

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

| | |
|--------------------------------|---|
| Medio de control | Observaciones |
| Radicado | 13001-23-33-000-2021-00512-00 |
| Solicitante | Gobernador de Bolívar |
| Acto objeto de revisión | Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021 del Concejo San Jacinto - Bolívar |
| Tema | Término entre debates para aprobación de acuerdos |
| Magistrado Ponente | Oscar Iván Castañeda Daza |

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, conforme a la petición que elevó el Gobernador de Bolívar aduciendo que es contrario a la Constitución y la ley.

III.- ANTECEDENTES

3.1. LA PETICIÓN¹

El Gobernador de Bolívar, por intermedio de su secretario del interior, presentó escrito de observaciones solicitando el estudio de validez del Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, *“por medio del cual se incorporan unos recursos al presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de San Jacinto Bolívar, para la vigencia fiscal 2021 provenientes de los recursos del cierre fiscal 2020”*.

¹ Archivo 01 expediente digital.

3.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Considera el Gobernador que el acuerdo objeto de observaciones viola el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que, no se cumplió con la exigencia de la norma de aprobar el proyecto de acuerdo en dos debates celebrados en distintos días y que entre el primer y segundo debate deben transcurrir, como mínimo, tres días.

Al respecto, explicó que el Acuerdo No. 11 de 2021 del Concejo de San Jacinto desconoció el término mínimo de tres días, porque el primer debate se hizo el 16 de julio de 2021, por lo que los tres días empezaban a contarse desde la media noche de ese día y hasta la media noche del 19 de julio de 2021, es decir, que el debate se debió realizar a partir del 20 de julio o en los días siguientes. En ese sentido, al haberse celebrado el segundo debate el 19 de julio, considera que se hizo sin el cumplimiento del término mínimo exigible entre ambos debates.

3.3. INTERVENCIONES

3.3.1. Alcalde Municipal de San Jacinto - Bolívar²

El alcalde del Municipio de San Jacinto intervino dentro del término concedido para ello, manifestando que la administración municipal actuó en derecho, sancionando y publicando el referido acuerdo, como lo demuestran los documentos del mismo, remitido oportunamente a la Secretaría del Interior de la Gobernación de Bolívar.

3.2. ACTUACIÓN PROCESAL

La solicitud de revisión del acuerdo se repartió al Despacho 003 y se admitió mediante auto de fecha veinte (20) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)³. En la providencia, se dispuso fijar en lista por el término de diez (10) días según lo previsto en el artículo 121, numeral 1º del Decreto 1333 de 1986, lo que ocurrió desde el 5 al 19 de octubre de 2021⁴.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse

² Archivo 14 expediente digital.

³ Archivo 9 del expediente digital.

⁴ Archivo 11 del expediente digital.

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, ni se estimó necesario decreto oficioso.

V. CONSIDERACIONES

4.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de las observaciones formulada al acuerdo municipal cuestionado, por el Gobernador del Departamento de Bolívar.

4.2. TEMPORALIDAD DE LAS OBSERVACIONES

Aplicando el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que dispone que el Gobernador de Bolívar cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que este decida sobre su validez; se tiene que en el caso concreto la presentación ante este Tribunal del Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021 proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto – Bolívar se hizo dentro del término de ley.

En efecto, se observa la constancia del correo electrónico proveniente de la alcaldía de San Jacinto el 3 de agosto de 2021, por el cual se remiten varios acuerdos aprobados, incluido el cuestionado en esta oportunidad⁵, por lo que, presentadas las observaciones el día 24 de agosto de 2021⁶, las mismas resultan oportunas.

4.3. PROBLEMA JURÍDICO

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico que se debe resolver se contrae a establecer si el Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021, proferido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar,

⁵ Archivo 4 del expediente digital.

⁶ Archivo 3 del expediente digital.

“Por medio del cual se incorporan unos recursos al presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de San Jacinto Bolívar, para la vigencia fiscal 2021 provenientes de los recursos del cierre fiscal 2020”: debe ser declarado inválido por violar el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por no haberse cumplido el término mínimo entre cada uno de los debates necesarios para su aprobación.

4.4. TESIS DE LA SALA

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo N° 011 del 19 de julio de 2021, en la medida en que el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar en su expedición no cumplió con el término correspondiente para su estudio y aprobación en comisión y plenaria que exige el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, esto es, aprobado en primer debate por la comisión respectiva y tres días después ser sometido a consideración de la plenaria de la Corporación.

4.5. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

4.5.1. Del trámite de debates para la aprobación de los acuerdos municipales

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994⁷, establece el número de debates para la aprobación de un proyecto de acuerdo del Concejo Municipal. Al respecto dispone la norma:

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

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

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

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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 referida disposición, 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.
- d. El debate en sesión plenaria del Concejo, debe llevarse a cabo **tres (3) días después** de aprobado el proyecto de Acuerdo en el primer debate.

Sobre los términos para las sesiones y debates de los Concejos Municipales, el Consejo de Estado ha sostenido que en el caso de los Concejos Municipales no se aplica lo establecido en el artículo 62 de la Ley 14 de 1913, según el cual: *"En los plazos de días que se señalen en las leyes actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario"*, ya que en primer término, *"el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 al regular la materia se refiere a 'meses' y no a 'días', motivo por el cual la previsión establecida en el precitado artículo 62 no le es aplicable, por estar precisamente reservada, como dice la norma, a los 'plazos de días'".* Así lo sostuvo en la sentencia de fecha treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013), proferida por la Sección Cuarta, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, dentro del expediente con radicación No. 27001-23-31-000-2008-00065-02.

La anterior posición ha sido reiterada más recientemente por la Sección Primera de esa Corporación, en los siguientes términos:

"Así pues, la Sala advierte que el Concejo del Municipio de San Sebastián de Mariquita aprobó el día 12 de noviembre de 2009, en segundo debate, el proyecto de Acuerdo 071 de 2009, esto es, sin que hubieran transcurrido los tres (3) días a que hace alusión el inciso 3º del artículo 73 de la Ley 136 de



1994, cuya contabilización debe efectuarse después de la discusión surtida al proyecto en la Comisión permanente de Gobierno, la que ocurrió el día 11 de noviembre de 2009.

En efecto, si el primer debate en la Comisión II Permanente de Gobierno se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2009, **el segundo debate debió haberse realizado a partir del 15 de noviembre de 2009, toda vez que el viernes 12, el sábado 13 y el domingo 14, correspondían a los tres (3) días que según el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 ha debido esperar la Corporación para que se discutiera en segundo debate.**

No debe olvidarse que de conformidad con el artículo 61 de la Ley 4ª de 1913 “Cuando una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día”. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 57 del Reglamento Interno del Concejo Municipal, durante los períodos de sesiones ordinarias “[...] **todos los días son hábiles para las reuniones del Concejo y sus comisiones.** Los horarios serán señalados por los respectivos presidentes [...]⁸” (Negrilla fuera de texto).

4.6. CASO CONCRETO

4.6.1. Hechos probados

En el expediente están acreditados los siguientes supuestos relevantes para el control de legalidad que se efectúa:

4.6.1.1. El Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar expidió el Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021, “Por medio del cual se incorporan unos recursos al presupuesto general de rentas y gastos del municipio de San Jacinto Bolívar, para la vigencia fiscal 2021 provenientes de los recursos del cierre fiscal 2020⁹”.

4.6.1.2. El proyecto de acuerdo recibió primer debate el 16 de julio de 2021, como se desprende del acta de comisión accidental¹⁰; mientras que el segundo debate en la Plenaria tuvo lugar el 19 de julio de 2021¹¹, como adicionalmente se hizo constar en certificación expedida por el presidente y la secretaria del Concejo Municipal de San Jacinto, Bolívar¹².

⁸ Sentencia de fecha 23 de agosto de 2019, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁹ Fl. 1 – 6 archivo 2 del expediente digital.

¹⁰ Fl. 9 – 11 archivo 2 del expediente digital.

¹¹ Fl. 13 – 20 archivo 2 del expediente digital.

¹² Fl. 21 archivo 2 del expediente digital.

4.6.1.3. El Alcalde del Municipio de San Jacinto 2021 sancionó el acuerdo en mención el 22 de julio de 2021¹³.

4.6.2. Análisis crítico de los hechos relevantes probados de cara al acuerdo cuestionado y el control de su validez

En el escrito de observaciones, el Gobernador de Bolívar señala que el Acuerdo No. 011 de 19 de julio de 2021 vulnera el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que, los debates se llevaron a cabo los días 16 y 19 de julio de 2021. En efecto, con las pruebas aportadas con el escrito de observaciones quedó acreditado que el primer debate en comisión del mencionado acuerdo se surtió el día 16 de julio de 2021, mientras que el segundo debate en la plenaria tuvo lugar el 19 de julio del mismo año.

Al respecto, debe precisar la Sala que los términos para las sesiones y debates de los Concejos Municipales en días deben entenderse calendario, de modo que, para la aprobación del referido acuerdo se surtió el primer debate el día 16 de julio de 2021 (viernes), el segundo debate para su aprobación en plenaria debió llevarse a cabo como mínimo a los tres días siguientes, es decir, a partir del martes 20 de julio de 2021.

En consecuencia, queda claro para la Sala que dicha Corporación, en el trámite de aprobación del acuerdo referido, vulneró el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, tal como lo afirma el Gobernador de Bolívar, puesto que el segundo debate en plenaria debió llevarse a cabo, como mínimo, al tercer día de surtirse el primer debate en la comisión y en este caso, entre el primero y el segundo no transcurrió el término mínimo señalado en la norma invocada como violada.

En ese orden, debe precisar la Sala que el período mínimo que debe mediar entre debates está instituido como garantía de que la decisión del Concejo sobre el proyecto de acuerdo sea producto de una reflexión ponderada, como se prevé tratándose del trámite de proyectos de leyes en el Congreso de la República¹⁴, de manera que, el no acatamiento del término que se ha omitido en el curso del Acuerdo, es un vicio de carácter sustancial.

Por consiguiente, resulta forzoso concluir que el acuerdo cuestionado se aprobó con desconocimiento de la normativa a la que debió sujetarse, vulnerándose de contera las reglas del debido proceso que es principio

¹³ Fl. 22 archivo 2 del expediente digital

¹⁴ Sentencias C-168/12 y C-380/04.

fundamental¹⁵, razón que conlleva necesariamente a decretar la invalidez de dicho acto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo No. 011 del 19 de julio de 2021, expedido por el Concejo Municipal de San Jacinto - Bolívar, *“por medio del cual se incorporan unos recursos al presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de San Jacinto Bolívar, para la vigencia fiscal 2021 provenientes de los recursos del cierre fiscal 2020”*; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese esta determinación al Gobernador de Bolívar, al señor Alcalde Municipal de San Jacinto - Bolívar y al presidente del Concejo Municipal de ese municipio.

TERCERO: Archívese el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA



JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL



MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

¹⁵ Artículo 29 de la Constitución Política.