



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

Cartagena de Indias D.T. y C., Veintitrés (23) de Marzo de Dos Mil Dieciocho (2018).

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2018-00034-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO N° 0020 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 2017 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO, POR EL CUAL ESTABLECEN LAS ESCALAS SALARIALES PARA LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO-BOLÍVAR EN LA VIGENCIA 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.
Tema	INVALIDEZ POR INOBSERVANCIA DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY 136 DE 1994 EN LO REFERENTE AL TÉRMINO PARA APROBACIÓN DEL ACUERDO EN CADA DEBATE
Magistrado Ponente	ARTURO MATSON CARBALLO

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del ACUERDO N° 0020 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 2017, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO – BOLÍVAR.

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar a través de su delegado, formuló observaciones solicitando el estudio de validez del **ACUERDO N° 0020 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 2017**, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO – BOLÍVAR**, "Por el cual se establecen las escalas salariales para las distintas categorías de empleos de la administración municipal de Soplaviento – Bolívar en la vigencia 2018 y se dictan otras disposiciones".

2. Normas violadas y concepto de violación

En el acápite correspondiente a las normas violadas se indica el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, norma que textualmente indica lo siguiente:

"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



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

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 recibiére aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción."

Como concepto de violación se señaló que estudiado el acuerdo atacado, se observó que los debates de comisión y de plenaria se llevaron a cabo los días 30 de noviembre y 4 de diciembre del año 2017, vulnerándose con ello lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, norma que dispone que los proyectos de acuerdo deberán ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación, tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, lo que se incumple en el acuerdo acusado, toda vez que no transcurrieron los tres días reglamentarios entre el debate de comisión y el debate de plenaria.

Para ilustrar el caso, se procedió a transcribir apartes de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso, del 14 de mayo de 2015, dentro del proceso con radicación: 85001-23-31-000-2010-00075-01, que en lo relacionado con el presente manifestó:

"La Sala no tiene ninguna duda acerca de la irregularidad sustancial en la que incurrió el Concejo del Municipio de Pore, al haber aprobado el día 27 de noviembre de 2009 en segundo debate el proyecto de Acuerdo 022 de 2009, sin que hubieran transcurrido como mínimo los tres días a que hace alusión el inciso 3° del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, luego de la discusión surtida al proyecto en la Comisión de presupuesto el día 25 de noviembre de 2009. Por tanto, si el primer debate se llevó a cabo el día 25 de noviembre de 2009, el segundo debió haberse desarrollado después del día 30 de noviembre del mismo año (...) Para el caso en estudio, la irregularidad en que



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

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 (...) De acuerdo con la norma transcrita en precedencia (artículo 77 de la Ley 136 de 1994), observa la Sala que efectivamente el Concejo Municipal de Pore, contrario a lo esgrimido por el apelante, sí vulneró el derecho que tenían los habitantes de Pore de participar en el estudio y debate del proyecto de Acuerdo 022-2009, como quiera que dicha solicitud la radicaron ante la secretaría de la corporación territorial el día 30 noviembre de 2009, es decir, justo el día en que vencía el término de los tres días a partir de los cuales debía llevarse a cabo el segundo debate al proyecto de acuerdo, en la plenaria del Concejo. Por tanto, el Concejo Municipal de Pore, tenía el deber de haberle informado a los habitantes de la entidad territorial tal y como lo habían solicitado, para que efectuaran sus observaciones respecto de la posibilidad de autorizar al alcalde municipal para que suscribiera un endeudamiento de tan alta cuantía, lo cual bien podría haber acontecido el mismo día 30 de noviembre o el 1º de diciembre de 2009, cuando se debió desarrollar el segundo debate."

3. Intervenciones

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona o autoridad.

4. Actuación procesal

La solicitud de estudio de validez del acuerdo se presentó en la oficina Judicial el 18 de enero de 2018, siendo repartida el día 22 de enero de 2018¹. Se admitió con auto de fecha 12 de febrero del año en curso². Se fijó en lista por el término de diez (10) días³.

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

¹ Fl.27

² Fl. 29

³ Fl.31-32



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

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 oficioso⁴.

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 por el Gobernador del Departamento de Bolívar al Acuerdo municipal demandado.

1.2. Temporalidad de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo se cumplió dentro del término previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que establece que el Gobernador 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.

Ahora bien, a folio 8 del expediente, figura constancia puesta sobre el texto del Oficio calendado el 14 de diciembre de 2017, dirigido por el Alcalde Municipal de Soplaviento, al señor Gobernador del Departamento de Bolívar, conforme a la cual en la Gobernación de Bolívar se recibió el 20 de diciembre de 2017, por lo que al ser presentadas las observaciones el día 18 de enero de 2018 (folio 1), resultan oportunas.

⁴ 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



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

2. Asunto de fondo

2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el primer problema jurídico a resolver se contrae a establecer ¿Si el Acuerdo N° 0020 del 4 de diciembre de 2017 del Concejo Municipal De Soplaviento - Bolívar debe declararse inválido por no haberse observado el procedimiento establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, relacionado con los debates necesarios para su adopción?

2.2. Tesis

La Sala no declarará la invalidez del Acuerdo N° 0020 de 2017, en la medida en que el Concejo Municipal de SOPLAVIENTO - BOLÍVAR, en su expedición cumplió con la aprobación requerida en la comisión del Concejo Municipal que exige el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, esto es, aprobación en primer debate, pasados tres días posteriores a la misma, ser sometido a consideración de la plenaria de la Corporación.

2.3 Marco Jurídico

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

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994⁵, 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.

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

⁵ Por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción". (NEGRILLA POR FUERA DEL TEXTO)

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 Estado⁶, 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:

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.

⁶ 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 Núm.: 23001 2331000 2003 1140301-Actor: CARLOS VALERA PÉREZ.



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

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

Parágrafo 2°. 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 1913⁷, 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:

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

⁷ Código de Régimen Político y Municipal.



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

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." (NEGRILLAS Y SUBRAYAS POR FUERA DEL TEXTO).

2.4. Caso concreto

2.4.1. Hechos relevantes probados

2.4.1.1. Mediante Acuerdo N° 0020 del 4 de diciembre de 2017 del Concejo Municipal de Soplaviento, "por el cual se establecen las escalas salariales para las distintas categorías de empleos de la Administración Municipal de Soplaviento - Bolívar, vigencia 2018 y se dictan otras disposiciones". (Folios 10-11).

2.4.1.2. El proyecto de Acuerdo recibió primer debate el día 30 de noviembre de 2017, y segundo debate el día 4 de diciembre de 2017, según constancia visible a folio 9.



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

2.4.1.3. El Alcalde Municipal Sancionó el Acuerdo el día 6 de diciembre del 2017. (Folio 11)

2.5. 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 N° 0020 del 4 de diciembre de 2017 del Concejo Municipal de Soplaviento, vulnera el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que el primer debate se surtió el día 30 de noviembre de 2017, y el segundo debate en plenaria el día 4 de diciembre del mismo año, sin haber dejado transcurrir el término de tres días hábiles entre un debate y otro.

No obstante lo alegado por la parte actora, es claro para la Sala que dicha Corporación en el trámite de aprobación del Acuerdo referido, no vulneró el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, puesto que el segundo debate en plenaria se llevó a cabo tres días después de surtirse el primer debate en la comisión, precisándose que tales días no pueden entenderse como hábiles, sino calendario, teniendo en cuenta que los consejos municipales pueden reunirse todos los días, incluyendo sábados, domingos y festivos, por lo tanto los días deben contarse como calendario.

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 República⁸, de manera que el no acatamiento del término que se ha omitido en el curso del Acuerdo, es un vicio de carácter sustancial.

En el caso bajo estudio resulta concluir que, el acuerdo cuestionado se aprobó en cumplimiento de la normatividad a la que debió sujetarse, sin que se vulneraran las reglas del debido proceso que es principio fundamental- razón que conlleva necesariamente a declarar la validez del acuerdo enjuiciado y a negar las pretensiones de la demanda.

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

⁸ Sentencia C-168 de 2012 y C-380 de 2004.



SALA FIJA DE DECISIÓN N° 01

13001-23-33-000-2018-00034-00

FALLA

PRIMERO: Declarar la validez del Acuerdo N° 0020 del 4 de diciembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Soplaviento – Bolívar "POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS ESCALAS SALARIALES PARA LAS DISTINTAS CATEGORIAS DE EMPLEOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE SOPLAVIENTO – BOLÍVAR EN LA VIGENCIA 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

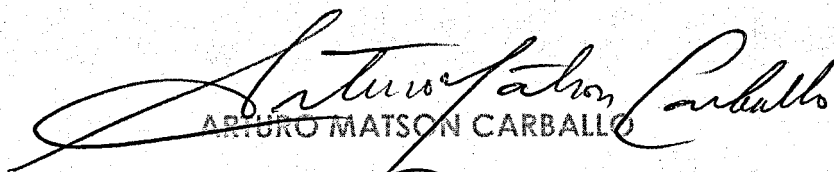
TERCERO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Soplaviento – Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

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

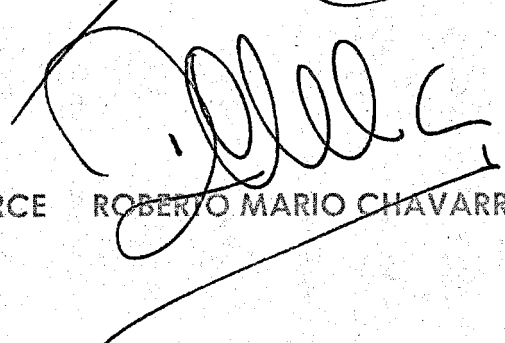
NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

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

LOS MAGISTRADOS


ARTURO MATSON CARBALLO

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE
Ausente en comisión


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

GGI