

## **CONCEJOS MUNICIPALES – Faltas temporales. Recomposición del quórum**

El señor Ministro del Interior y la señora Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública consultan a la Sala sobre las faltas temporales de los miembros de las corporaciones públicas, la recomposición del quorum cuando se presentan faltas temporales de varios miembros del concejo municipal, y el trámite que debe surtir la Corporación para debatir los proyectos de acuerdo y hacer control político. Alude la consulta a la decisión adoptada el 3 de octubre de 2013 en el proceso disciplinario adelantado contra los integrantes del Concejo de Riohacha que suspendió en el ejercicio del cargo a catorce (14) de los diecisiete (17) Concejales del Concejo de Riohacha así: a doce (12) por un término de ocho (8) meses, a uno (1) por el término de nueve (9) meses y a uno por el término de siete (7) meses. (..) la Sala estima que los problemas jurídicos por resolver pueden plantearse en los siguientes términos: Cuando en un concejo municipal se realiza la recomposición del quórum en los términos del artículo 134 de la Constitución Política, quedando conformada dicha Corporación con tres (3) Concejales, ¿es posible que continúe cumpliendo con sus funciones? Si la respuesta fuere positiva, ¿cómo se integrarían las comisiones para la discusión de los proyectos de acuerdo en primer debate? ¿sería viable declarar la moción de censura?. En consecuencia, para responder los interrogantes formulados la Sala analizará *i)* la noción y competencias de los concejos municipales; *ii)* reiterará su doctrina sobre la imposibilidad jurídica de reemplazos en casos de faltas temporales en las corporaciones públicas y la recomposición del quórum, y *iii)* organización y funcionamiento del concejo municipal de Riohacha luego de la recomposición del quorum. La Sala Responde: Los tres concejales que actualmente ocupan las curules en el Concejo municipal de Riohacha en virtud de una elección válidamente celebrada y de la recomposición del quórum ordenada por la misma Constitución, tienen un derecho político de carácter fundamental de formar parte de la corporación administrativa durante el período para el cual fueron elegidos y, por lo mismo, el de conformar las respectivas comisiones, incluso perteneciendo a dos de ellas, siguiendo la regla de optimización explicada en este concepto. La regla de recomposición del quórum permite al Concejo municipal de Riohacha deliberar y decidir con los integrantes de la corporación habilitados para ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos, incluida la de control político, en los términos explicados en este concepto. La regla de mayoría prevista para los efectos de moción de censura que exige el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política deberá calcularse sobre los 3 concejales integrantes del Concejo de Riohacha que actualmente ejercen las funciones una vez recompuesto el quórum de esa Corporación. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la interpretación del Acto legislativo 1 de 2009, ver: Concepto del 19 de octubre de 2011, Rad. 2073, MP. William Zambrano Cetina

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 134 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 311 / LEY 136 DE 1995 – ARTICULO 25 / LEY 136 DE 1995 – ARTICULO

### **CONCEJOS MUNICIPALES – Noción. Competencias**

Sobre las funciones atribuidas a esa Corporación “*político – administrativa*”, el artículo 313 dispone que corresponde a los concejos, entre otras: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; autorizar al alcalde celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo; votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales; dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; determinar la estructura de la administración municipal; reglamentar los usos del suelo; elegir personero y dictar medidas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio. El citado el Acto Legislativo No. 1 de 2007, le otorgó a los concejos la competencia expresa de ejercer control político sobre la administración municipal, por lo que adicionó el artículo 313 constitucional con dos funciones, la de “citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones” y la de “proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo...”. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre naturaleza, funciones y las características de los miembros de los concejos ver: Concepto Rad. 1889 de 5 de junio de 2008, MP. William Zambrano Cetina

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 312 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 311 / ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2007

### **CORPORACIONES PUBLICAS – Faltas temporales. Imposibilidad jurídica de reemplazos. Recomposición del quórum. Reiteración doctrinaria de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**

Como se indicó en los antecedentes de la consulta, la Sala emitió el Concepto 2073 de 2011, en el cual interpretó el Acto Legislativo 1 de 2009, reformativo del artículo 134 C.P., y al efecto estableció los siguientes criterios que se reiteran en su integridad los cuales fueron acogidos posteriormente por la Corte Constitucional: 1. El citado acto legislativo no eliminó la figura de las faltas temporales en las corporaciones públicas, pero sí el efecto jurídico que se les daba anteriormente de generar la designación de un reemplazo; 2. Así, las faltas temporales no dan lugar a la designación de reemplazos, salvo en el caso de licencia de maternidad. De esta forma, las faltas

temporales dejan de ser una forma de acceder, por vía de reemplazos, al ejercicio de funciones públicas en las corporaciones públicas de elección popular. Ante la imposibilidad jurídica de los reemplazos en los términos expuestos el constituyente estableció una regla que permite la continuidad en el funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular, en el penúltimo inciso del reformado artículo 134 C.P. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre la interpretación del Acto legislativo 1 de 2009, ver: Concepto del 19 de octubre de 2011, Rad. 2073, MP. William Zambrano Cetina

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 134 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Consejero Ponente: Germán Alberto Bula Escobar

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014)

**Radicación interna: 2218**

**Número Único:** 11001-03-06-000-2014-00137-00

**Referencia:** Faltas temporales y recomposición del quórum en los concejos municipales.

El señor Ministro del Interior y la señora Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública consultan a la Sala sobre las faltas temporales de los miembros de las corporaciones públicas, la recomposición del quorum cuando se presentan faltas temporales de varios miembros del concejo municipal, y el trámite que debe surtir la Corporación para debatir los proyectos de acuerdo y hacer control político.

## **I. ANTECEDENTES**

Alude la consulta a la decisión adoptada el 3 de octubre de 2013 en el proceso disciplinario adelantado contra los integrantes del Concejo de Riohacha que suspendió en el ejercicio del cargo a catorce (14) de los diecisiete (17) Concejales del Concejo

de Riohacha así: a doce (12) por un término de ocho (8) meses, a uno (1) por el término de nueve (9) meses y a uno por el término de siete (7) meses<sup>1</sup>.

Luego de citar normas constitucionales y legales relativas a la organización, atribuciones y funcionamiento de los concejos municipales, menciona el artículo 134 de la Constitución Política (C.P.), reformado por el Acto Legislativo 1 de 2009, y a la interpretación que la Sala hizo del mismo en el Concepto 2073 de 2011, en el sentido que esa disposición no eliminó las faltas temporales como figura jurídica sino el hecho de su efecto jurídico consistente en el reemplazo del elegido.

Igualmente con base en el citado artículo 134 C.P., afirma que cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido para una Corporación Pública, para todos efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Realizadas las anteriores aseveraciones informa que en el Concejo de Riohacha se realizó la recomposición del quorum, quedando conformada dicha Corporación con tres (3) Concejales. Sostiene que el número de integrantes actuales del Concejo puede no garantizar la representatividad política ni las mayorías, ni la integración de las comisiones para la discusión de los proyectos en primer debate en comisión (comisión primera de Plan, comisión segunda de Gobierno y comisión tercera de Presupuesto) y en segundo debate en la plenaria.

En consecuencia, el señor Ministro formuló las siguientes

#### **PREGUNTAS:**

- 1.** *“En caso de que se presenten faltas temporales de concejales, ¿es viable que se reconforme el quorum?”*
- 2.** *“Si la respuesta a la anterior pregunta es afirmativa, en circunstancias como la que se presenta en el Concejo Municipal de Riohacha, ¿cómo debe surtir el debate de los proyectos de Acuerdo que se presenten en el Concejo?”*
- 3.** *“Si la respuesta a la pregunta formulada en el primer numeral es positiva, en las circunstancias que se indican en el segundo numeral, ¿hay lugar a realizar el control político? ¿Sería viable declarar la moción de censura?”*
- 4.** *“Dentro del mismo contexto, ¿de qué manera se conformarían las*

---

<sup>1</sup> Resalta la Sala que la consulta fue radicada en la Sala el 17 de junio de 2014, es decir, 7 meses y 13 días después de los hechos que le dan origen.

*comisiones permanentes, si el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 determina que 'Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes'?"*

- 5.** *"Finalmente, dada la situación planteada, ¿qué medidas alternativas propondría la Honorable Sala para dar solución a la desintegración temporal del concejo municipal, en circunstancias como las reseñadas, y que en la práctica podrían imposibilitar su funcionamiento?"*

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. Problemas jurídicos planteados**

De conformidad con los antecedentes y preguntas formuladas en la consulta, la Sala estima que los problemas jurídicos por resolver pueden plantearse en los siguientes términos: Cuando en un concejo municipal se realiza la recomposición del quórum en los términos del artículo 134 de la Constitución Política, quedando conformada dicha Corporación con tres (3) Concejales, ¿es posible que continúe cumpliendo con sus funciones? Si la respuesta fuere positiva, ¿cómo se integrarían las comisiones para la discusión de los proyectos de acuerdo en primer debate? ¿sería viable declarar la moción de censura?

En consecuencia, para responder los interrogantes formulados la Sala analizará **i)** la noción y competencias de los concejos municipales; **ii)** reiterará su doctrina sobre la imposibilidad jurídica de reemplazos en casos de faltas temporales en las corporaciones públicas y la recomposición del quórum, y **iii)** organización y funcionamiento del concejo municipal de Riohacha luego de la recomposición del quorum.

### **B. Los Concejos Municipales. Noción y competencias**

El artículo 312 Superior, modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 01 de 2007<sup>2</sup>, establece:

**"Artículo 312.** En cada municipio habrá una corporación político - administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal..."

---

<sup>2</sup> Acto Legislativo No. 1 de 2007 (junio 27), "Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia". Diario Oficial No. 46.672 de junio 27 de 2007.

Por su parte los concejales elegidos por el voto popular no son empleados públicos<sup>3</sup>, pero sí servidores públicos<sup>4</sup>.

Sobre las funciones atribuidas a esa Corporación “*político – administrativa*”, el artículo 313 dispone que corresponde a los concejos, entre otras: reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; autorizar al alcalde celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo; votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales; dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; determinar la estructura de la administración municipal; reglamentar los usos del suelo; elegir personero y dictar medidas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio. El citado el Acto Legislativo No. 1 de 2007, le otorgó a los concejos la competencia expresa de ejercer control político sobre la administración municipal, por lo que adicionó el artículo 313 constitucional con dos funciones, la de “citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurren a las sesiones” y la de “proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo...”.<sup>5</sup>

Estas funciones ponen de relieve la importancia de las decisiones de esta Corporación en el devenir político y administrativo del ente territorial, así como la necesidad de que ellas se tomen en el seno de una corporación democráticamente constituida<sup>6</sup>.

En consecuencia, como lo dijo la Sala en el Concepto 1889 de 2008, dada la naturaleza de los concejos municipales, sus funciones y las características de sus miembros, las actuaciones de uno y otros están reguladas en la Constitución y en la ley y, por ende, deben ajustarse al principio de legalidad<sup>7</sup>; así mismo, deberán

---

<sup>3</sup> Constitución Política, Art. 312, inciso segundo, parte final: “... Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos...”.

<sup>4</sup> Constitución Política, Art. 123: “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas... / Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento...”

<sup>5</sup> La jurisprudencia había considerado que no obstante su carácter administrativo, los concejos municipales ejercían una forma de control político respecto de la administración municipal “en su calidad de órganos elegidos popularmente.” Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-082-96 (febrero 29), Exp. D-1055-1057 (acumulados); C-405-98 (agosto 10), Exp. D-1952; C- 518-07 (julio 11), Exp. D-6579.

<sup>6</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1665 de 2005.

<sup>7</sup> El Principio de legalidad es un postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público conforme al cual será legítima la actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, por lo que se proscriben las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de las mismas. Está previsto en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política, así: Artículo 6. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. //Artículo 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones

observar el artículo 209 constitucional que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales bajo los principios de eficacia, celeridad y coordinación de las autoridades administrativas, entre otros<sup>8</sup>.

Así las cosas, dado que las competencias otorgadas a los concejos municipales permiten o facilitan la observancia de los fines esenciales del municipio como son las de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311 C.P.), en su calidad de entidad fundamental de la división político –administrativa del Estado, es mandatorio concluir que su funcionamiento como Corporación Pública no puede interrumpirse o suspenderse porque implicaría que el Estado no cumpliría con las funciones constitucionales a él asignadas a través del municipio, lo que transgrediría de paso los principios de legalidad y de la función administrativa, y se constituiría en un hecho generador de responsabilidad estatal en los términos del artículo 90 de la Constitución Política<sup>9</sup>.

Expuesta la imperatividad constitucional del funcionamiento de los concejos municipales, deberán explicarse las reglas que permiten la continuidad en el ejercicio de las competencias conferidas cuando se presentan faltas temporales de sus miembros.

### **C. Las faltas temporales en las corporaciones públicas, imposibilidad jurídica de reemplazos y la recomposición del quórum. Reiteración de la doctrina de la Sala**

Como se indicó en los antecedentes de la consulta, la Sala emitió el Concepto 2073 de 2011, en el cual interpretó el Acto Legislativo 1 de 2009, reformativo del artículo 134 C.P., y al efecto estableció los siguientes criterios que se reiteran en su integridad los cuales fueron acogidos posteriormente por la Corte Constitucional<sup>10</sup>:

1. El citado acto legislativo no eliminó la figura de las faltas temporales en las corporaciones públicas, pero sí el efecto jurídico que se les daba anteriormente de generar la designación de un reemplazo;

---

distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.//Artículo 122. “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o reglamento...”

<sup>8</sup> Constitución Política, Art. 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. / Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...” Para el caso de los municipios tales principios se reiteran en la Ley 136 de 1994, Art. 5º: “Principios rectores de la administración municipal...”.

<sup>9</sup> “Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas...”.

<sup>10</sup> Sentencia C – 699 de 2013.

2. Así, las faltas temporales no dan lugar a la designación de reemplazos, salvo en el caso de licencia de maternidad. De esta forma, las faltas temporales dejan de ser una forma de acceder, por vía de reemplazos, al ejercicio de funciones públicas en las corporaciones públicas de elección popular.

Ante la imposibilidad jurídica de los reemplazos en los términos expuestos el constituyente estableció una regla que permite la continuidad en el funcionamiento de las corporaciones públicas de elección popular, en el penúltimo inciso del reformado artículo 134 C.P., del siguiente tenor:

“(...) Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que **no pueda ser reemplazado** un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de **quórum**, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas...”<sup>11</sup> (Se resalta).

Nótese como el constituyente (secundario o derivado), consciente de la dificultad práctica que podía traer la eliminación del efecto jurídico de los reemplazos en los casos de faltas temporales, y la posible restricción democrática derivada de su decisión, privilegió la continuidad de la función constitucional que cumplen las corporaciones públicas de elección popular, permitiendo la recomposición del quórum<sup>12</sup> para que tales corporaciones ejerzan sus competencias sin contar con los ausentes respecto de los que se predique una causal de falta temporal.

Con la reforma introducida se evita la afectación del adecuado funcionamiento de la corporación de elección popular correspondiente, conformándose el quórum para deliberar y decidir con los integrantes de la corporación habilitados para ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos.

La anterior regla, a juicio de la Sala, no es más que la materialización del principio de garantía de la función estatal y de legalidad, antes explicados, así como de los principios constitucionales de la función administrativa, en particular los de eficacia, eficiencia y responsabilidad, que para el caso de la administración municipal se encuentran

---

<sup>11</sup> Este inciso aparece en la Ponencia para Segundo Debate en el Congreso y se justificó así: “Artículo 8°. En cuanto al artículo 8° del proyecto, (artículo 134 de la Constitución Política) se propone adicionar un inciso que aclare que cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una corporación pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. Gaceta del Congreso 889 de 2008.”

<sup>12</sup> “El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir...”, artículo 116 de la Ley 5 de 1992. Si bien es evidente que los concejos municipales no son “corporaciones legislativas”, lo cierto es que la locución “quórum” tiene una definición legal que por mandato del artículo 28 del Código Civil, no puede ser desconocido por el intérprete.

desarrollados en la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”<sup>13</sup>.

Por otra parte, los concejales elegidos, posesionados y actuantes en el concejo válidamente constituido que no estén cobijados con la medida de suspensión emitida por el ente disciplinario son depositarios del mandato que sus electores les han confiado, en virtud del cual, tienen el derecho a ocupar la curul durante el período institucional que les corresponde de acuerdo con el acto de elección, cuya validez está consolidada jurídicamente y les exige cumplir con las funciones constitucionalmente asignadas<sup>14</sup>.

La consagración constitucional del derecho político a elegir y ser elegido como derecho fundamental ha llevado a la Corte Constitucional a señalar como criterio de interpretación de las disposiciones que lo desarrollen, el siguiente:

“Los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados y, a su turno, las restricciones válidamente introducidas por el Legislador, esto es, teniendo competencia para el efecto, deberán interpretarse de manera que, en lo posible, **se privilegie su ejercicio**.”<sup>15</sup> (Negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, resulta claro que los electores tienen un derecho político de carácter fundamental a ser representados por sus elegidos en las corporaciones de elección popular. Y los elegidos tienen el derecho político de participar en la corporación para la cual resultaron electos durante el período institucional respectivo.

---

<sup>13</sup> “ARTICULO 5º. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL: La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollarán con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos, y en especial; con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) EFICACIA: Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos. // b) EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.// (...)e) RESPONSABILIDAD: La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos”.

<sup>14</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1665 de 2005.

<sup>15</sup> Sentencia No. C-267 de 1995.

Expuesto el imperativo constitucional de la continuidad del funcionamiento del concejo municipal, así como la regla de recomposición del quórum que permite deliberar y decidir con los integrantes de la corporación habilitados para ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos, se analizará el caso concreto del concejo municipal de Riohacha.

#### **D. Organización y funcionamiento del concejo municipal de Riohacha luego de la recomposición del quorum**

Se afirma en la consulta que luego de la decisión de la Procuraduría General de la Nación, y habiéndose procedido a la recomposición del quorum, únicamente 3 de los 17 concejales elegidos pueden actuar válidamente en esa corporación. Igualmente afirma que en el Concejo de Riohacha existen tres comisiones (comisión primera de Plan, comisión segunda de Gobierno y comisión tercera de Presupuesto).

Según la consulta, una de las dificultades de la recomposición del quórum con tres concejales se presentaría respecto del artículo 25 de la Ley 136 de 1994 que es del siguiente tenor:

“ARTICULO 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”. (Cursiva de la Sala).*

Lo primero que debe observarse es que la Ley 136 es anterior a la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 1 de 2009, que permite la recomposición del quórum en los términos expuestos en este concepto.

De esta manera si antes de dicha reforma las faltas temporales generaban como consecuencia la designación de reemplazos, es obvio que no existiría razón jurídica para desatender la prohibición que ningún concejal perteneciera a dos o más comisiones permanentes. No obstante, con la reforma de 2009 dicha norma debe interpretarse conforme a la Constitución y en particular, a las reglas de imposibilidad jurídica de reemplazos por faltas temporales y recomposición del quórum.

Siguiendo tales reglas y lo dispuesto en el artículo 4º de la Carta en virtud del cual *“En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*, el segundo inciso del artículo 25 de la Ley 136 de 1994 debe inaplicarse, y en consecuencia los tres concejales que actualmente ocupan las curules en el Concejo de Riohacha en virtud de una elección

válidamente celebrada y de la recomposición del quórum ordenada por la misma Constitución, tienen un derecho político de carácter fundamental de formar parte de la corporación administrativa durante el período para el cual fueron elegidos, y por lo mismo, conformar las respectivas comisiones, incluso perteneciendo a dos de ellas.

En efecto, si son 3 comisiones y sólo 3 concejales los actualmente habilitados para ejercer el cargo luego de la recomposición del quórum, la única forma posible de cumplir las funciones del concejo municipal bajo la observancia de las reglas democráticas de deliberación y mayoría para la adopción de decisiones, es logrando la optimización de la labor de los cabildantes de la siguiente manera:

Comisión primera: **Concejales A y B**; Comisión Segunda: **Concejales A y C**, y Comisión Tercera: **Concejales B y C**.

Ahora, en cuanto a quórum deliberatorio y decisorio, y mayorías, la Ley 136 trae las siguientes reglas:

"ARTÍCULO 29. QUÓRUM. Los Concejos y sus comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

"ARTÍCULO 30. MAYORÍA. En los concejos y sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial".

No desconoce la Sala que la circunstancia particular que actualmente se da en el Concejo de Riohacha implica una limitación a la deliberación democrática, toda vez que siendo dos concejales los únicos habilitados para discutir y decidir en primer debate en comisión sobre un proyecto de acuerdo, necesariamente se requerirá la presencia de los dos para el efecto, y también los dos deberán votar a favor de la decisión, ya que en caso contrario se entenderá negada. Pero con todo, la regla de optimización expuesta, no sólo permite el funcionamiento del Concejo de Riohacha observándose así los mandatos constitucionales, sino los derechos de los electores y los elegidos a la representación y participación democrática, respectivamente.

Ahora, en relación con la función de control político del Concejo de Riohacha, el artículo 313 C.P., dispone:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

11. Adicionado por el artículo 6, Acto Legislativo 01 de 2007. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse

con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión...”

La Sala observa que las reglas expuestas permiten efectuar el control político previsto en la norma transcrita, toda vez que luego de la recomposición del quórum efectuada en el Concejo de Riohacha, dicho control puede ser ejercido por los cabildantes que actualmente ejercen la función.

En cuanto a la moción de censura, dispone el numeral 12 del citado artículo 313:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

12. Adicionado por el artículo 6, Acto Legislativo 01 de 2007. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo”.

La regla de mayoría que exige la norma deberá calcularse sobre el número de integrantes del Concejo de Riohacha, que según la consulta corresponde a 3 integrantes, una vez recompuesto el quórum de esa Corporación.

### **III. LA SALA RESPONDE:**

1. *“En caso de que se presenten faltas temporales de concejales, ¿es viable que se reconforme el quórum?”*

Sí. El Acto Legislativo 1 de 2009, reformativo del artículo 134 de la Constitución Política estableció que las faltas temporales no dan lugar a la designación de reemplazos, salvo en el caso de licencia de maternidad y agrega: “Cuando ocurra alguna de las

circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas”.

2. *“Si la respuesta a la anterior pregunta es afirmativa, en circunstancias como la que se presenta en el Concejo Municipal de Riohacha, ¿cómo debe surtirse el debate de los proyectos de Acuerdo que se presenten en el Concejo?”*
3. *Si la respuesta a la pregunta formulada en el primer numeral es positiva, en las circunstancias que se indican en el segundo numeral, ¿hay lugar a realizar el control político? ¿Sería viable declarar la moción de censura?”*
4. *“Dentro del mismo contexto, ¿de qué manera se conformarían las comisiones permanentes, si el artículo 65 de la Ley 136 de 1994 determina que ‘Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes’?”*

El segundo inciso del artículo 25 de la Ley 136 de 1994 es incompatible con el artículo 134 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 1 de 2009, que permite la recomposición del quórum en las corporaciones públicas de elección popular con el fin de cumplir el imperativo constitucional de la continuidad del funcionamiento del concejo municipal, motivo por el cual debe inaplicarse para el caso concreto del Concejo municipal de Riohacha, en los términos del artículo 4 de la Constitución Política.

Los tres concejales que actualmente ocupan las curules en el Concejo municipal de Riohacha en virtud de una elección válidamente celebrada y de la recomposición del quórum ordenada por la misma Constitución, tienen un derecho político de carácter fundamental de formar parte de la corporación administrativa durante el período para el cual fueron elegidos y, por lo mismo, el de conformar las respectivas comisiones, incluso perteneciendo a dos de ellas, siguiendo la regla de optimización explicada en este concepto.

La regla de recomposición del quórum permite al Concejo municipal de Riohacha deliberar y decidir con los integrantes de la corporación habilitados para ejercer las funciones para las cuales fueron elegidos, incluida la de control político, en los términos explicados en este concepto.

La regla de mayoría prevista para los efectos de moción de censura que exige el numeral 12 del artículo 313 de la Constitución Política deberá calcularse sobre los 3 concejales integrantes del Concejo de Riohacha que actualmente ejercen las funciones una vez recompuesto el quórum de esa Corporación.

- 5.** *“Finalmente, dada la situación planteada, ¿qué medidas alternativas propondría la Honorable Sala para dar solución a la desintegración temporal del concejo municipal, en circunstancias como las reseñadas, y que en la práctica podrían imposibilitar su funcionamiento?”*

El artículo 134 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 1 de 2009, permite la recomposición del quórum en las corporaciones públicas de elección popular con el fin cumplir el imperativo constitucional de la continuidad del funcionamiento del concejo municipal, razón por la cual no es procedente acudir a “medidas alternativas”.

**AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA**

Presidente de la Sala

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**

Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**

Consejero de Estado

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Consejero de Estado

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**

Secretaria de la Sala