



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SALA DE DECISIÓN No. 002
SENTENCIA No. 37/2017

104-107
(1).
SIGMA
SIGLO XXI

13-001-23-33-000-2017-00434-00

Cartagena de Indias D.T y C., Junio quince (15) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2017-00434-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO No. 008 DEL 2017 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE ZAMBRANO - BOLÍVAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	INVALIDEZ DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES POR NO RESPETAR LOS 3 DÍAS HÁBILES ENTRE EL PRIMER Y SEGUNDO DEBATE, REQUISITO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 73 DE LA LEY 136 DE 1994.

I. **ANTECEDENTES**

1.1. La demanda¹.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO Nro. 002 DE FECHA 22 DE ENERO DE 2017" por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario al artículo 73 de la Ley 136 de 1994

Como concepto de la violación, manifiesta que con el acuerdo objeto de observaciones, se violan las normas referidas, por las siguientes razones:

Que estudiado el acuerdo de la referencia, se pudo observar de conformidad con certificación suscrita por el señor JAIME RICARDO DE ANGEL SARMIENTO, Secretario del Concejo Municipal, los debates de comisión y plenaria se llevaron a cabo los días 16 y 20 de Marzo de 2017, lo cual constituye una violación del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que no se cumplió con los términos en él establecidos, en el sentido de que los acuerdos deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, término que no se cumplió dado que, no transcurrieron los días reglamentarios entre el debate de comisión y el debate de plenaria.

¹Fols. 1- 3 Cdno 1

1.3. Actuación procesal

El día 28 de abril de 2017, la Gobernación de Bolívar a través de su Secretario del interior, presentó Observación² al acuerdo N° 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar, siendo admitida mediante auto del 08 de mayo de 2017³, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando al Agente del Ministerio Público, al Alcalde de Zambrano (Bolívar), al Departamento de Bolívar⁴. El proceso fue fijado en lista, entre el 18 de mayo y el 01 de junio de 2017⁵.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. ALCALDÍA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE ZAMBRANO – BOLÍVAR⁶

La entidad en el escrito de contestación allegado, expresa que es cierto que los señores JAIRO ENRIQUE LÓPEZ BARRETO Y JAIME DE ÁNGEL SARMIENTO en calidad de Presidente y Secretario respectivamente del CONCEJO Municipal, dieron fe que los debates del concejo en lo que atañe al acuerdo de la referencia de comisión y plenaria se llevaron a cabo los días 16 y 20 de marzo de 2017, pero que no es cierto la presunta violación a lo establecido en el artículo 73 de la ley 136 de 1994, toda vez que, la norma señala que los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria 3 días después de su aprobación en la comisión, luego entonces, la norma no hace distinción alguna de días hábiles, razón por la cual, quien la interpreta no está llamado a hacer la distinción cuando “las reglas de hermenéutica jurídica establecen que “DONDE LA NORMA NO DISTINGUE QUIEN LA INTERPRETA NO ESTA DADO A DISTINGUIR””⁷

Por lo anterior, precisan que el Honorable Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar cumplió con la contenido en la ley 136 de 1994 artículo 73, pues los debates de comisión y plenaria del acuerdo bajo estudio se llevaron a cabo los días 16 y 20 del mes de marzo de 2017 respectivamente y que si bien es cierto, el día 20 de marzo del año en curso fue festivo, debe tenerse en cuenta que el Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar puede sesionar cualquier día calendario, no habiendo para ello excepción alguna, es decir, todos los días de la semana incluyendo sábados, domingos y festivos y así se encuentra en su reglamento interno, el cual expresa que:

² Fols. 1 – 3 Cdno 1

³ Fol. 90 Cdno 1

⁴ Fol. 91 y reverso

⁵ Fol. 92 Cdno 1

⁶ Fol. 94 Cdno 1

⁷ Fol. 94 Numeral 2 inc 2, Cdno 1



13-001-23-33-000-2017-00434-00

"Artículo 61: **SESIONES ORDINARIAS – REUNIONES:** Durante el periodo para el cual fue elegido el concejo municipal se reunirá por derecho propio (4) veces al año en periodos de sesiones ordinarias así: El primer día calendario de los meses de febrero, mayo, agosto, y noviembre para municipios de categoría primera, cuarta, quinta y sexta.

Durante dichos periodos y sus prorrogas todos los días de la semana son hábiles para las reuniones del concejo y sus comisiones..."

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

4.1. Competencia

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

4.2. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, debe entrar a resolver la Sala los siguientes problemas jurídicos:

¿Puede el reglamento interno del Concejo Municipal del Municipio de Zambrano, modificar la Ley 4 de 1913, que establece como se deben contabilizar los términos cuando se refiere a días hábiles e inhábiles?

¿Hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO Nro. 002 DE FECHA 22 DE ENERO DE 2017", por no cumplir con los requisitos establecidos en el art. 73 de la ley 136 de 1994?

4.3. Tesis

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE

13-001-23-33-000-2017-00434-00

MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO Nro. 002 DE FECHA 22 DE ENERO DE 2017", cuanto no se ajustó a los parámetros establecidos en el artículo 73 de la ley 136 de 1994, toda vez que no transcurrieron los tres días hábiles requeridos para su aprobación, los cuales debían transcurrir entre el debate de comisión y el debate de plenaria del concejo.

Igualmente, no es de recibo el argumento expuesto por el Concejo de Zambrano, según el cual, el reglamento interno de dicho ente corporativo permite que se contabilicen los sábados, domingos y festivos como días hábiles, puesto que existe una norma de superior jerarquía que determina específicamente cuales son los días hábiles y la forma como se computan los meses y años; de tal manera que, una cosa es que el concejo pueda sesionar cualquier día del mes y otra muy distinta es el reglamento interno de dicho ente modifique las reglas generales de conteo de los términos.

Los argumentos expuestos, se fundamentan en lo siguiente:

4.4. Marco Normativo y Jurisprudencial

El Artículo 73 de la Ley 136 de 1994 prevé lo siguiente:

"Artículo 73. Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate.

El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción."

De la disposición transcrita, se colige que, son requisitos necesarios para la aprobación de un proyecto de Acuerdo, los siguientes:

- a. Que se apruebe en dos debates, los cuales deberán realizarse en distintos días.
- b. El primer debate debe surtirse ante la comisión correspondiente.
- c. El segundo debate se llevará a cabo en sesión plenaria.

Una vez aprobado en el primer debate, **tres (3) días después** el proyecto de Acuerdo se someterá a consideración de la Plenaria del Concejo

De otro lado, es importante traer a colación la ley 4 de 1913 en sus artículos 59 y 62, toda vez que, hacen mención a cómo deben ser entendidos los plazos señalados en las diferentes normatividades del ordenamiento jurídico colombiano.

Así las cosas, el artículo 59 de la antes mencionada ley prevé lo siguiente:

"Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal"

Por su parte en el Art. 62 de la ley 4 de 1913 dispone:

"En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil."

Al tenor de esto, el Consejo de Estado en la sentencia del 14 de mayo de 2015 de rad: 85001-23-31-000-2010-00075-01, MP. María Claudia Rojas Lasso, pone de presente que:

"Para el caso en estudio, la irregularidad en que incurrió el Concejo Municipal de Pore fue que el primer debate al proyecto de Acuerdo 022 si lo realizó el día 25 de noviembre, el segundo debate debió haberlo llevado a cabo a partir del 1 de diciembre de 2009, como quiera que el jueves 26, el viernes 27 y el lunes 30 de noviembre correspondían a los tres días que debió esperar para que se discutiera en segundo debate con mayor profundidad y análisis, el proyecto de acuerdo."

4.5. Caso concreto

Por medio de Acuerdo No. 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO Nro. 002 DE FECHA 22 DE ENERO DE 2017".

Considera el Gobernador de Bolívar que debe declararse la invalidez del acuerdo sometido a estudio, toda vez que, el mismo contraría el ordenamiento legal vigente, pues los debates de comisión y plenaria no se realizaron bajo la luz de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, que dispone que los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su

13-001-23-33-000-2017-00434-00

aprobación en la comisión, en razón a que no transcurrió el término antes dicho, violando en consecuencia la norma traída a colación.

Respecto del planteamiento hecho por el Gobernador de Bolívar, ésta Corporación considera lo siguiente:

Según las observaciones propuestas, el acuerdo acusado vulnera lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

En cuanto a la violación del artículo 73 de la ley 136 de 1994, a folio 20 del expediente se observa certificación suscrita por el Secretario del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, en la que consta que, para la aprobación de Acuerdo No. 008 de 2017 se realizaron los dos (2) debates reglamentarios, y que el primero de ellos se surtió el día 16 de marzo de 2017, y el segundo se efectuó el 20 de marzo de la misma anualidad.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que, entre un debate y otro, no se cumplió el término de tres (3) días establecido en la norma antes citada, como quiera que el 18 y 19 de marzo fueron días festivos (sábado y domingo), los cuales, no pueden ser tenidos en cuenta a la hora de contabilizar los términos consagrados en el art. 73 de la Ley 136 de 1994.

Al respecto, la Alcaldía Municipal de Zambrano – Bolívar, con el escrito de contestación de la observación, manifestó que el tres (3) días pero que la norma no señala que los mismos tengan que ser hábiles. Además, que debe tenerse en cuenta que el Concejo Municipal de Zambrano – Bolívar puede sesionar cualquier día calendario, conforme con las disposiciones contenidas en su reglamento, no habiendo para ello excepción alguna, es decir, todos los días de la semana incluyendo sábados, domingos y festivos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se hace necesario determinar si en virtud de las disposiciones contenidas en el reglamento interno del Concejo Municipales de Zambrano, es posible entender que los días feriados pueden ser tenidos en cuenta como días hábiles para contabilizar términos.

Frente a lo anterior, la Ley 4 de 1913, en su artículo 62, expone:

"ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con la norma transcrita, se concluye que para el conteo de los plazos de días, no pueden tenerse en cuenta los feriados ni las vacancias, y que los meses y años deben ser contabilizados como calendario.

En ese orden de ideas, debe comprenderse que la Ley 4 de 1913, por ser una norma de carácter superior no puede ser modificada por otra de inferior categoría, sino que solo pueden ser reformadas por una de igual o superior

13-001-23-33-000-2017-00434-00

categoría. Lo anterior encuentra su razón de ser, en el hecho de que el ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución Nacional, concretamente del artículo 4 de la misma.

Así las cosas, debe entenderse, que una cosa es que los concejos puedan reglamentar los días en los que pueden sesionar, y que en virtud de ello, decidan que dicha labor se pueda desarrollar en cualquier día del mes. Y otra muy diferente es que pretendan convertir los días que legalmente son inhábiles, como días laborales que pueden ser contabilizados para efectos de cumplir términos igualmente legales.

Debe comprenderse entonces, que el Concejo, por medio de su reglamento puede establecer cuáles son los días en los que puede sesionar (incluyendo los días inhábiles), pero ello no quiere decir, que el reglamento pueda disponer como se cuentan plazos establecidos en la ley, puesto que no tiene la jerarquía normativa para modificar la manera de contabilizar un término legal, y por lo tanto, debe respetarse la forma dispuesta en la Ley 4 de 1913. En otros términos, el concejo tiene facultades para sesionar cualquier día según lo disponga el reglamento interno que los rige, pero no debe desconocerse que entre un debate y otro deben pasar **3 días hábiles**, atendiendo lo dispuesto en la norma antes transcrita. Verbigracia, si la primera sesión se lleva a cabo un martes, la siguiente sesión puede realizarse un sábado, pero si la primera sesión se realiza un viernes, la segunda debe hacerse el jueves de la semana siguiente, puesto que los días sábado y domingo son festivos y no pueden ser tenidos en cuenta.

Ahora bien, de la lectura del articulado del acuerdo que contiene el reglamento interno de Concejo de Zambrano (aportado al plenario), se puede verificar, que en efecto, el mismo concede facultades a sus miembros para sesionar cualquier día de la semana, sin importar si es hábil o no; ahora, ello no quiere decir que tal disposición modifique lo establecido en la Ley 4 de 1913, frente a la contabilidad de los plazos, pues sobre ese asunto nada se expone. De lo anterior se deduce, que el Concejo de Zambrano está dando al reglamento interno de dicha corporación más alcance del que realmente tiene, y lo está aplicando de manera equivocada a situaciones que se encuentran reguladas por una norma superior.

Lo dicho en líneas anteriores, permite a la Sala concluir que el Concejo de Zambrano - Bolívar, en el trámite de aprobación del Acuerdo No. 008 del 20 de marzo de 2017, no cumplió con lo establecido en la Ley 136 de 1994.

13-001-23-33-000-2017-00434-00

V.- CONCLUSIÓN

Según lo expuesto, la respuesta al primer problema jurídico será negativa, en el entendido de que el actual reglamento interno del Concejo Municipal de Zambrano, no tiene el alcance que el Concejo le quiere dar, y por tanto no puede reformar la Ley 4 de 1913, por ser norma de inferior jerarquía a las traídas a colación por esta Sala para el caso bajo estudio.

Respecto al segundo problema jurídico planteado por esta sala, resulta forzoso manifestar que, el acuerdo cuestionado se aprobó omitiendo la normatividad correspondiente para debatir los proyectos que con posterioridad a los mismos se convertirán en acuerdos, razón que conlleva necesariamente a decretar la invalidez del mismo.

VI.- DECISIÓN

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo N° 008 del 20 de marzo de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ACUERDO Nro. 002 DE FECHA 22 DE ENERO DE 2017", de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de Zambrano - Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión No. 43 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ