



45/10

Rad. 13001-23-33-000-2018-00059-00

Cartagena de Indias, D. T. y C., veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

Asunto	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2018-00059-00
Actor	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
Acto A Revisar	ACUERDO N°035 DE 29 DE NOVIEMBRE 2017, CONCEJO MUNICIPAL DE CÓRDOBA, BOLÍVAR.
Tema	DEBATES.
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

Procede la Sala Fija de Decisión No. 01 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO N° 035 DE 2017**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE CÓRDOBA, BOLÍVAR**, conforme a la petición que elevó el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, actuando por delegación expresa del Gobernador, aduciendo que es contrario a la Ley.

I. ANTECEDENTES

1. La petición (Fls. 1-3).

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, actuando por delegación expresa del Gobernador, presentó escrito de observación, solicitando el estudio de validez del Acuerdo N° 035 de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Córdoba-Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA-BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

2. Normas violadas y concepto de la violación.

Artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Como concepto de violación se señaló:

De conformidad con certificación expedida por Secretario General del Concejo Municipal de Córdoba-Bolívar, los debates de comisión y plenaria se llevaron a cabo los días 24 y 28 de noviembre de 2017, lo cual se constituye en una violación al artículo 73 de la ley 136 de 1994 que en su segundo inciso dispone que los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la Corporación "tres días después" de su aprobación en la comisión, lo cual no se cumplió, toda vez que no transcurrieron los tres días reglamentarios entre el debate de comisión y el debate de plenaria, esto es, por no haber sido sometido a plenaria tres (3) días hábiles después del debate en comisión.



3. Actuación Procesal.

La solicitud de revisión del acuerdo se presentó en la oficina Judicial – Reparto, el día 25 de enero de 2018 (Fl. 1). Se admitió con auto de fecha 13 de febrero de 2018¹. Se fijó en lista por el término de diez (10) días², vencidos los cuales el expediente ingresó al despacho para dictar sentencia.

II. 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, ni se estimó necesario decreto oficioso³.

III. CONSIDERACIONES

1. ASUNTOS PREVIOS.

1.1 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 la observación formulada al acuerdo municipal demandado, por el Delegado del Gobernador del Departamento de Bolívar.

1.2. 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 éste decida sobre su validez, se tiene que, en el caso concreto, la presentación

¹ Fol. 40.

² Folios 42-43.

³ D 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno



46

Rad. 13001-23-33-000-2018-00059-00

ante este Tribunal del Acuerdo N°035 de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Córdoba-Bolívar, está dentro del término de ley,

En efecto, a folio 7 del expediente figura copia del oficio por medio del cual la Alcaldesa Municipal de Córdoba (Bolívar) envió a la Gobernación de Bolívar copia del referido Acuerdo N°035 de 2017, con sello de recibido por parte de dicha entidad el día 27 de diciembre de 2017, y consta a folio 1 del expediente que el estudio de validez del Acuerdo se presentó ante la Oficina de Reparto Judicial de este Distrito el día 25 de enero de 2017, esto es, dentro de los 20 días hábiles de que trata el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986.

2. ASUNTO DE FONDO.

2.1 Problema Jurídico.

El problema jurídico que debe resolver la Sala se concreta en determinar si *¿El Acuerdo N°035 de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba-Bolívar, debe ser declarado inválido por no haberse observado el procedimiento establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, relacionado con la aprobación de los dos debates necesarios para su adopción?*

2.2 Tesis.

La Sala declarará la validez del Acuerdo N°035 de 2017, en la medida en que el Concejo Municipal de Córdoba - Bolívar, en su expedición cumplió con los términos de aprobación requerida para la expedición del Acuerdo conforme lo exige el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, esto es, aprobación en primer debate, para tres días posteriores a la misma (que han de entenderse calendario, y no hábiles), ser sometido a consideración de la plenaria de la Corporación.

2.2 Marco Jurídico.

2.2.1 Del trámite de debates para la aprobación de los Acuerdos Municipales.

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994⁴, 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.

⁴ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.





Rad. 13001-23-33-000-2018-00059-00

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 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.

Ahora bien, frente al interrogante de si tales días deben entenderse como hábiles o calendario, se tiene que tal aspecto ha sido dilucidado por el H. Consejo de Estado⁵, en los siguientes términos:

"...en tratándose de las sesiones de los Concejos Municipales, todos los días calendario del período respectivo se tienen como hábiles para el cumplimiento de sus funciones.

El artículo 23 de la Ley 136 de 1994, al regular los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias de los Concejos Municipales, establece lo siguiente:

Artículo 23. Periodo de sesiones. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, **seis meses al año**, en sesiones ordinarias así: (La negrilla y el subrayado son ajenos al texto)

⁵ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-SECCION PRIMERA-Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA-Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil diez (2010)-Radicación Num.: 23001 2331000 2003 1140301-Actor: CARLOS VALERA PÉREZ.





a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, **cuatro meses** al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre. (La negrilla y el subrayado son ajenos al texto)

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

Parágrafo 1º. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

Parágrafo 2º. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

De acuerdo con lo anterior y si bien el artículo 62 de la Ley 14 de 1913⁶, preceptúa que "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", como lo recuerda el demandante, **la Sala encuentra que dicha disposición no aplica en tratándose de las sesiones de los Concejos Municipales, pues ha de tenerse presente, en primer término, que 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". Se colige de lo anterior que la supresión de días feriados y vacantes allí dispuesta, no aplica respecto de las **sesiones ordinarias de dichas corporaciones administrativas.** En ese orden de ideas, al preceptuar el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 que los Concejos tienen la prerrogativa de reunirse por derecho propio "seis meses al año" o "cuatro meses al año", distribuidos respectivamente en tres períodos de sesiones de dos meses o en cuatro períodos de un mes cada uno, según corresponda a su categoría, **habrá de entenderse que la expresión "meses" hace referencia a los meses del calendario común,** según las voces del artículo 59 de Ley 14 de 1913, a cuyo tenor se establece lo siguiente:

⁶ Código de Régimen Político y Municipal.



Artículo 59. Todos los plazos de días, meses o años, del 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.

Además de lo anterior, **no huelga señalar que lo anterior se encuentra plenamente justificado en la práctica, por cuando esos días feriados o de vacancia son justamente los más apropiados para reunir a los concejales, razón por la cual no pueden descontarse del período establecido por el legislador, por tratarse de días hábiles, máxime cuando no existe norma alguna que impida a los Concejos laborar en tales fechas.**

Además de las consideraciones expuestas, resulta pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en fallo de abril 12 de 1978 con ponencia del Doctor CARLOS PORTOCARRERO MUTIS, expediente 355, Actor: JORGE LUIS PABON APICELLA, tomado de Anales del Consejo de Estado Primer Trimestre de 1978, en donde se expresó textualmente lo que sigue:

"Debe entenderse por otra parte, que cuando la Ley habla de la supresión en los plazos de días de los de vacancia y feriados, se está refiriendo a los actos producidos por la Administración en las dependencias en que no hay despacho público en tales días y no pueden por lo tanto expedirse actos administrativos con consecuencias legales. Es "Despacho Público" el mantenimiento de la oficina abierta al público para ejecutar los actos y despachar los asuntos que corresponden a las funciones del empleo en los términos señalados en la Ley. Por lo tanto hay despacho cuando se tiene facultad para laborar, despachar los asuntos y ejecutar los actos propios de sus atribuciones; así no se haya empleado esa facultad. Entonces, las sesiones de la Asamblea en sábados, domingos y lunes, tienen la virtud y fuerza suficientes para producir o causar todos los efectos, aunque las sesiones no se hayan realizado efectivamente".

A partir de lo expuesto y a pesar de no tratarse de un tema planteado en este debate procesal, no sobra aclarar que el término de diez (10) días establecido en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, para la realización de las sesiones extraordinarias, debe contarse como días calendario. Tanto es así que cuando el legislador establece las fechas de inicio de cada una de las sesiones ordinarias de los Concejos Municipales, lo hace sin reparar si dicho día corresponde o no a día feriado. En tal virtud, cualquier día, feriado o no, resulta hábil para que el Concejo Municipal sesione extraordinariamente, pues en este caso concreto el término de diez (10) días debe asimilarse al de días calendario o solares. (Negritas y subrayas nuestras).

2.3 Hechos relevantes probados.

2.3.1 Mediante Acuerdo N° 035 de 2017, el Concejo Municipal de Córdoba (Bolívar), facultó y autorizó al alcalde municipal de Córdoba – Bolívar,



Rad. 13001-23-33-000-2018-00059-00

para celebrar contratos y/o convenios, entre otras facultades protempore (Fis. 15-16).

2.3.2 El proyecto de acuerdo recibió primer debate el día 24 de noviembre de 2017 y segundo debate el día 28 de noviembre de 2017, según lo certificó el Secretario del Concejo Municipal de Córdoba -Bolívar (Fl. 14), y así también consta en las actas de Comisión y Plenaria (Fl. 17-22).

2.3.3 La Alcaldesa Encargada del municipio sancionó el Acuerdo en mención (Folio 24).

2.4 Análisis crítico de los hechos probados de cara a las observaciones propuestas por el Gobernador de Bolívar.

En el escrito de observaciones, el Gobernador de Bolívar señala que el Acuerdo N°035 de 29 de noviembre de 2017 vulnera el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que el primer debate se surtió el 24 de noviembre de 2017 y el segundo debate en plenaria, el día 28 de noviembre de 2017, teniéndose que el segundo debate en plenaria debió llevarse a cabo tres días hábiles después de surtirse el primer debate en la comisión.

Al respecto, 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 República⁷, de manera que el no acatamiento del término que se ha omitido en el curso del Acuerdo, es un vicio de carácter sustancial; sin embargo los "tres días" a que se refiere esa norma, según lo ha entendido la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado, han de entenderse **calendario**, y no hábiles, pues las funciones de los Concejos pueden ejercerse en cualquier día del mes en que sesionen de manera ordinario o extraordinaria.

En esos términos, se tiene que en el presente caso, el Acuerdo cuestionado se aprobó con sujeción a la normatividad a la que debió sujetarse, ello teniendo en cuenta que en el trámite que antecedió a su expedición se respetaron los términos; así el primer debate se surtió el día viernes 24 de noviembre de 2017 y el segundo debate tuvo lugar el día martes 28 de noviembre de la misma anualidad. Por lo tanto, se concluye que, entre debate y debate mediaron los tres días calendario exigidos por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, representados en este caso por el sábado 25, el domingo 26 y el lunes 27 de noviembre de 2017, motivo por el cual el cargo no está llamado a prosperar, debiendo declararse la validez de dicho acto administrativo.

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

⁷ Sentencias C-168/12 y C-380/04.





Rad. 13001-23-33-000-2018-00059-00

FALLA

PRIMERO: Declarar la validez del Acuerdo N°035 del 29 de noviembre de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Córdoba - Bolívar, "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y CONCEDE AUTORIZACIONES PROTEMPORE AL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA - BOLÍVAR, PARA CELEBRAR CONTRATOS Y/O CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión la señora Alcaldesa Municipal de Córdoba, Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

ARTURO EDUARDO MATSON CARBALLO

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Asunto	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2018-00059-00
Actor	GOBERNADOR DE BOLÍVAR
Acto A Revisar	ACUERDO N° 035 DE 29 DE NOVIEMBRE 2017, CONCEJO MUNICIPAL DE CÓRDOBA, BOLÍVAR
Tema	DEBATES
Magistrada Ponente	CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

