

JURISPRUDENCIA SOBRE ASUNTOS MUNICIPALES

CONCEJO MUNICIPAL: MESA DIRECTIVA DE LA CORPORACION

Por:
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho Público
2008

CONTENIDO

CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 6 de Febrero de 2003

MESA DIRECTIVA DE CONCEJO - Validez de la renuncia pactada en acuerdo político / CONCEJO MUNICIPAL - Invalidez de las reuniones / RENUNCIA DE MESA DIRECTIVA DE CONCEJO - Validez de la pactada en documento de conciliación / CONCILIACIÓN - Alcance de la expresión. Renuncia a un cargo no es conciliable / RENUNCIA - No es conciliable si se entiende como un mecanismo dirigido a la terminación unilateral de una relación legal o reglamentaria

El demandante sostiene que las renunciaciones presentadas por los concejales que integraban la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza son irregulares, porque esas dimisiones se pactaron en un "documento de conciliación" política efectuada por algunos de los concejales, lo cual resulta contrario al artículo 65 de la Ley 446 de 1998. Para tener claridad sobre el hecho que reprocha la demanda es necesario comenzar precisando que el concepto de conciliación tiene diferentes acepciones. Así, en el lenguaje jurídico, "la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". Sin embargo, el significado usual de la palabra es más amplio, en tanto que se entiende "la acción y efecto de conciliar" y, conciliar, es "lo relativo a los concilios. Decisión" o "componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí". Efectivamente, la renuncia a un cargo o a una designación no es un asunto susceptible de conciliación si se entiende ésta como un mecanismo dirigido a la terminación unilateral de una relación legal o reglamentaria. Sin embargo, en estricto sentido, la "conciliación" adelantada por los concejales no corresponde a la figura jurídica de la conciliación sino al acuerdo de voluntades para presentar la renuncia a una designación. Luego, en el acta de conciliación que se reprocha, los concejales no plasmaron una conciliación jurídica sino un convenio político dirigido a solucionar diferencias políticas que se presentaban al interior del Concejo de Cáqueza. Incluso, lo que directamente origina la vacancia en los cargos de Presidente, Primer y Segundo Vicepresidente del Concejo de Cáqueza no es la "conciliación" de sus integrantes, sino la decisión libre y voluntaria de los concejales que deciden despojarse de las designaciones y de los concejales que las aceptan. En otras palabras, la desintegración de la Mesa Directiva se produce con la renuncia de sus

integrantes y la aceptación que de las mismas hizo la mayoría del Concejo de Cáqueza. Incluso, como la renuncia es una manifestación de voluntad unilateral no puede entenderse que el "Acta de conciliación" vinculaba jurídicamente ni que era obligatoria.

NULIDAD ELECCIÓN DE MESA DIRECTIVA DE CONCEJO - Improcedencia. Renuncia colectiva de mesa directiva. Trámite de la renuncia del presidente / MESA DIRECTIVA DE CONCEJO - Renuncia colectiva: Trámite de la renuncia del presidente / CONCEJO MUNICIPAL - Renuncia colectiva de mesa directiva: ¿Ante quién presenta renuncia el presidente?

El artículo 53 de la ley 136 de 1994 y el artículo 144 del Acuerdo número 01 de 2001, disponen que la renuncia del Presidente del Concejo debe presentarse ante la Mesa Directiva de la Corporación y, como se vio en precedencia, en el Concejo de Cáqueza se suscitaron disputas en torno a la elección de la Mesa Directiva para el período 2002, que originaron la elección de dos Mesas Directivas para el mismo período, por lo que se creyó que existían dos Presidentes, dos Primeros Vicepresidentes y dos Segundos Vicepresidentes. Por este motivo, los concejales Pedro Enrique Gutiérrez y Miguel Rodríguez Rojas renunciaron, ante la plenaria del Concejo, al cargo de Presidente. Así las cosas, corresponde a la Sala averiguar si la renuncia al cargo de Presidente violó las normas que invoca el demandante. En primer lugar, la Sala debe advertir que a la fecha en que se presentaron las renunciaciones que fueron concertadas por los concejales de Cáqueza no coexistían legalmente dos Mesas Directivas en esa corporación, pues la elección efectuada el 10 de diciembre de 2001 no producía efectos jurídicos, por lo que son válidas las decisiones de la Mesa Directiva elegida el 1_ de febrero de 2002. Sin embargo, la norma no se refiere a aquellos casos en donde todos los miembros de la Mesa Directiva han renunciado y, por lo tanto, dicho órgano se desintegra. De hecho, ante la renuncia colectiva de los miembros de las Mesas Directivas era lógico deducir que esa situación de hecho produjo la desintegración de aquellas porque, en el Acta número 0214 en donde consta la sesión del 3 de mayo de 2002, se observa que las renunciaciones de los concejales a sus designaciones y la aceptación de las mismas se realizó al tiempo; luego, se "hizo claridad que en vista de que no existe Mesa Directiva", presidió la sesión el concejal que correspondió por orden alfabético, tal y como lo dispone el artículo 3_ del Reglamento Interno de la Corporación. Luego, al Presidente de la Mesa Directiva no se le podía exigir el cumplimiento del requisito objeto de análisis. Además, debe tenerse en cuenta que, en sentido estricto, el Presidente de del Concejo de Cáqueza presentó su renuncia ante la plenaria de esa Corporación y, en ese momento, se encontraban presentes los demás miembros de la Mesa Directiva que habían presentado renuncia. Luego, el argumento del demandante no prospera.

NULIDAD ELECCIÓN DE MESA DIRECTIVA DE CONCEJO - Procedencia / CONCEJO MUNICIPAL - Invalidez de las reuniones

La potestad de los Concejos para regular el funcionamiento interno de la Corporación y, en especial, la validez de sus reuniones deriva de los artículos 312 de la Constitución y 31 de la Ley 136 de 1994. A su turno, los artículos 24 de la Ley 136 de 1994 y 30 del Reglamento del Concejo de Cáqueza regulan la invalidez de las

reuniones de miembros del concejo. Es claro, entonces, que en aquellos casos que se efectúe la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza en períodos diferentes al de instalación, es indispensable citar a los concejales en forma previa, expresa y por escrito, pues de lo contrario esas decisiones se adoptarían en reunión efectuada fuera de las condiciones legales y reglamentarias y carecen de validez; ahora bien, el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 reguló lo relacionado con los períodos en los cuales sesionarán ordinariamente los Concejos Municipales. En el expediente aparece claro que a la reunión en donde se realizó la elección impugnada no fueron citados todos los concejales en forma escrita y expresa para elegir los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza. Entonces, si como se vio en precedencia, la sesión del 3 de mayo de 2002 no correspondía a la reunión de instalación del Concejo, es forzoso concluir que la elección impugnada desconoció el artículo 126 del Reglamento Interno de esa Corporación. Por todo lo expuesto, esta Sala, de acuerdo con el SeDor Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación, revocará la sentencia objeto de apelación y, en su lugar, declarará la nulidad de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia 3040 de 5 de diciembre de 2002. Sección Quinta. Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Actor: Pedro Enrique Gutiérrez Díaz. Demandado: Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: DARÍO QUICONES PINILLA

Bogotá, D. C., seis (6) de febrero de dos mil tres (2003).

Radicación número: 25000-23-24-000-2002-99471-01(3054)

Actor: JOSÉ SALOMÓN ORTIZ ORTIZ

Demandado: MESA DIRECTIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL DE CÁQUEZA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia de 12 de septiembre de 2002, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.- LA DEMANDA

A.- PRETENSIONES

El seDor José Salomón Ortiz Ortiz, invocando el ejercicio de la acción pública de nulidad de carácter electoral, presentó demanda en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el objeto de que se declare la nulidad de la elección de la mesa directiva del Concejo Municipal de Cáqueza para el período 2003, conformada por los concejales, Jairo E. Reyes, como Presidente, Alcira Rojas de Moya, primer vicepresidente y Carlos Rojas Guevara, segundo vicepresidente, contenida en el Acta número 024 del 3 de mayo de 2002 de esa Corporación.

B.- HECHOS

Como fundamento de la pretensión, los demandantes exponen los hechos que se pueden resumir de la siguiente manera:

1_. El 10 de diciembre de 2001, el Concejo del Municipio de Cáqueza eligió, con el quórum decisorio requerido, la mesa directiva de esa Corporación para el segundo período de 2002. Así, fue elegido Presidente del Concejo de Cáqueza el señor Pedro Enrique Gutiérrez, el señor Salomón Ortiz Ortiz fue elegido primer vicepresidente y el seDor Carlos Rojas, segundo vicepresidente.

2_. El 1_ de febrero de 2002, un grupo de concejales procedió a elegir ilegalmente nueva directiva para el período 2002, conformada por los señores Miguel Rodríguez, Presidente, Argemiro Ricaurte, primer vicepresidente y Hernando Herrera, segundo vicepresidente.

3_. El 3 de mayo de 2002 se realizó una reunión, fuera de la sede del Concejo, donde se firmó un acta de conciliación. Como consecuencia de ese acuerdo renunciaron los miembros de las mesas directivas elegidos el 10 de diciembre de 2001 y el 1_ de febrero de 2002, salvo el demandante.

4_. Después de la aceptación de las renunciaciones a las designaciones, los concejales procedieron a realizar la elección que ahora se impugna. Sin embargo, esa elección fue irregular por varios motivos: i) porque desconoció la elección de la mesa directiva que se efectuó válidamente el 10 de diciembre de 2001, ii) porque las renunciaciones fueron acordadas en un documento que revocó las elecciones, iii) porque no se efectuó una citación previa, expresa y por escrito para la elección de la mesa directiva en los períodos diferentes al de instalación del concejo.

C.- DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En la demanda se invoca la violación de los artículos 24, 28, 29, 30 y 53 de la Ley 136 de 1994; 13, 30, 43, 46, parágrafo 2_, 93, 126 y 144 del Acuerdo número 1 de 2001 o Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza y 65 de la Ley 446 de 1998. La violación de esas disposiciones la sustentan con los argumentos que se resumen así:

1_. La elección de la mesa directiva del Concejo de Cáqueza que se efectuó el 10 de diciembre de 2001 está contenida en un acto administrativo amparado por la presunción de legalidad, pues no ha sido anulado ni suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa. De hecho, esa elección podía realizarse en cualquier tiempo, en tanto que la ley solamente señala fecha de elección cuando se trata del

primer período legal de reuniones de la Corporación. Incluso, al interpretar el artículo 93 del Reglamento Interno se concluye que esa elección no podía ser revocada.

2_. La elección impugnada desconoció el artículo 28 de la Ley 136 de 1994, el cual dispone que la Mesa Directiva del Concejo Municipal se elige por un período de un año y, habiéndose conformado previa y válidamente la Mesa Directiva, no era posible designar nuevamente otra.

3_. En virtud de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 446 de 1998, la renuncia a las Mesas Directivas de los Concejos Municipales no es un asunto que pueda "conciliarse". Luego, el documento que originó las renunciaciones de los concejales que integraban la Mesa Directiva válidamente designada, es ilegal.

4_. La reunión del Concejo de Cáqueza efectuada el 3 de mayo de 2002, donde se realizó la elección impugnada, carece de validez porque desconoció los artículos 24 de la Ley 136 de 1994, 30, 43, 46, 126 y 144 del Reglamento Interno de esa Corporación. En efecto, el Acuerdo número 01 de 2001 dispone que, para las elecciones de la Mesa Directiva en los períodos diferentes al de la instalación, debe efectuarse citación previa, expresa y por escrito. Y, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, las reuniones de los miembros del Concejo con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, que se efectúen fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerán de validez. De consiguiente, el acto de elección impugnado no puede producir efectos jurídicos.

5_. De acuerdo con el artículo 144 del Reglamento Interno del Concejo, la renuncia del Presidente del Concejo se presentará ante la Mesa Directiva. Luego, como existían dos Mesas Directivas del Concejo de Cáqueza no era legal ni reglamentariamente posible que la renuncia del Presidente cumpliera con el requisito de validez señalado en esa disposición.

6_. El artículo 13 del Acuerdo número 01 de 2001 dispone que para las reuniones del Concejo de Cáqueza debe acordarse, previa proposición aprobada por la mayoría, la hora y el día que se celebrarán. No obstante, en la sesión del 3 de mayo de 2002 no se cumplió con esa formalidad reglamentaria.

7_. La elección de la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza que se impugna violó los artículos 43 y siguientes del Reglamento Interno, puesto que en el acta de la sesión del 3 de mayo de 2002 no aparece en forma clara que se hizo la elección, ni se adelantó el procedimiento de votación, ni el escrutinio a que hacen referencia las normas reglamentarias.

2.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Los Señores Alcira Rojas de Moya, Jairo Reyes García y Carlos José Rojas Guevara intervinieron en el proceso para contestar la demanda y solicitar que se denieguen las pretensiones de la misma. Al efecto expusieron los argumentos que se resumen de la siguiente manera:

1_. La elección de la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza que se adelantó el 10 de diciembre de 2001 fue declarada inválida por medio de la Resolución número 232 del 17 de diciembre de 2001.

2_. La citación a la sesión del 3 de mayo de 2001 no fue escrita, pero sí expresa, comoquiera que los "Concejales comisionados fueron a la Procuraduría a lograr la mediación del seDor Procurador. Regresaron con la certeza de que el próximo viernes 3 de mayo del aDo en curso se realizaría la conciliación y posterior elección. A lo cual los concejales de las mesas renunciaron ante la secretaria y los demás concejales como todos nos consta".

3_. El acto acusado no es inválido porque se expidió en el recinto del Concejo de Cáqueza, en consideración con las renunciaciones radicadas en la Secretaria de esa corporación y después de haber sido instalado formalmente, por la Alcaldesa, el período de sesiones.

4_. Se resalta que en razón de "la situación atípica que se presentó con el funcionamiento simultáneo de dos mesas", lo cual llevó a una "ausencia de legitimidad y representatividad", era necesario "procurar un enderezamiento al estado de derecho y nada mejor que sentarnos a conciliar las diferencias y de común acuerdo poner una solución razonable, que lógicamente todos, incluso el demandante, aceptaron la solución, que consistió en la renuncia de los miembros de las dos mesas directivas y la elección de una sola".

3.- LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia del 12 de septiembre de 2002, denegó las pretensiones de la demanda. Para adoptar esa decisión expuso las consideraciones que se pueden resumir así:

1^_. Con base en los elementos probatorios que obran en el expediente se concluye que: i) la elección de la Mesa Directiva efectuada el 3 de mayo de 2002 se realizó en la sesión de instalación del Concejo de Cáqueza, lo cual, de acuerdo con el artículo 126 del Reglamento Interno de esa corporación, no requiere de citación previa. ii) esa reunión se celebró en las instalaciones del Concejo. Se precisa que la reunión en donde se pactó la "conciliación" no se efectuó en la sede del Concejo, pero aquello es irrelevante porque el documento en donde consta el acuerdo no fue impugnado.

2^_. Como el demandante "reclama un supuesto derecho de permanecer en la mesa directiva del Concejo de Cáqueza derivada de lo que se convino... no es posible definir en su favor pretensiones de esa naturaleza ya que con lo ocurrido en las fechas de iniciación de los períodos ordinarios en los meses de febrero y mayo del año 2002, se deshizo ese compromiso al surgir nuevas mesas directivas".

3[^]. El artículo 28 de la Ley 136 de 1994 no establece la "inmutabilidad e inamovilidad de las mesas directivas". Por lo tanto, la decisión mayoritaria del Concejo de Cáqueza autoriza a elegir una nueva Mesa Directiva.

4[^]. Aunque el "acta de conciliación" no se demandó, es notorio que tiene "naturaleza política de lo que quisieron hacer los concejales, contando con la presencia del Procurador Regional y el Personero Municipal, pero sin que tuviera la connotación de un acto administrativo propio de la calidad de concejales".

4.- EL RECURSO DE APELACION

El demandante interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal. Como sustento de su inconformidad aduce, en resumen, lo siguiente:

1_. La sentencia recurrida considera que también debió demandarse el acta de conciliación. Sin embargo, esa apreciación es equivocada porque le da validez a los acuerdos en torno a asuntos que, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley 446 de 1998, no son susceptibles de transacción o desistimiento. De hecho, las normas sobre régimen municipal no contemplan la conciliación como mecanismo de solución de conflictos. Incluso, no podía demandarse esa acta, en razón a que no hace parte de la formación de voluntad del órgano colegiado y no es un acto administrativo justiciable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

2_. La sentencia confunde la sesión de instalación con las sesiones ordinarias a que hace referencia el artículo 23 de la Ley 136 de 1994. En efecto, la primera tiene que ver con la iniciación de cada período constitucional anual y las otras son las "dos sesiones restantes no iniciales". En tal virtud, la sesión de instalación del período 2001 corresponde al 1_ de febrero de 2001, así sucesivamente, y no en el mes de mayo de 2002. Lo anterior, está regulado en el capítulo II del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza. Por lo tanto, por disposición del artículo 126 del Acuerdo 01 de 2001, la elección impugnada requería citación previa, expresa y por escrito.

3_. El ordenamiento legal y reglamentario del Concejo de Cáqueza no autoriza la renuncia acordada de los integrantes de las Mesas Directivas. De hecho, esas renunciaciones debieron presentarse en sesiones ordinarias convocada para esos efectos.

5.- ALEGATOS

Dentro de la oportunidad señalada en el artículo 251 del Código Contencioso Administrativo para presentar alegatos de conclusión, las partes no presentaron escrito alguno.

6.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador Séptimo Delegado ante el Consejo de Estado en su concepto de rigor solicita que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se declare la nulidad del acto administrativo impugnado. En apoyo de esa conclusión expone, en resumen, los siguientes planteamientos:

1_. Después de hacer un recuento fáctico en relación con los antecedentes de la elección de Mesa Directiva que se realizó el 10 de diciembre de 2002, concluye que como esa elección no fue impugnada y, además, no se discute la validez ni la aplicación de esa decisión, el cargo relacionado con la posesión de los dignatarios una vez se hubiere vencido el período anterior, no puede prosperar.

2_. No debe prosperar el cargo relacionado con la ilegalidad de las renunciaciones que se suscitaron con ocasión de la conciliación, puesto que "si bien el actor pudiese tener razón sobre la ilegalidad de ese mecanismo utilizado, no le asiste verdad", comoquiera que en el acto acusado se observa que se le dio lectura a las renunciaciones presentadas y se aceptaron por los concejales asistentes a la reunión.

3_. De la lectura de los artículos 312 de la Constitución, 23, 28, 31 y 50 de la Ley 136 de 1994, 31 y 41 del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza se concluye que la elección de la Mesa Directiva para los períodos diferentes al de la instalación del Concejo deberá hacerse con citación previa, expresa y por escrito.

4_. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, el período de instalación del Concejo de Cáqueza corresponde al primero del año, esto es, al 1_ de febrero. Entonces, como la elección ocurrió en el segundo período, era necesario cumplir con la citación previa, expresa y por escrito de que trata el artículo 126, numeral 1_, del Reglamento de esa corporación. No obstante, tal y como consta en el acto impugnado, la elección llevada a cabo el 3 de mayo de 2002 no cumplió con ese requisito, pues se demostró que las designaciones fueron convenidas por algunos concejales en el acta de conciliación suscrita ese mismo día.

5_. La citación en la forma en que establece el Reglamento del Concejo no es una mera formalidad, pues aquella materializa los principios del debido proceso, publicidad y transparencia de las actuaciones públicas. De igual manera, debe tenerse en cuenta que en los cargos de las vicepresidencias se eligen dignatarios que representan las minorías políticas. Luego, el acto electoral impugnado adolece de nulidad y, en consecuencia, debe ser declarada.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo establecido en los artículos 129 y 231 del Código Contencioso Administrativo, esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia dictada en primera instancia por la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El recurso de apelación se interpuso dentro del término que para el efecto señala el artículo 250, inciso primero, del Código Contencioso Administrativo.

En este proceso se pretende la nulidad de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, conformada por los concejales Jairo Reyes García, Presidente, Alcira Rojas de Moya, primera vicepresidente y Carlos José Rojas, segundo vicepresidente, contenida en el Acta número 024 del 3 de mayo de 2002 de esa Corporación (folios 25 a 36).

Para efectos de analizar los cargos de la demanda, la Sala los agrupará en temas generales.

Cargo relacionado con la revocatoria de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, efectuada el 10 de diciembre de 2001.

Según criterio del demandante, la elección impugnada es ilegal, en tanto que revocó la elección de la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza que se efectuó válidamente el 10 de diciembre de 2001, la cual, además, goza de presunción de legalidad. Para sustentar su argumento, alega como vulnerados los artículos 28 de la Ley 136 de 1994 y 93 del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza.

Las normas que se consideran vulneradas disponen:

ARTICULO 28 de la Ley 136 de 1994: "MESAS DIRECTIVAS. 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"

Artículo 93 del Acuerdo número 01 de 2001: "Toda discusión sobre un proyecto de Acuerdo que el Concejo hubiere adoptado es revocable por este, salvo cuando se encuentre para sanción del Alcalde, caso en el cual su revocatoria sólo podrá hacerse con arreglo a la ley. En los demás casos, el Concejo conservará la facultad de revocar o modificar sus propias decisiones, excepto las elecciones ya efectuadas. El autor de un proyecto de Acuerdo podrá retirarlo antes de aprobado en primer debate, previa aceptación de la Comisión respectiva."

Ahora bien, en lo pertinente, en el expediente reposan las siguientes pruebas:

- Acta número 57 del 10 de diciembre de 2001. Allí consta la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, para el período 2002, efectuada en esa fecha, la cual quedó conformada por los concejales Pedro Enrique Gutiérrez Díaz, Presidente, Salomón Ortiz Ortiz, Primer Vicepresidente y Carlos Rojas como Segundo Vicepresidente (folios 6 a 10).

- Acta número 006 del 1_ de febrero de 2002. Consta la elección de Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, para el período 2002. En esta oportunidad, se declaró elegido como Presidente al concejal Miguel Rodríguez Rojas, como Primer Vicepresidente al concejal Argemiro Ricaurte y como Segundo Vicepresidente al concejal Hernando Herrera (folios 11 a 24).

- Acta número 024 del 3 de mayo de 2002. Allí consta, en lo pertinente, que mediante oficios radicados con los números 165 a 169 de esa fecha, los concejales Pedro Enrique Gutiérrez y Miguel Rodríguez Rojas renunciaron al cargo de Presidente;

Argemiro Ricaurte Patiño, renunció al cargo de Primer Vicepresidente y Hernando Herrera Gutiérrez y Carlos José Rojas Guevara, renunciaron a los cargos de Segundo Vicepresidente. De igual manera, se observa que la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza para el período 2002 quedó conformada por los concejales Jairo Reyes García, Presidente, Alcira Rojas de Moya, primera vicepresidente y Carlos José Rojas, segundo vicepresidente, quienes fueron elegidos por unanimidad de los votos depositados por 12 concejales que asistieron a la sesión (folios 25 a 36).

Con base en lo anterior, la Sala considera que el cargo no prospera por los siguientes tres motivos. El primero: porque la elección del 10 de diciembre de 2001 no producía efectos jurídicos en virtud de lo dispuesto por el Concejo Municipal de Cáqueza, en la sesión del 1_ de febrero de 2002 -Acta número 006- y no, como lo sostiene el demandante, por disposición del acto impugnado. Cabe advertir que, en anterior oportunidad, esta Sala no encontró desvirtuada la presunción de legalidad de la elección contenida en el Acta número 006 de 2002¹. Luego, la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza para el período 2002, era la elegida el 1_ de febrero de 2002. El segundo, porque la elección impugnada no revocó actos administrativos anteriores, pues ese acto se limitó a designar los concejales que conformarían la Mesa Directiva, que había sido desintegrada por la renuncia de sus tres integrantes. En efecto, los concejales Miguel Rodríguez Rojas, Argemiro Ricaurte y Hernando Herrera -elegidos el 1_ de febrero de 2002- renunciaron a la designación el 3 de mayo de 2002. Finalmente, porque las normas que se invocan como vulneradas no señalan la prohibición de reemplazar los concejales que hubieren renunciado a la Mesa Directiva. Por el contrario, el primer inciso del artículo 28 de la Ley 136 de 1994 dispone la forma como debe integrarse ese órgano administrativo de los Concejos.

En consideración con lo anterior, se desestima el cargo.

Cargos relacionados con la validez de las renunciaciones

El demandante sostiene que las renunciaciones presentadas por los concejales que integraban la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza son irregulares, porque esas dimisiones se pactaron en un "documento de conciliación" política efectuada por algunos de los concejales, lo cual resulta contrario al artículo 65 de la Ley 446 de 1998.

Pues bien, la norma que se considera infringida seDala:

“Asuntos conciliables. Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley”.

En efecto, como se vio en precedencia, los concejales Pedro Enrique Gutiérrez y Miguel Rodríguez Rojas renunciaron al cargo de Presidente; Argemiro Ricaurte Patiño, renunció al cargo de Primer Vicepresidente y Hernando Herrera Gutiérrez y Carlos José Rojas Guevara, renunciaron a los cargos de Segundo Vicepresidente del Concejo de Cáqueza. Esas renunciaciones fueron aceptadas por 10 de los 13 concejales que se encontraban reunidos en el recinto del Concejo, en sesión celebrada el 3 de mayo de 2002 (folio 26).

También obra en el expediente copia autenticada del "Acta de Conciliación" del 3 de mayo de 2002, por medio de la cual, en presencia del Procurador Regional y del Personero Municipal, 9 concejales acordaron que "para solucionar el conflicto que se ha presentado al interior de la corporación por hallarse en la actualidad ejerciendo funciones dos Mesas Directivas (...) sus renunciaciones ante la Corporación en el día de hoy tres (3) de mayo de 2002.- Que en la fecha... se reúne el Concejo en plenaria.- Que la presidencia, según lo establece el reglamento interno del Concejo, artículo 3_, la ejercerá un concejal en orden alfabético de apellidos" (folios 37 y 38).

Pues bien, para tener claridad sobre el hecho que reprocha la demanda es necesario comenzar precisando que el concepto de conciliación tiene diferentes acepciones. Así, en el lenguaje jurídico, "la conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador". En tal virtud, ese mecanismo alternativo de solución de conflictos hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo (artículos 64 y 66 de la Ley 446 de 1998). Sin embargo, el significado usual de la palabra es más amplio, en tanto que se entiende "la acción y efecto de conciliar" y, conciliar, es "lo relativo a los concilios. Decisión" o "componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí"².

Efectivamente, la renuncia a un cargo o a una designación no es un asunto susceptible de conciliación si se entiende ésta como un mecanismo dirigido a la terminación unilateral de una relación legal o reglamentaria. Sin embargo, en estricto sentido, la "conciliación" adelantada por los concejales no corresponde a la figura jurídica de la conciliación sino al acuerdo de voluntades para presentar la renuncia a una designación. Luego, en el acta de conciliación que se reprocha, los concejales no plasmaron una conciliación jurídica sino un convenio político dirigido a solucionar diferencias políticas que se presentaban al interior del Concejo de Cáqueza.

Incluso, lo que directamente origina la vacancia en los cargos de Presidente, Primer y Segundo Vicepresidente del Concejo de Cáqueza no es la "conciliación" de sus integrantes, sino la decisión libre y voluntaria de los concejales que deciden despojarse de las designaciones y de los concejales que las aceptan. En otras palabras, la desintegración de la Mesa Directiva se produce con la renuncia de sus integrantes y la aceptación que de las mismas hizo la mayoría del Concejo de Cáqueza. Incluso, como la renuncia es una manifestación de voluntad unilateral no puede entenderse que el "Acta de conciliación" vinculaba jurídicamente ni que era obligatoria. De hecho, tal y como consta en el Acta número 024 del 3 de mayo de 2002, "el concejal Salomón Ortiz estuvo presente en la reunión de conciliación, pero no firmó las actas de conciliación y tampoco presentó su renuncia" (se recuerda que el 10 de diciembre de 2001, el concejal Ortiz fue elegido Primer Vicepresidente y que esa elección fue reemplazada el 1_ de febrero de 2002).

En este orden de ideas, la elección impugnada buscaba conformar la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza que se había desintegrado por la renuncia de sus miembros, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 136 de 1994. Luego, el argumento del demandante no prospera.

De otro lado, la demanda considera que las renunciaciones presentadas por quienes fueron elegidos Presidentes de las Mesas Directivas en las sesiones del Concejo de Cáqueza celebradas el 10 de diciembre de 2001 y 1_ de febrero de 2002 fueron irregulares porque, de acuerdo con el artículo 144 del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza, el Presidente del Concejo debe presentar su renuncia ante la Mesa Directiva y, como existían dos mesas directivas y dos presidentes, no era posible cumplir con ese requisito. Por esta misma razón, considera vulnerado el artículo 53 de la Ley 136 de 1994.

Pues bien, las normas que se consideran infringidas disponen:

ARTICULO 53 de la Ley 136 de 1994: "RENUNCIA: La renuncia de un concejal se produce cuando él mismo manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de hacer dejación definitiva de su investidura como tal. La renuncia deberá presentarse ante el Presidente del concejo, y en ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer.

La renuncia del Presidente del concejo, se presentará ante la mesa directiva de la corporación"

Artículo 144 del Acuerdo número 01 de 2001. "Renuncia: La renuncia de un concejal se produce cuando el mismo manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad por hacer dejación definitiva de su investidura como tal. La renuncia deberá presentarse ante el Presidente del Concejo y en ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer.

La renuncia del Presidente del Concejo se presentará ante la mesa directiva de la Corporación.

Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente"

En efecto, las normas transcritas disponen que la renuncia del Presidente del Concejo debe presentarse ante la Mesa Directiva de la Corporación y, como se vio en precedencia, en el Concejo de Cáqueza se suscitaron disputas en torno a la elección de la Mesa Directiva para el período 2002, que originaron la elección de dos Mesas Directivas para el mismo período, por lo que se creyó que existían dos Presidentes, dos Primeros Vicepresidentes y dos Segundos Vicepresidentes. Por este motivo, los concejales Pedro Enrique Gutiérrez y Miguel Rodríguez Rojas renunciaron, ante la plenaria del Concejo, al cargo de Presidente. Así las cosas, corresponde a la Sala averiguar si la renuncia al cargo de Presidente violó las normas que invoca el demandante.

En primer lugar, la Sala debe advertir que a la fecha en que se presentaron las renunciaciones que fueron concertadas por los concejales de Cáqueza no coexistían legalmente dos Mesas Directivas en esa corporación, pues la elección efectuada el 10 de diciembre de 2001 no producía efectos jurídicos, por lo que son válidas las decisiones de la Mesa Directiva elegida el 1_ de febrero de 2002. Así, en relación

con los efectos de la elección del 10 de diciembre de 2001, en la ya citada sentencia del 5 de diciembre de 2002, esta Sala dijo:

“En el asunto objeto de estudio se observa que la elección de la mesa directiva del Concejo de Cáqueza efectuada el 10 de diciembre de 2001, fue dejada sin efecto mediante la Resolución número 232 del 17 de diciembre de 2001, es decir que fue revocada mediante un acto administrativo posterior que dejó sin validez jurídica el acto administrativo anterior. De consiguiente, es lógico que si el acto de elección de la mesa directiva desapareció del mundo jurídico, el Concejo de Cáqueza podía efectuar una nueva elección sin que se desconociera el carácter obligatorio y vinculante de una decisión administrativa.

Ahora, en consideración a que la Resolución número 232 de 2001 no fue impugnada y a que los procesos electorales se rigen por el principio de justicia rogada que le impide al juez fallar de manera *extra petita*, esta Sala no puede entrar a calificar la validez jurídica de ese acto administrativo y, por lo tanto, no se puede discutir la presunción de legalidad que lo ampara”

De otra parte, debe tenerse en cuenta que las normas que se invocan como vulneradas regulan ante quién debe presentar la renuncia el Presidente del Concejo cuando, como es obvio, está integrada la Mesa Directiva de esa Corporación. Sin embargo, la norma no se refiere a aquellos casos en donde todos los miembros de la Mesa Directiva han renunciado y, por lo tanto, dicho órgano se desintegra. De hecho, ante la renuncia colectiva de los miembros de las Mesas Directivas era lógico deducir que esa situación de hecho produjo la desintegración de aquellas porque, en el Acta número 0214 en donde consta la sesión del 3 de mayo de 2002, se observa que las renunciaciones de los concejales a sus designaciones y la aceptación de las mismas se realizó al tiempo; luego, se “hizo claridad que en vista de que no existe Mesa Directiva”, presidió la sesión el concejal que correspondió por orden alfabético, tal y como lo dispone el artículo 3_ del Reglamento Interno de la Corporación. Luego, al Presidente de la Mesa Directiva no se le podía exigir el cumplimiento del requisito objeto de análisis.

Además, debe tenerse en cuenta que, en sentido estricto, el Presidente de del Concejo de Cáqueza presentó su renuncia ante la plenaria de esa Corporación y, en ese momento, se encontraban presentes los demás miembros de la Mesa Directiva que habían presentado renuncia. Luego, el argumento del demandante no prospera.

Cargos dirigidos a reprochar la validez de la reunión en donde se efectuó la elección impugnada

A juicio del demandante, la elección demandada fue irregular porque, de un lado, el 3 de mayo de 2002, el Concejo de Cáqueza sesionó sin que hubiere aprobado la proposición previa sobre la fecha y hora de la reunión, tal y como lo dispone el artículo 13 del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza, y, de otro, porque se adelantó sin que existiera citación previa, expresa y por escrito, a que hace referencia el artículo 126 de esa misma normativa. Por estas razones, considera que la reunión en donde se efectuó la elección impugnada carece de validez.

Pues bien, el artículo 13 del Acuerdo número 001 de 2001 dispone lo siguiente:

“El Concejo sesionará ordinariamente dos (2) veces por semana, conforme a lo establecido en el artículo 10 del presente reglamento, en los días y horas que acuerde la Corporación, previa proposición aprobada por la mayoría.

Parágrafo. El cabildo podría si se hace necesario, sesionar más de dos veces por semana teniendo en cuenta lo establecido en el inciso tercero del artículo 20 de la Ley 617 de 2000”.

En el “Acta de Conciliación” suscrita el 3 de mayo de 2002 por 9 de los 13 concejales, consta que en reunión celebrada en la Secretaría del Concejo Municipal se acordó que ese mismo día se reuniría el Concejo en plenaria para considerar las renunciaciones que presentarían los integrantes de las “dos Mesas Directivas” que se encontraban “ejerciendo funciones”. Sin embargo, no se señaló hora de la reunión. Efectivamente, siendo las 7:30 p.m. de ese mismo día, los mismos concejales que suscribieron el mencionado documento se reunieron en el “salón del Concejo” para considerar las renunciaciones y elegir la Mesa Directiva. Por lo tanto, corresponde a la Sala averiguar si el acuerdo sobre la realización de la reunión violó el artículo 13 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Cáqueza.

La norma que se considera infringida dispone que los concejales deben aprobar, previa proposición, los días de la semana que van a sesionar y las horas en que deberán reunirse. No obstante, esa norma no significa, como la entiende el demandante, que para todas las sesiones del Concejo debe aprobarse una proposición dirigida a reiterar el día y hora en que se reunirán, pues basta el acuerdo general sobre los días de la semana y las horas en que están citados a sesiones ordinarias. Luego, el argumento del demandante no prospera.

Incluso, nótese que el día de la sesión para designar Mesa Directiva fue acordada mediante proposición aprobada por 9 de los 13 concejales en la reunión de “conciliación” que se adelantó en la Secretaría del Concejo. De consiguiente, existió una proposición previa y aprobada por la mayoría de los concejales, que se Daló la fecha de la sesión en que se realizó la elección impugnada. Luego, el argumento no prospera.

De otra parte, el demandante considera que se violó el artículo 126 del Reglamento Interno del Concejo de Cáqueza, el cual dispone lo siguiente:

“Deberá hacerse citación previa, expresa y por escrito por parte del Concejo en los siguientes eventos:

1. Para elección de mesa directiva en los períodos diferentes al de instalación.
2. Para la elección de cualquier funcionario y representante del Concejo ante alguna dependencia o entidad.
3. Para integración de comisiones permanentes.

4. A sesiones plenarios, de comisión general y permanentes.

5. A los funcionarios que tienen voz en el Concejo para que asistan a responder el cuestionario que con antelación de cinco (5) días calendario, les formule cualquier concejal en ejercicio. Este término podrá ser inferior en el evento de grave alteración del orden público o por calamidad social, que serán declaradas por el Presidente del Concejo" (subrayas fuera del texto)

Ahora bien, la potestad de los Concejos para regular el funcionamiento interno de la Corporación y, en especial, la validez de sus reuniones deriva de los artículos 312 de la Constitución y 31 de la Ley 136 de 1994. En efecto, esta última disposición señala que "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 concejos y la validez de las convocatorias y de las sesiones". De consiguiente, el Concejo Municipal de Cáqueza está facultado para regular la forma en que debe efectuarse la citación para elegir Mesa Directiva.

A su turno, los artículos 24 de la Ley 136 de 1994 y 30 del Reglamento del Concejo de Cáqueza preceptúan:

“ARTICULO 24. INVALIDEZ DE LAS REUNIONES. Toda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectuó fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes"

ARTÍCULO 30. "Invalidez de las reuniones. Toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectúe fuera del recinto y de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes"

Es claro, entonces, que en aquellos casos que se efectúe la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza en períodos diferentes al de instalación, es indispensable citar a los concejales en forma previa, expresa y por escrito, pues de lo contrario esas decisiones se adoptarían en reunión efectuada fuera de las condiciones legales y reglamentarias y carecen de validez.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 reguló lo relacionado con los períodos en los cuales sesionarán ordinariamente los Concejos Municipales, así:

“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 período 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 seDalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al aDo 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.

PARAGRAFO 1: Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo concejo.

PARAGRAFO 2. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometán a su consideración"

Ahora, de acuerdo con certificación de la Secretaria de Hacienda Municipal que se aportó al proceso, el Municipio de Cáqueza tiene un presupuesto de cuatro mil seiscientos cincuenta y nueve millones cuatrocientos sesenta y siete mil seiscientos dos pesos (\$4.659.467.602) para la vigencia fiscal de 2002 (folio 39). Luego, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6_ de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2_ de la Ley 617 de 2000, ese municipio no se encuentra clasificado como municipio de categoría especial, primera o segunda.

Así las cosas, se tiene que, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo transcrito, el período de instalación del Concejo de Cáqueza es el primero del aDo, el cual corresponde a febrero y el segundo período corresponde a mayo.

En el expediente aparece claro que a la reunión en donde se realizó la elección impugnada no fueron citados todos los concejales en forma escrita y expresa para elegir los integrantes de la Mesa Directiva del Concejo de Cáqueza. Entonces, si como se vio en precedencia, la sesión del 3 de mayo de 2002 no correspondía a la reunión de instalación del Concejo, es forzoso concluir que la elección impugnada desconoció el artículo 126 del Reglamento Interno de esa Corporación.

Con todo, también podría decirse que en la reunión de "conciliación" los concejales acordaron previamente el día en que se efectuaría la elección de la Mesa Directiva para el período 2002 y como la norma reglamentaria no exige un determinado plazo para efectuar la citación se cumplió con el requisito objeto de análisis y, por lo tanto, no existiría irregularidad.

Sin embargo, la Sala no puede aceptar ese argumento porque se observa claramente en el "documento de conciliación" que a esa reunión asistieron 9 de los 13 concejales, lo que significa que la citación allí efectuada no comprendió a todos los integrantes de la Corporación. Luego, no todos los concejales se encontraban debidamente citados para elegir la Mesa Directiva de la Corporación y, por lo tanto, no se hizo la citación conforme al Reglamento del Concejo Municipal de Cáqueza.

Por todo lo expuesto, esta Sala, de acuerdo con el SeDor Procurador Séptimo Delegado ante esta Corporación, revocará la sentencia objeto de apelación y, en su lugar, declarará la nulidad de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, conformada por los concejales, Jairo E. Reyes, como Presidente, Alcira Rojas de Moya, primer vicepresidente y Carlos Rojas Guevara, segundo vicepresidente, contenida en el Acta número 024 del 3 de mayo de 2002 de esa Corporación.

III. **LA DECISION**

Por lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero.- Revócase la sentencia de fecha 12 de septiembre de 2002, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. En su lugar, **declárase** la nulidad de la elección de la Mesa Directiva del Concejo Municipal de Cáqueza, conformada por los concejales, Jairo E. Reyes, como Presidente, Alcira Rojas de Moya, primer vicepresidente y Carlos Rojas Guevara, segundo vicepresidente, efectuada en la sesión del 3 de mayo de 2002 de esa Corporación, según Acta número 024 de esa fecha.

Segundo.- En firme esta providencia, vuelva el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

REINALDO CHAVARRO BURITICA MARIO ALARIO MENDEZ

Presidente

ALVARO GONZÁLEZ MURCIA DARIO QUICONES PINILLA

VIRGILIO ALMANZA OCAMPO

Secretario

¹ Sentencia del 5 de diciembre de 2002, expediente 3040

² Diccionario Esencial de la Real Academia Española. Madrid. 1997. Página 290

Tomado de www.ramajudicial.gov.co

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2004

[Principio del documento](#)