



13-001-23-33-000-2018-00058-00

Cartagena de Indias D. T. y C., veinticinco (25) de abril dos mil dieciocho (2018)

### I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

| Medio de control   | OBSERVACIONES  |
|--------------------|--|
| Radicado           | 13-001-23-33-000-2018-00058-00                           |
| Demandante         | GOBERNADOR DEL BOLÍVAR                                   |
| Demandado          | Acuerdo n° 034 de noviembre de 2017 – Municipio Córdoba. |
| Tema               | PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS                         |
| Magistrado Ponente | ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS                            |

### II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar al Acuerdo N° 034 de 2017, del Concejo Municipal de Córdoba - Bolívar, "Por el cual se determina el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Córdoba – Bolívar, para la vigencia 2018, y se dictan otras disposiciones".

### III.- ANTECEDENTES

#### - La petición (fl. 2)

El precitado funcionario de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo No. 034 de noviembre de 2017 del Concejo Municipal de Córdoba, Bolívar, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

La petición en concreto se contrajo a (se transcribe literalmente):

*"Solicitamos al honorable Tribunal declarar la invalidez del acuerdo por las razones expuestas, como vemos es clara la violación del acuerdo municipal, al incumplir el término consagrado en el art. 73 de la ley 136 de 1994, teniendo en cuenta que no se cumplió el término reglamentario entre primer y segundo debate."*

Así mismo el funcionario de la Gobernación presenta observación sobre el trámite del debate del primer proyecto (se transcribe literalmente):

*"Adicionalmente se anexa oficio suscrito por el señor Jorge Estrada Durán, concejal Municipal de Córdoba, el cual hacemos parte integrante del presente escrito con el fin de que se evalúe lo manifestado en el mismo, en relación con el trámite impartido al proyecto de acuerdo de presupuesto municipal, toda vez que una comisión accidental y*



13-001-23-33-000-2018-00058-00

*no permanente le dio primer debate al proyecto, siendo al parecer violatorio del reglamento del concejo"*

#### **- Normas violadas y concepto de la violación**

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo preceptuado en el art. 73 de la ley 136 de 1994.

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

*"Estudiado el acuerdo de la referencia, se observa que de conformidad con la certificación referida los debates de comisión y plenaria no se realizaron respetando los términos establecidos 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 aprobación en la comisión, toda vez que no transcurrieron los tres días reglamentarios entre el debate de comisión y el debate de plenaria, al llevarse a cabo los días 23 y 27 de noviembre de 2017 según consta en certificación suscrita por DAVID SANABRIA ROSALES, secretario del consejo municipal, violándose en consecuencia la norma invocada, por lo que no fue sometido a plenaria tres días hábiles después del debate en comisión, tal como lo señala la jurisprudencia invocada debió surtir el segundo debate después del 28 de noviembre de 2017, en atención a que deben mediar 3 días hábiles".*

En cuanto a la observación presentada acerca del trámite del primer debate este considera que es violatorio de la ley 136 de 1994 en su artículo 25 y a su vez infringe el reglamento interno de concejo de Córdoba en su artículo 49 y 50, por las siguientes razones (se transcribe):

*"El señor presidente del concejo Marcel Hadechini Gómez conformó unilateralmente una comisión ACCIDENTAL para darle trámite al primer debate del proyecto antes mencionado, ignorando por completo la comisión PERMANENTE de presupuesto (comisión tercera), conformada según la ley, el Concejal Jorge Estrada Durán tomó la palabra para advertir al presidente del concejo sobre la presunta ilegalidad de someter a primer debate el proyecto de acuerdo Oficio N° 098 por una comisión accidental, indicándole que en el reglamento interno del concejo de Córdoba y en la ley 136 de 1994, no está contemplada esta figura si ya se han conformado las comisiones permanentes"*

#### **- Intervenciones**

En esta oportunidad no intervino el Ministerio Público.

#### **- Actuación procesal**



13-001-23-33-000-2018-00058-00

Mediante auto del 26 de enero de 2018, se admitió la observación de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, ordenándose la notificación al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en lista, entre el 2 de marzo y el 10 de marzo de 2018.

#### **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 el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. No se hizo necesario agotar el término previsto para la etapa de pruebas, toda vez que las allegadas son de tipo documental sin que se requiera de la práctica de otras probanzas<sup>1</sup>.

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

##### **5.1. 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.

##### **5.2. De la legitimación en la causa por activa.**

Dado que la observación no es presentada directamente por el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, es menester analizar si está legitimado el actor para el efecto.

Sobre el tema enunciado el Consejo de Estado ha manifestado<sup>2</sup> lo siguiente:

---

<sup>1</sup> D 1333 de 1986. **Artículo 121°.**- 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

<sup>2</sup> Auto de 13 de agosto de 2014, expediente 2013-00188, proferido por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.



13-001-23-33-000-2018-00058-00

"...La legitimación en la causa por activa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material, es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

Al respecto, la Sección Tercera de esta corporación se ha manifestado en los siguientes términos:

"[L]a legitimación en la causa por activa es la identidad del demandante con la persona a quien la ley le otorga la vocación jurídica para reclamar la titularidad de un derecho"<sup>8</sup>

"En relación con la legitimación en la causa por activa tratándose de la acción de reparación directa, tanto la jurisprudencia reiterada y uniforme de la Sección Tercera del Consejo de Estado, como la jurisprudencia constitucional, han señalado que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de fondo que se satisface, simplemente, con que se invoque y acredite en el respectivo proceso la condición de perjudicado o de damnificado por la acción o la omisión a la cual se atribuya o se impute jurídicamente la producción del daño cuya reparación se reclama"<sup>9</sup> (se resalta). (...).

Ahora bien, respecto de la naturaleza jurídica de la legitimación en la causa, esta Sala, en sentencia proferida el 28 de julio de 2011, manifestó lo siguiente:

"Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que estas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

Clarificando, entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.



*Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que las dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo. (...).*

El numeral 10 del artículo 305 constitucional atribuye la función de revisar los acuerdos municipales a los Gobernadores en los siguientes términos:

*"Son atribuciones del gobernador: "(...) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez".*

A su turno, el artículo 94 del Decreto 1222/86 – Código de Régimen Departamental -, establece lo siguiente:

*"Son atribuciones del gobernador: (...) 8. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez".*

El Decreto 1333/86 – Código de Régimen Municipal -, por su parte, establece:

Artículo 118º.- Son atribuciones del Gobernador: (...).

*8º Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. (Artículo 194, ordinal 8, de la Constitución Política).*

*Artículo 119º.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.*

*Artículo 120º.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.*

De acuerdo con las normas constitucionales y legales transcritas es evidente que la única persona habilitada para presentar observaciones en torno a los



13-001-23-33-000-2018-00058-00

acuerdos aprobados por los concejos dentro de los 20 días siguientes a su recibo y, por tanto, legitimado materialmente por activa para acudir a los tribunales administrativos en demanda de pronunciamiento sobre su constitucionalidad y legalidad, es el Gobernador del Departamento respectivo, **aunque con fundamento en los artículos 209 y 211 superiores y en la Ley 489 de 1998 los Gobernadores pueden delegar esa función**, atendiendo los siguientes lineamientos:

*Artículo 9º.- **Delegación.** Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.*

*Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.*

*Artículo 10º.- **Requisitos de la delegación.** En el acto de la delegación, que siempre **será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.***

*El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.*

*Artículo 11º.- **Funciones que no se pueden delegar.** Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:*

- 1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*
- 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.*



3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

En el asunto de marras, se tiene que la demanda no fue presentada por el Gobernador del Departamento de Bolívar sino por el Secretario del Interior Dr. CARLOS FELIZ MONSÁLVE, quien acompañó a la misma, no solo la copia de la resolución de nombramiento en la cartera que regencia (fl.133) con su respectiva acta de posesión en el cargo (fl. 134), sino además la del acto de delegación de la función, constate en "hacer la revisión jurídica a los actos que aprueben los Consejos de los Municipios del Departamento de Bolívar y los que emitan sus alcaldes y la facultad de remitirlos al Tribunal Administrativo de Bolívar por motivos de inconstitucionalidad o legalidad, para que se decida sobre su validez" y comprendido en el Decreto No. 49 del 25 de enero del 2016 (fl. 134).

Por lo anterior es menester colegir que en el presente asunto se da la legitimación en la causa por activa, pues existe acto de delegación de la función proferido por el Gobernador del Departamento de Bolívar para buscar, previo el trámite correspondiente, la invalidez del acuerdo enjuiciado.

### 5.3. Temporalidad de las observaciones

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

*"ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez".*

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

En el caso objeto de estudio, a folio 7 del expediente aparece constancia de recibido del acuerdo objeto de observaciones en la Gobernación de Bolívar el 27 de diciembre de 2017, y el escrito de observaciones fue presentado el 25 de enero de 2018 (fl. 1), luego es menester inferir que se interpuso dentro del término de veinte (20) días que consagra la norma antes citada, siendo que el mismo fenecía el 25 de enero de 2018.

### 5.4. Problema Jurídico



13-001-23-33-000-2018-00058-00

Debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez de las observaciones presentadas respecto del Acuerdo N° 034 de noviembre de 2017 del Concejo Municipal de Córdoba – Bolívar, por ser violatoria de la ley 136 de 1994.

### **5.5. Tesis**

De acuerdo al estudio previo de las observaciones presentadas por la Gobernación de Bolívar, la Sala declarará la invalidez del acuerdo N° 034 de noviembre de 2017 por no encontrarse ajustada a la ley 136 de 1994 y a su vez al reglamento interno del Concejo Municipal de Córdoba, Bolívar.

### **5.6. Análisis normativo y jurisprudencial.**

El art 313 de la Constitución Política establece las competencias de los Concejos:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que esta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. Acto Legislativo 01 de 2007, artículo 6 . adici nase al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales.





11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo."

El art. 32 de la ley 136 de 1994, Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012 establece las atribuciones de los Concejos Municipales la cual son las siguientes:

*"Artículo 32º.- Atribuciones. Modificado por el art. 18, Ley 1551 de 2012. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

**Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:**

*Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.

2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al



13-001-23-33-000-2018-00058-00

contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Igualmente, los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal.

11. Garantizar el fortalecimiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

NOTA: Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-107 de 2013.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes



13-001-23-33-000-2018-00058-00

establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

Parágrafo 1°. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

Parágrafo 2°. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

Parágrafo 3°. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley"

En observancia a las normas anteriores quedan enmarcadas las competencias constitucionales y las legales a las que deben estar ajustados los Concejos, esto implica que los Concejos tienen la obligación de atender los preceptos antes señalados, toda vez que lo que se busca es asegurar el cumplimiento de dichas funciones, pues su omisión o indebido acatamiento iría en contra del funcionamiento correcto de las normas constitucionales y legales descritas anteriormente.

## **5.7. Análisis fáctico y probatorio.**

### **5.7.1. Caso concreto**

### **5.7.2. Hechos relevantes probados**



13-001-23-33-000-2018-00058-00

En autos, figura copia del Acuerdo No. 034 de noviembre de 2017, "Por el cual se determina el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Córdoba – Bolívar, para la vigencia 2018, y se dictan otras disposiciones". (fls. 70- 116).

Por otra parte se encuentra el Acta Número 072 de 23 de noviembre de 2017 mediante la cual se aprueba la creación de la comisión accidental (fls. 9-10).

### 5.7.3. Análisis de las observaciones propuestas frente al marco normativo expuesto.

El Gobernador de Bolívar a través de su Secretario del Interior presenta la observación al acuerdo n° 024 de 30 de noviembre de 2016, debido que este es violatorio al art. 73 de la ley 136 de 1994, porque 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 art. 73 de la ley 136 de 1994, dispone que:

*"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 aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción." **(Negritas de la Sala)**

Así las cosas, se tiene que el acuerdo n° 034 de noviembre de 2017, el día 23 de noviembre de 2017, en la comisión permanente de presupuesto y hacienda pública, se aprueba en primer debate el acuerdo (fls. 9-14); el día 27 de noviembre de 2017, en sesión ordinaria del Concejo, en plenaria aprueba en segundo debate el acuerdo en mención. (fls. 123-126)

En conclusión, se aprobó en dos debates en sesiones extraordinarias, las cuales se celebraron los días 23 y 27 de noviembre de 2017, por el Concejo del Municipio de Córdoba, el acuerdo n° 034 de noviembre de 2017, "Por el cual se determina



13-001-23-33-000-2018-00058-00

el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Córdoba – Bolívar, para la vigencia 2018, y se dictan otras disposiciones"

Antes de entrar al estudio de que si el Concejo Municipal de Córdoba, cumplió lo estipulado en el art 73 de la ley 136 de 1994, considera necesarios recordar lo manifestado por el Consejo de Estado<sup>3</sup>, respecto a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos la cual ha expuesto:

*"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 período 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. 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 1913, 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 la Ley 14 de 1913 (.....). Además de lo anterior, no huelga señalar que lo anterior se encuentra plenamente justificado en la práctica, por cuando esos días feriados o de*

<sup>3</sup> 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 número: 23001-23-31-000-2003-11403-01. Actor: CARLOS VALERA PEREZ. Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE MONTERIA. Referencia: APELACION SENTENCIA.





13-001-23-33-000-2018-00058-00

*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" (negritas de la Sala)*

Finalmente, considera la Sala equivocada la contabilización del término de tres (3) días que aparece en las observaciones, pues si la ponencia al proyecto de acuerdo tuvo el primer debate el día **23 de noviembre de 2017**, ha de concluirse que al aprobarse en segundo debate el día **27 de noviembre de el mismo año, ese segundo debate se surtió después del vencimiento de los tres (3) días** a que aluden los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 **y no antes de que dicho término hubiese transcurrido**, como en tales preceptos se dispone.

Al respecto es preciso recordar lo que se establece en el artículo 61 de la Ley 4ª de 1913 - Sobre régimen político y municipal-:

*"Artículo 61. Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día".*

Es del caso precisar, además, que de conformidad con lo previsto en la jurisprudencia en cita *"todos los días son hábiles para las sesiones ordinarias de los concejos."*

En ese orden de ideas, las fechas a considerar en este caso, son las que aparecen mencionadas en el almanaque correspondiente al mes de noviembre de 2017:

| Noviembre de 2017 |    |    |    |    |    |    |
|-------------------|----|----|----|----|----|----|
| l                 | m  | m  | j  | v  | s  | d  |
|                   |    | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  |
| 6                 | 7  | 8  | 9  | 10 | 11 | 12 |
| 13                | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 |
| 20                | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 |
| 27                | 28 | 29 | 30 |    |    |    |

En virtud de lo anterior, si la ponencia fue radicada el día jueves 23 de noviembre de 2017, los tres días deben empezar a contarse a partir de la media noche de ese día y hasta la medianoche del día viernes 27 de noviembre. Dicho de otra





13-001-23-33-000-2018-00058-00

manera, los tres días empezaban a correr desde el 24 hasta el 26 de noviembre de 2017, el segundo debate ha debido efectuarse a partir del día lunes 27 de noviembre, tal como ocurrió, concluye la Sala que en el trámite de expedición del Acuerdo 034 de noviembre de 2016, proferido por el Concejo Municipal de Córdoba, cumplió la legalidad en el trámite que estipula el art. 73 de la ley 136 de 1994.

A partir de los argumentos expuestos, concluye la Sala que el accionante no logró demostrar que la providencia objetada sea contraria a derecho.

En cuanto al trámite que se le dio al proyecto de acuerdo municipal No. 034 de 28 de noviembre de 2017 de presupuesto Municipal de Córdoba, determina la Sala que el acuerdo no se encuentra ajustado a la ley, debido a que el artículo 25 la ley 136 de 1994 establece lo siguiente:

**"Artículo 25º.- Comisiones.** Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las Comisiones Accidentales que la Mesa Directiva nombre para tal efecto. Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrán pertenecer a dos o más comisiones permanentes."

A su vez, en la petición presentada por el concejal Jorge Estrada Durán con referencia "Revisión y observaciones al acuerdo No. 034 del 28 de noviembre de 2017 emanado por el Concejo Municipal de Córdoba, Bolívar "con fecha de 14 de diciembre de 2017 (fls 15-16) presenta los artículos 49 y parágrafo 3º artículo 50 del reglamento interno de Concejo de Córdoba los cuales consagran lo siguiente:

**"Artículo 49 – comisiones accidentales.** El presidente nombrara comisiones accidentales para el cumplimiento de asuntos específicos tales como protocolo, transmisión de mensajes, escrutinio de las votaciones internas, presentación de informes a la plenaria sobre asuntos de interés para la corporación"

**"(...) Parágrafo 3º, artículo 50 Reglamento interno-** en los eventos en que las comisiones permanentes no se hayan reglamentado o integrado, los informes serán rendidos por comisiones accidentales nombradas para el efecto por la presidencia de la corporación"

La ley 136 de 1994 de la mano con el reglamento interno de Concejo Municipal de Córdoba, faculta la creación de comisiones accidentales siempre y cuando no estén conformadas las permanentes y en el presente escrito se relata que la comisión permanente ya estaba creada por tanto no habrá lugar a la designación de una comisión accidental aun a sabiendas que los que conformaban la comisión se hayan retirado de la Sala y se quedara sin quórum decisorio puesto que esto no implica que la comisión permanente no estuviera establecida, por lo anterior se entiende que el debate de primer proyecto no se



13-001-23-33-000-2018-00058-00

ajustó a la ley, por otra parte la comisión accidental conformada no estaba facultada para rendir informe de primer proyecto de acuerdo a las funciones establecidas en el reglamento interno del Concejo Municipal de Córdoba, lo que implica un incumplimiento de este, por consiguiente se declarará la invalidez del respectivo acuerdo.

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

#### VI.- FALLA

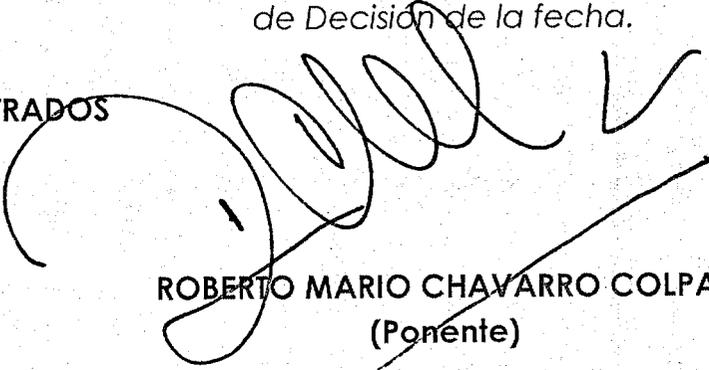
**PRIMERO: DECLARASE** la invalidez del Acuerdo N° 034 de 2017, del Concejo Municipal de Córdoba - Bolívar, "Por el cual se determina el presupuesto de ingresos y gastos del municipio de Córdoba - Bolívar, para la vigencia 2018, y se dictan otras disposiciones", de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia,

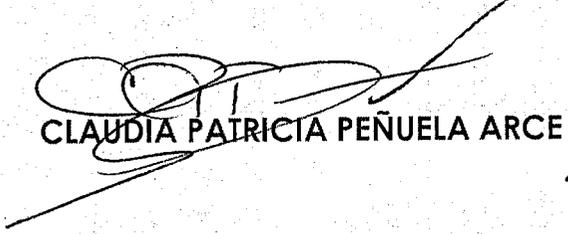
**SEGUNDO: COMUNÍQUESE** esta decisión a la señora Alcaldesa Municipal de Córdoba- Bolívar, al Presidente del Concejo de ese Municipio y al Gobernador de Bolívar.

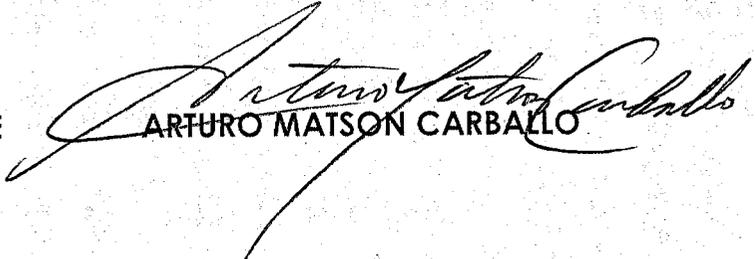
#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.*

LOS MAGISTRADOS

  
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS  
(Ponente)

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

  
ARTURO MATSON CARBALLO