

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)**

**CONSEJERO PONENTE: DOCTOR MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**REF: Radicación No. 68001233100020010262401**  
**RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE 22 DE**  
**OCTUBRE DE 2009, PROFERIDA POR EL TRIBUNAL**  
**ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**  
**Actor: ISNARDO JAIMES JAIMES**

Al no haber sido aprobado el proyecto inicial presentado por el Despacho a cargo del Consejero Guillermo Vargas Ayala, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Santander contra la Sentencia de 22 de octubre de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual declaró la nulidad de la Ordenanza 007 de 20 de abril de 2001, expedida por la Asamblea Departamental de Santander, por medio de la cual se estableció la estructura administrativa de esa Corporación y se dictaron otras disposiciones.

**I-. ANTECEDENTES**

**I.1.** Mediante escrito presentado ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Santander (fls. 186 a 256, cdno. 1), **ISNARDO JAIMES JAIMES**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra el **DEPARTAMENTO Y LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER**, con miras a obtener la

declaratoria de nulidad de la Ordenanza 007 de 20 abril de 2001, *"por medio de la cual se expide la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Santander y se dictan otras disposiciones"*.

**I.2.** El actor se fundamentó en los siguientes hechos:

Manifestó que el Gobernador del Departamento de Santander convocó a la Asamblea Departamental para sesionar de forma extraordinaria con el fin de debatir y aprobar, entre otros, el proyecto de ordenanza radicado bajo el número 012 del 2001 *"por el cual se expide la estructura de la administración de la Asamblea Departamental de Santander y se dictan otras disposiciones"*. Expuso que dicho proyecto contenía tres materias a saber: i) modificación de la Ordenanza 001 del 2000 o Reglamento Interno de la Asamblea Departamental; ii) restructuración de la planta de personal; iii) aspectos presupuestales.

Adujo que el proyecto se justificó con fundamento en *"la necesidad de racionalizar y optimizar la estructura de la Asamblea Departamental, como una de las medidas para conjurar la actual crisis fiscal y así dar cumplimiento efectivo a la Ley 617 del 2000"*.

Aseguró que el Presidente de la Asamblea Departamental no devolvió el mencionado proyecto tal como le correspondía según el Reglamento Interno de la Corporación al no estar

acompañado del certificado de disponibilidad presupuestal y al desconocer el principio de competencias.

Contrario a lo anterior, afirmó que dicho Presidente decidió remitir el escrito contentivo del proyecto a las Comisiones Primera y Tercera para su trámite, discusión y aprobación, sin haber designado expresamente los ponentes en cada una de tales comisiones.

Adicionalmente, anotó que los Presidentes de las mencionadas Comisiones tampoco cumplieron con su deber de devolver el proyecto, al advertir que éste implicaba una erogación y que no se indicaba con precisión el rubro presupuestal con cargo al cual ésta debía imputarse.

Anotó que el primer debate se surtió de manera conjunta el día 4 de abril de 2001 entre los integrantes de ambas comisiones, sin que se hubiera presentado previamente a dicha sesión y publicado el informe escrito de la ponencia para ser incluido en el respectivo orden del día, tal como lo ordenan los artículos 121 y 122 de la Ordenanza 001 de 2000.

Resaltó que el texto se aprobó sin el número de votos exigidos para conformar la mayoría absoluta requerida para esta clase de proyectos.

Expresó que el 6 de abril de 2001 se aprobó en segundo debate el proyecto de ordenanza, lo cual en su entender

quebrantó el ordenamiento jurídico por cuanto el mismo no había sido aprobado legalmente en primer debate.

Advirtió que el texto aprobado sufrió modificaciones en su articulado y, por ende, debió ser sometido a una nueva redacción y revisión de una comisión accidental nombrada por el Presidente de la Asamblea Departamental, situación que no se presentó, por el contrario se pasó el proyecto a tercer debate el cual se realizó el 9 de abril de 2001, fecha en la cual se aprobó y convirtió en ordenanza departamental, siendo posteriormente sancionada y publicada el día 11 del mismo mes y año.

**I.3.** La parte actora adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

La parte accionante encontró quebrantados los artículos 13, 25, 40 numeral 7°, 123, 125, 142, 145, 146, 148, 149, 299, 300 numeral 7° y 345 de la Constitución Política; 30, 34, 36, 53 y 75 del Decreto Ley 1222 de 1986; 11 de la Ley 38 de 1989; 32 de la Ley 222 de 1995; 15, 71 y 104 del Decreto 111 de 1996; 41 de la Ley 443 de 1998; 148, 149, 150, 153 y 159 del Decreto 1572 de 1998; 2, 5 literal c), 8, 9, 12 numeral 7°, 13, 17, 65, 66, 67, 73, 100, 101, 106, 115, 121, 122, 123, 131, 140, 141, 142, 145 y 161 de la Ordenanza Departamental 001 de 2000; 24 de la Ordenanza Departamental 024 de 2000; y 15 del Decreto Departamental 464 de 2000.

***i) Violación de las normas superiores***

Comentó que el Gobernador de Santander desbordó el ámbito de sus competencias, pues si bien tiene iniciativa para presentar los proyectos de ordenanza de las materias referidas en el artículo 300 numeral 7° de la C.P., éstas comprenden solo la determinación de la estructura de la administración departamental central y no la de órganos como la Asamblea Departamental, la cual debe ser señalada por los propios Diputados, en razón a la autonomía administrativa y al patrimonio propio que la Constitución Política le reconoció en su artículo 299 a dichas corporaciones.

Sugirió que el proyecto de ordenanza no se aprobó debidamente y, por ello, no fue aprobado con el número de debates exigidos legalmente, esto es, tres (3) debates en tres (3) días diferentes, quebrantándose las normas sobre quórum y mayorías decisorias.

Adicionalmente, se percató que el proyecto de ordenanza no estuvo acompañado del certificado de disponibilidad presupuestal, por cuanto todo acto administrativo que afecte las apropiaciones presupuestales debe contar con dicho certificado.

Observó que para las modificaciones de las plantas de personal los órganos que conforman el presupuesto general del Departamento, es requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal

Sostuvo que no es de recibo la afirmación por la cual el certificado de disponibilidad presupuestal no fue allegado por cuanto a la fecha en que se éste presentó tal documento no existía, siendo expedido solamente hasta el 26 de julio de

2001, esto es, noventa y dos días después de haberse sancionado la Ordenanza 007 de 2001.

Finalmente, enunció que se vulneraron las normas que regulan la carrera administrativa, toda vez que se desconocieron las formalidades establecidas en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998 para aquellos casos de reformas de plantas de personal que impliquen supresión de empleos de carrera, consistentes en que dichas reformas estén motivadas expresa y realmente, que se funden en las necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, y que se sustenten en estudios técnicos que así lo demuestren.

***ii). Expedición irregular.***

Fundamento su cargo de violación en el sentido que se inaplicaron las normas sobre mayorías establecidas para la aprobación de ordenanzas. Asimismo se refirió nuevamente a la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal y del estudio técnico.

***iii) Falsa motivación***

Argumentó que existió falsedad en la constancia aportada al proceso y expedida el 30 de mayo de 2001, la cual se relaciona con la existencia de un rubro presupuestal para la reestructuración de la Asamblea. De otro lado, señaló que aparece demostrada la ausencia de motivos para la expedición de la ordenanza.

**II.- ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO**

Notificada del auto admisorio de la demanda, el ente en contra de quien se dirigió el libelo inicial contestó la demanda en los términos que se resumen a continuación:

**2.1. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO SANTANDER.** El apoderado judicial del Gobernador del Departamento de Santander contestó la demanda extemporáneamente a pesar de haber sido notificada en debido forma del auto admisorio de la demanda (fl. 285, cdno. ppal).

No obstante lo anterior y para efecto de dilucidar el problema planteado, se hará un breve recuento de lo expuesto por la parte demandada.

En este sentido, la Sala encuentra que el demandado manifestó, en relación con la supuesta incompetencia del Gobernador de Santander, que el Gobernador convocó a sesiones extraordinarias a la Asamblea de Santander de conformidad con el numeral 7° del artículo 300 de la Constitución Política.

Adujo que es atribución del Gobernador convocar a la Asamblea Departamental a sesiones extraordinarias en las que solo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.

En lo atinente al desconocimiento de las mayorías para la aprobación de ordenanzas, aseguró que la Asamblea Departamental adoptó su Reglamento Interno mediante la Ordenanza núm. 001 del 7 de febrero de 2000 y acogió en su artículo 65 lo establecido por la Constitución Política frente al quórum deliberatorio y decisorio.

Expuso que en el tema de las mayorías decisorias no existe un criterio unánime, lo anterior en razón a que mientras el artículo 146 de la C.P. exige como regla general la mayoría simple, el artículo 66 de la Ordenanza 001 de 2000 prevé dos tipos de mayorías decisorias: la mayoría simple y la mayoría absoluta. La mayoría simple implica que las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes, y la mayoría absoluta, que la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.

Afirmó que el artículo 67 de la Ordenanza 001 de 2000 establece que en todas las decisiones que deba adoptar la Asamblea Departamental la mayoría simple declara la voluntad de la corporación, salvo los casos expresamente señalados en su párrafo, en los que se exige la mayoría absoluta, siendo uno de ellos el de las ordenanzas en las que se *"determina la estructura de la Administración Departamental, la funciones de sus dependencias ..."* y el de aquellas en que se *"establezca el reglamento de la Asamblea, o lo modifique"*; y que si en gracia de discusión se aceptara que en el primer debate se desconoció la mayoría decisoria, con dicho desconocimiento no se estaría violando la Constitución Política.

Consideró que es errada la interpretación que pretende darse al párrafo del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, el cual es una transcripción exacta del artículo 142 de la C.P., pues esta norma se refiere al quórum decisorio para el caso de sesiones conjuntas de comisiones, esto es, al número mínimo de miembros que deben haber asistido a ellas para que puedan tomarse decisiones, y no al número de votos requeridos para tomar una decisión.

Anotó que de acuerdo con el Acta 001 del 4 de abril de 2001 se reunieron conjuntamente las Comisiones Primera y Tercera de la Asamblea Departamental de Santander para dar primer debate al proyecto de ordenanza 012 de 2001 e hicieron presencia a dicha sesión cinco (5) diputados integrantes de la Comisión Primera y cuatro (4) diputados integrantes de la Comisión Tercera, es decir, en total se reunieron nueve (9) diputados; y que de la misma se puede concluir que i) existía quórum deliberatorio; ii) existía quórum decisorio.

Argumentó que la suma de los integrantes de las dos comisiones era 12, por lo que la mayoría absoluta la constituye la mitad más uno, esto es, 7, no siendo aplicable lo dispuesto en el inciso final del artículo 142 de la C.P. o en el artículo 116 de la Ley 5ª de 1992., en este sentido sostuvo que no es correcto hablar que la mayoría decisoria para este primer debate requería del voto de ocho (8) diputados, número que en todo caso se alcanzó según se deriva del Acta 001 de 4 de abril de 2001.

Expresó que se desprende del Acta 001 del 4 de abril de 2001, que todos los diputados presentes en esa sesión votaron a favor del proyecto de ordenanza.

De otro lado y en relación con la supuesta falta del certificado de disponibilidad presupuestal aseveró que en este caso el proyecto de ordenanza 012 de 2001 no implicaba una erogación presupuestal, pues se limitó de manera general a establecer la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Santander, fijando su misión, visión, funciones y estructura orgánica; es decir, se trató de un acto impersonal y abstracto de organización de la administración

pública departamental en el que no se modifican o extinguen relaciones o situaciones jurídicas individuales, en consecuencia, advirtió que para el trámite del proyecto de ordenanza 012 de 2001 no se requería del certificado de disponibilidad presupuestal.

Finalmente, en cuanto a la falsa motivación del acto demandado aclaró que en las actas consta que el proyecto tuvo como justificación la necesidad de dar cumplimiento a la Ley 617 de 2000 que impone a los Departamentos el deber de efectuar un ajuste fiscal que les permitiera conjurar la crisis en que estaban sumidos, además que no es cierto que con el proyecto de ordenanza no se hubiera acompañado el estudio técnico.

### **III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante providencia de 22 de octubre de 2009 (fls. 423 a 446, cdno. 1), el Tribunal Administrativo de Santander accedió a las pretensiones de la demanda, apoyándose en los siguientes argumentos:

En cuanto a la iniciativa del acto para la reestructuración de estas Corporaciones, comentó que como no existe disposición especial que reserve al Gobernador, los diputados o los ciudadanos esta posibilidad, debe acudirse a la regla general que indica que cualquiera de ellos puede presentar el respectivo proyecto.

No obstante y en su criterio, sugirió que dicha facultad debería recaer sobre los miembros de la Duma, habida cuenta de que son estos quienes de primera mano y a ciencia cierta conocen las necesidades de la Corporación, convirtiéndose en

las personas idóneas para proponer este tipo de proyectos, pero ante la falta de disposición que así lo indique, se debe remitir a la regla general, por lo que el cargo de falta de competencia no debe prosperar.

De otro lado y en lo atinente a los debates, manifestó que no se dieron los tres que ordenan las normas, situación irregular que vicia de nulidad el acto demandado, entre otras, por cuanto tal situación contraría lo dispuesto por los artículos 36 y 75 del Decreto 1222 de 1986.

Sostuvo que también quebrantó su propio reglamento en lo que respecta al número de debates, que era aplicable el artículo 9 de la Ordenanza 01 de 2001, que estableció que toda reunión de miembros de la Asamblea Departamental que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Corporación, se efectúe por fuera de las condiciones constitucionales, legales o reglamentarias carecerá de validez, y que los actos que realice no tiene efecto alguno.

En relación con el quórum y las mayorías, afirmó que la Asamblea Departamental de Santander adoptó en el artículo 65 de su Reglamento Interno (Ordenanza 001 de 2000) el quórum deliberatorio y el quórum decisorio ordinario, el primero requerido para deliberar sobre cualquier asunto y que exige la asistencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la Corporación, y el segundo requerido para la toma de decisiones y que exige la asistencia mínima de la mitad más uno de los integrantes de la Asamblea.

Expuso que en el Reglamento Interno de la Asamblea Departamental de Santander se adoptaron como mayorías

decisorias, las siguientes: a) simple: las decisiones se toman por la mayoría de votos de los asistentes; y b) absoluta: la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.

Aseguró que las Comisiones Primera y la Tercera de la Asamblea Departamental de Santander están integradas cada una por seis (6) diputados, y que al examinar el contenido del Acta 001 del 4 de abril de 2001 se observa que a la sesión conjunta realizada para dar primer debate al proyecto de ordenanza 012 de 2001 que contenía la reforma a la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Santander asistieron por la Comisión Primera cinco (5) diputados y por la Comisión Tercera cuatro (4) diputados, lo cual determina que existía quórum deliberatorio.

No obstante lo anterior, consideró que no ocurrió lo mismo con el quórum decisorio que se exige para dar aprobación en primer debate al proyecto de ordenanza presentado con el objeto de modificar la estructura administrativa de la Asamblea, lo cual vicia de nulidad el acto acusado.

Ahora bien, en cuanto a la ausencia del certificado de disponibilidad presupuestal que esta constancia previa no era requerida para la aprobación de la ordenanza demandada, toda vez que en ella no se estaba afectando el presupuesto ni suprimiendo cargos, tal como se afirma por el actor.

Dijo que la Ordenanza 007 de 2001 dispuso cuál sería la estructura administrativa de la Asamblea Departamental y ordenó que ella estuviera conformada por la Mesa Directiva

(integrada por tres diputados) y la Secretaria General, únicamente, sin señalar nada sobre la planta de cargos.

Además, arguyó que del estudio técnico se deriva que la estructura administrativa de la Asamblea Departamental estaba conformada por la Presidencia de la Asamblea Departamental, por una Planta Global y una Planta Transitoria, y que con la Planta Global se conformaron grupos de trabajo con unas funciones claramente definidas.

Agregó que la planta de cargos de la Asamblea Departamental se encontraba establecida por el Decreto 0399 del 30 de noviembre de 1999 y que al reformarse la estructura de la Duma resultaba pertinente reubicar los cargos existentes en los órganos que pasaron a conformarla o suprimirlos de acuerdo a las necesidades del caso.

Concluye que la Ordenanza 007 de 2001 por sí sola no generaba ningún gasto adicional, es decir, no se afectaba el presupuesto, y por ende no era necesario presentar una disponibilidad presupuestal, pues no modificó la planta de personal (supresión o creación de cargos) sino la estructura de la Asamblea, lo cual comporta conceptos totalmente distintos.

Encontró que el artículo 6° de la Ordenanza 007 de 2001 facultó al presidente de la Asamblea para que expidiera los actos administrativos derivados del proceso de reestructuración, entendiéndose como tales resituar o suprimir cargos, acto éste que si debía estar acompañado de la disponibilidad presupuestal pertinente; y que fue por ello que mediante la Resolución 29 de 31 de mayo de 2001, el Presidente

de la Asamblea de Santander procedió a suprimir algunos de los empleos de la planta de cargos de la Corporación.

Finalmente, consideró el a-quo que lo anteriormente examinado lo releva de hacer mención al último cargo, fundado en el deber de motivación de las reformas a la planta de personal, porque no se trató de un acto modificadorio de ésta sino de la estructura de la Asamblea Departamental.

Mencionó que lo propio resulta aplicable frente al cargo sobre la violación del artículo 41 de la Ley 443 de 1998 por la inexistencia de un estudio técnico previo para la supresión de los cargos, pues además de que dicha norma solo resulta aplicable a las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, dentro de la cual no se ubica a las Asambleas, la ordenanza demandada no suprimió cargos de carrera, acto respecto del cual sí se exige como requisito previo la existencia de unos estudios técnicos que conceptúen la necesidad de ello.

#### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN**

**4.1. APELACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.** En escrito fechado el 10 de junio de 2010 (fls. 456 a 463, cdno. 1) la parte demandada, la apeló, sosteniendo al efecto lo siguiente:

Manifestó una errada interpretación en la aplicación que pretende darse al parágrafo del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) que es una transcripción exacta del artículo 142 de la Constitución Política, que reza que *"tratándose de sesiones conjuntas de las*

*Comisiones Constitucional permanentes, el quorum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas".*

Precisó que dicha disposición se refiere al quorum decisorio para el caso de sesiones conjuntas de comisiones, que de acuerdo con el artículo 65 del Reglamento Interno de la Asamblea Departamental y el artículo 145 de la Constitución Política antes transcritos, consiste en el número mínimo de miembros que deben haber asistido para que puedan tomarse decisiones, no al número de votos requeridos para tomar una decisión.

Indicó que el Proyecto de Ordenanza No. 012 de 2001, por tratarse de la determinación de la estructura de la Asamblea Departamental, al tenor del parágrafo del artículo 67 del Reglamento Interno de la Duma Departamental, efectivamente requería en cuanto a mayorías decisorias, de Mayoría Absoluta, es decir, mayoría de votos de los integrantes.

Así pues, comentó que la mayoría de los votos de los integrantes de la Corporación serían 10, si tenemos en cuenta que en total son 19 diputados.

Recordó que en primer debate de comisión, teniendo en cuenta que sesionaron conjuntamente las Comisiones Primera y Tercera y cada una tiene seis integrantes, el total de integrantes de la comisión conjunta son 12; por

lo tanto la mayoría de votos de los integrantes se conformaría con 7.

Advirtió que no se puede acudir al inciso final del artículo 142 de la C.P por cuanto éste hace referencia al quorum decisorio, entendido como el mínimo de personas que deben asistir o estar presentes en el momento de adoptar una decisión.

Anotó que precisamente, al tenor de lo dispuesto en el Decreto Ley 1222 de 1986 y la Ordenanza 001 de 2000, es claro que el procedimiento para desconocer la validez de un acto administrativo de cualquier naturaleza, es obtener previamente su declaratoria de nulidad por la autoridad competente y que mientras esto no suceda, el acto se presume legalmente expedido y por lo tanto es válido y produce efectos jurídicos.

Ahora bien, conforme al contenido del Acta 001 del 4 de abril de 2001, aseveró que se reunieron en el Salón Principal de la Asamblea Departamental para dar trámite al primer debate del Proyecto de Ordenanza 012 de 2001, conjuntamente las Comisiones Primera y Tercera, haciendo presencia 5 diputados integrantes de la Comisión Primera y 4 diputados integrantes de la Comisión Tercera, lo que permite concluir que se encontraba reunido el quorum deliberatorio, es decir, el número mínimo de miembros asistentes de la Corporación, requerido para poder deliberar.

Adicionalmente, resaltó que igualmente se encontraba reunido el quorum decisorio, es decir, el número mínimo de miembros asistentes de la Corporación requerido para entrar a tomar decisiones.

Aseguró que si en gracia de discusión o como mera suposición, aceptáramos la tesis del apoderado del demandante, de todas maneras podemos concluir de acuerdo con el contenido del Acta 001 del 4 de abril de 2001, que la mayoría decisoria se reunió puesto que de acuerdo con su contenido literal *"los diputados presentes votan a favor del proyecto de ordenanza"*.

Mencionó que no es correcto afirmar que los diputados José Domingo Cortes Torres y Elisa Domínguez de Rueda, hubieran rechazado el proyecto votándolo negativamente, lo anterior teniendo en cuenta que los citados diputados no se apartaban de la reestructuración, sino que planteaban el proyecto de manera diferente.

Finalmente, llamó la atención que aunque el Departamento no acepta que se hubiese violado la mayoría decisoria exigida para aprobar el proyecto en primer debate, lo cierto es que esta mayoría calificada, para el tipo de proyecto de ordenanza en estudio no está establecida, ni es exigida por la Constitución Política de Colombia; no es una exigencia de rango constitucional, sino ordenanzal, en este orden de ideas, adujo que si por vía de mera

suposición se aceptara que en primer debate se desconoció la mayoría decisoria, en manera alguna se estaría violando la Constitución Política.

#### **V-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Mediante auto del primero (1) de julio de 2011 (fl. 16, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo no hubo manifestación alguna.

#### **VI-. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **VI.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER**

El recurrente, el Departamento de Santander, en su escrito de apelación afirma que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en el hecho de que se declaró la nulidad de la Ordenanza No. 007 de abril 20 de 2001, sin tener en cuenta que el trámite de la misma se realizó conforme a derecho, se respetó el número de debates y las mayorías decisorias.

Corresponde, entonces a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1° del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, determinar si se surtieron o no los debates que legal y reglamentariamente son exigidos para aprobar un proyecto de ordenanza y si en la

aprobación de este acto se respetaron las disposiciones relativas a las mayorías decisorias requeridas.

**i) ¿SE SURTIERON O NO LOS DEBATES QUE LEGAL Y REGLAMENTARIAMENTE SON EXIGIDOS PARA APROBAR UN PROYECTO DE ORDENANZA?**

De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente a la época de la ocurrencia de los hechos en el sub lite, para que un proyecto de ordenanza tenga el carácter de tal, se requiere que sea debatido y avalado por la mayoría de los diputados en tres (3) sesiones de la Asamblea, las cuales deben realizarse en días distintos.

El artículo 75 del Decreto 1222 de 1986 "por el cual se expide el Código de Régimen Departamental", dispone:

*"Para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos".*

En armonía con la anterior disposición se encuentra el artículo 101 de la Ordenanza 001 de 2001 "por la cual se expide el Reglamento de la Asamblea", el cual establece a la letra:

*"Todo proyecto de Ordenanza debe aprobarse en tres debates, celebrado en días distintos.*

*"....."*

*"Parágrafo: Excepto aquellos que por disposiciones legales solo requieren dos debates para su adopción los cuales se realizaran en días distintos".*

Como se desprende de la norma transcrita, la regla general es que todo proyecto requiere de tres (3) debates, y como excepción a la misma se contempló que las disposiciones legales podrán exigir tan solo dos (2) debates para la adopción de una ordenanza, los cuales se realizarán igualmente en días diferentes.

En desarrollo del referido párrafo, el artículo 34 de la mencionada Ordenanza 001 consagró una excepción a dicha regla general para aquellos proyectos que contengan el reglamento de las Asambleas:

***"Artículo 34. Los actos que dicten las Asambleas Departamentales para arreglar el curso de sus trabajos y que se denominan reglamentos, sufrirán sólo dos debates: el primero general, y el segundo en los términos indicados por la ley para el segundo debate de los proyectos de ordenanza, y no necesitarán de la sanción ejecutiva"*** (Negrillas de Sala).

Por su parte, el artículo 1222 *ibídem*, prescribe que "las asambleas expedirán el respectivo reglamento para su organización y funcionamiento".

De acuerdo con lo anterior y como bien lo precisó el juez de instancia, la ordenanza atacada "por la cual se expide la estructura administrativa de la Asamblea Departamental de Santander y se dictan otras disposiciones" estableció la composición de la Corporación Pública pero en ninguno de sus artículos se refirió a su funcionamiento, por lo que no puede afirmarse que se trata de su reglamento, el cual se encuentra válidamente consagrado en la Ordenanza 0001 de febrero de 2000.

Con esta consideración el acto acusado no se encuentra dentro del supuesto de hecho de la excepción atrás referida, por lo que para la Sala es claro que debieron surtirse tres (3) debates para que se convirtiera en ordenanza.

Al respecto, del acervo probatorio se desprende que los días 4 y 6 de abril de 2001, la Asamblea Departamental de Santander realizó debate al proyecto de Ordenanza 012, la primera se surtió en sesión conjunta entre la Comisión Primera y la Comisión Tercera, y la última en la Sala Plena (Acta 01 y 020).

Adicionalmente y contrario a lo expuesto por el a-quo (*el Tribunal de instancia precisó que luego de revisadas las pruebas obrantes en el expediente, el acto acusado fue aprobado solo en dos (2) debates: el primero, en sesión conjunta adelantada por las Comisiones Primera y Tercera de la Asamblea de Santander el 4 de abril de 2001 (Acta 001), y el segundo, por la Plenaria de dicha Corporación del 6 de 2001 (Acta 020), vulnerándose de esa forma las disposiciones legales y ordenanzaes atrás referidas*), la Sala encuentra a folios 17 a 23 del cuaderno de anexos 1, copia del acta No. 021 del 9 de abril de 2001, correspondiente al primer periodo de sesiones extraordinarias de la Asamblea Departamental de Santander - Sesión Plenaria, en la cual consta que se discutió en **tercer debate** el proyecto de ordenanza "*por el cual se expide la estructura administrativa de la asamblea departamental de Santander y se dictan otras disposiciones*".

En este contexto, bien lo señaló el recurrente cuando dijo que no se quebrantaron las disposiciones enunciadas por el actor,

en razón a que el proyecto de ordenanza aquí demandado sí fue aprobado en tres (3) debates realizados en tres (3) días distintos.

**ii) ¿EN LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE ORDENANZA SE RESPETARON LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS MAYORÍAS DECISORIAS REQUERIDAS?**

En lo relativo al quórum y las mayorías para la adopción de decisiones en las Corporaciones Públicas los artículos 145, 146 y 148 disponen lo siguiente:

*"Artículo 145. El Congreso en pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni 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"* (Negrillas y subrayado fuera de texto).

*"Artículo 146. En el Congreso pleno, en las cámaras y en 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"* (Negrillas y subrayado fuera de texto).

*"Artículo 148. Las normas sobre quórum y mayorías decisorias regirán también para las demás corporaciones públicas de elección popular"* (Negrillas fuera de texto).

La Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso" en el artículo 116 dispuso lo relativo a los tipos de quórum existentes de la siguiente manera:

*"El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir.*

*Se presentan dos clases de quórum, a saber:*

*Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier **asunto se** requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.*

*Quórum decisorio, que puede ser:*

*-Ordinario. 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.*

*-Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.*

*-Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.*

***PARAGRAFO. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas**" (Negrillas y subrayado fuera de texto).*

Por su parte y en lo atinente a las mayorías decisorias, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 116 consagró:

**"ARTICULO 117. Mayorías decisorias.** *Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos*

*en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:*

**Mayoría simple.** *Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.*

**Mayoría absoluta.** *La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los Integrantes.*

**Mayoría calificada.** *Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.*

**Mayoría especial.** *Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes" (Negrillas fuera de texto).*

De la lectura detallada de las disposiciones transcritas, la Sala observa que para que exista quórum deliberatorio se requiere de por lo menos una cuarta parte de los miembros de la Corporación.

En cuanto a las decisiones, sólo se podrán tomar con la asistencia de la mayoría de los integrantes, esto es, que se encuentren presentes más de la mitad de los miembros de la Corporación, pero además y al tenor del artículo 146 de la C.P., una vez se verificada la presencia de la mayoría, la decisión debe ser adopta por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución disponga una mayoría especial.

En este sentido, vale la pena aclarar que la mayoría simple se presenta cuando las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes, la mayoría

absoluta cuando la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los Integrantes; la mayoría calificada cuando las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros; la mayoría especial cuando es representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.

En el asunto sub examine, el Reglamento de la Asamblea Departamental de Santander, es decir, la Ordenanza 001 del 7 de febrero de 2000, en los artículos 65 y 66 reprodujeron las disposiciones antes referidas en cuanto al quórum deliberatorio y decisorio de la siguiente manera:

**"Artículo 65. El quórum puede ser:**

*Quórum deliberatorio: se requiere para deliberar sobre cualquier asunto; exige la asistencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la Corporación.*

*Quórum decisorio: se requiere para la toma de decisiones; exige la asistencia mínima de la mitad más uno de los integrantes de la Corporación.*

*Parágrafo: El quórum será calificado cuando por disposición legal se requiera la asistencia de un número superior de Diputados".*

**"Artículo 66. El quórum decisorio puede ser:**

***Mayoría simple: las decisiones se toman por la mayoría de votos de los asistentes.***

*Mayoría absoluta: la decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes” (Negrillas y subrayado fuera de texto).*

Ahora bien, el artículo 67 de la Ordenanza antes referida, dispone cuáles asuntos requieren de mayoría absoluta.

*“Artículo 67. En todas las decisiones que deba adoptar la Asamblea Departamental, la mayoría simple declara la voluntad de la Corporación, salvo que por disposición expresa para determinados asuntos, se exija la mayoría absoluta.*

*Parágrafo: LAS Ordenanzas relacionadas con las siguientes materias requieren ser aprobadas por mayoría absoluta:*

*1. Las que determinen el plan de desarrollo del Departamento con sus inversiones y disposiciones generales y específicas para asegurar su cumplimiento.*

*2. Las que decreten, de conformidad con la Ley, los atributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones Departamentales.*

*3. Las normas orgánicas del Presupuesto Departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.*

*4. Las que tengan como fin crear y suprimir Municipios segregar y agregar territorios municipales gastos.*

*5. Las que determinen la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración, las que creen los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del*

*departamento y las que autorizan la formación de Sociedades de Economía Mixta.*

*6. Las que autoricen al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.*

*7. La que establezca el reglamento de la Asamblea o la modifique”.*

Para la Sala, una vez verificado el proyecto de Ordenanza ahora demandado, vislumbra que aquél no se encuentra dentro de los supuestos del pretranscrito artículo, toda vez que el proyecto se refiere a la modificación de composición de la Asamblea Departamental, contrario a lo afirmado por el recurrente.

Así pues y al tenor del artículo 66, el quórum decisorio para la aprobación de la Ordenanza demandada en el proceso de la referencia, tendría que ser de mayoría simple, esto es, las decisiones se toman por la mayoría de los votos pero con la salvedad que debe ser no de los integrantes sino de los asistentes como se explicó líneas atrás.

En coherencia con lo anterior, la Sala observa que tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas, al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, aplicable en virtud de la habilitación del

artículo 148 de la Constitución y, particularmente, del artículo 7° de la Ordenanza 001 de 2000 "por el cual se expide el reglamento para la organización y funcionamiento de la Asamblea Departamental"<sup>1</sup>.

Se refiere entonces lo expuesto que el quórum decisorio en las sesiones que se realicen de manera "conjugada", es el que se requiere para cada una de las comisiones individualmente consideradas, esto es, mayoría simple.

Sobre el particular la Sala prohíja la consideración del a-quo en cuanto señaló que "si la decisión a adoptar requiere de una mayoría simple, y se han conjugado dos comisiones ("a" y "b"), y solo seis (6) de los siete (7) integrantes de la comisión "a" asisten a la deliberación y aprobación del proyecto de ordenanza, y de igual manera solo ocho (8) de los nueve (9) integrantes de la comisión "b" asisten, la mayoría decisoria del proyecto de ordenanza equivaldría a cuatro (4) votos favorables de la comisión "a" y cinco (5) de la comisión "b".

**Comisión "A"**

Diputados que la integran: 7

Asistentes: 6

Mayoría Simple: 4

**Comisión "B"**

Diputados que la integran: 9

---

<sup>1</sup> Artículo 7°. Vacíos. "Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable se acudirá a lo que sobre el particular disponga el Reglamento del Congreso de la República (Ley 5ª de 1992".

*Asistentes: 8 Mayoría Simple:5*

Por lo anterior, no es dable, como lo pretende hacer el recurrente, realizar una interpretación aislada y restrictiva de las normas, dado que su análisis en todo momento deber ser sistémico e integral.

En el sub lite, el primer debate al proyecto de ordenanza se realizó en sesión conjunta entre las Comisiones Primera y Tercera de la Asamblea Departamental, las cuales se encuentran integradas por seis (6) diputados cada una - artículos 82 y 87 de la Ordenanza 001 de 2000.

De acuerdo con el Acta 001 del 4 de abril de 2001 asistieron a la comisión conjunta para debatir el proyecto de ordenanza demandado los siguientes diputados (fl. 649. Cdn. anexo 2):

**DE LA COMISIÓN PRIMERA:**

Alfonso Riaño Castillo  
Jorge Enrique Orejarena Colmenares  
Luis Francisco Guarín  
Carlos Alberto Marín Ariza  
Ángel De Jesús Becerra Ayala

**Cinco (5) Diputados**

**DE LA COMISIÓN TERCERA**

José Domingo Cortes Torres  
Darío Arnaldo Vásquez Rocha  
Elisa Domínguez De Rueda  
José Nelson Franco León

**Cuatro (4) Diputados**

En este contexto, para aprobar el proyecto se requería i) la asistencia de la mayoría de los integrantes de cada comisión y ii) el voto favorable de la mayoría en cada una de las comisiones, esto es, tres (3) votos en la Comisión Primera y tres (3) votos en la Comisión Tercera.

En el acta de la sesión en comento se dejó constancia que los señores Diputados *José Domingo Cortes Y Elisa Domínguez De Rueda*, manifestaron no encontrarse de acuerdo en lo referente a la estructura orgánica de la Corporación - *ambos pertenecían a la Comisión Tercera* - desvirtuándose el dicho del señor apelante:

*"Debatido este punto el honorable Diputado JOSÉ DOMINGO CORTES, deja constancia que no está de acuerdo con el planteamiento de la Estructura Orgánica de la Asamblea como pretenden que quede, por lo tanto presentará un informe de minorías.*

*Toma la palabra la diputada ELISA DDOMINGUEZ DE RUEDA y deja constancia que no está de acuerdo con los planteamientos de este Proyecto de ordenanza y se une a las palabras del Doctor JOSE DOMINGO CORTES, que también presentará un informe de minorías" (fls. 646 y 647. Cdno. Anexo 2. Negrillas fuera de texto).*

Así las cosas, la Sala concluye que de los cuatro diputados que integran la Comisión Tercera y que asistieron para debatir y aprobar el proyecto de ordenanza, solo dos (2) votaron favorablemente, dado que los otros dos (2) no se encontraban de acuerdo con el mismo. En consecuencia, la decisión en el primer debate

no alcanzó la mayoría simple que se requería para su aprobación, esto es, tres (3), por lo que el proyecto debió ser archivado.

Finalmente y diferente a lo precisado por el recurrente, se quebrantaron tanto las normas contenidas en la Ordenanza 001 del 7 de febrero de 2000, artículos 65, 66 y 67, como los artículos 116 de la Ley 5ª de 1992 y 145 de la Constitución Política.

En conclusión, si bien es cierto que se demostró que sí se surtieron los debates que legal y reglamentariamente eran exigidos para aprobar un proyecto de ordenanza, también lo es que en la aprobación de este acto no se respetaron las disposiciones relativas a las mayorías decisorias requeridas, por lo anterior la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe declararse la nulidad de la Ordenanza 007 de abril 20 de 2001, tal y como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** la providencia apelada, esto es, la sentencia del 22 de octubre de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente  
Salvo Voto

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**