanco Villamizar

Magistrado

Escrito 002 Sección Segunda

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Claudia Patricia Peñuela Arce

Magistrada

Oral 007

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Ivan Mauricio Mendoza Saavedra

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Contencioso 6 Administrativa

Tribunal Administrativo De Bucaramanga - Santander

Firma Con Salvamento De Voto

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

d99761dc4d5ab5ba94d7b4a6584d8e4a6ad505531821f7bfe3a83eba62aeea18

Documento generado en 07/02/2022 11:10:26 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>