

F:47
C:1



13001-23-33-000-2018-00740-00

Cartagena de Indias D.T. y C., dieciocho (18) de Febrero de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2019-00006-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018 "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR A REALIZAR OPERACIONES DE CREDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
Tema	TÉRMINO PARA APROBACIÓN DEL ACUERDO EN CADA DEBATE.
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018** expedido por el **CONCEJO HATILLO DE LOBA – BOLÍVAR**

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar a través de delegado¹ (Secretario del Interior), formuló observaciones solicitando que se declare la invalidez del Acuerdo **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR A REALIZAR OPERACIONES DE CREDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** por incumplir con el término consagrado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 para ser sometido a segundo debate en plenaria.

2. Normas violadas y concepto de violación

En el acápite correspondiente a las normas violadas se señala el incumplimiento del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, norma que consagra 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 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.

¹ Conforme al decreto 49 de 2016 visiblea folio 35 del expedinete



13001-23-33-000-2018-00740-00

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 los debates de comisión y de plenaria para la aprobación del acuerdo demandado se llevaron a cabo los días 16 Y 20 de febrero de 2018, violándose 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 cual no se respetó en el presente asunto, pues el segundo debate debió surtirse después del día 20 de agosto de 2018.

Para ilustrar el caso, se procedió a transcribir apartes de la sentencia del Consejo de Estado - 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, en la que se 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 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



13001-23-33-000-2018-00740-00

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 - Reparto, el día 11 de enero de 2019², siendo repartida el mismo día. Se admitió con auto de fecha 21 de Enero del mismo año³ y se fijó en lista por el término de diez (10) días⁴.

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 incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76 de la ley 136 de 1994.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Asuntos previos

3.1.1. Legitimación

El artículo 305 numeral 8 de la Constitución Política de Colombia, le otorga la atribución al Gobernador para revisar los actos de los Concejos Municipales y solicitar al Tribunal Administrativo pronunciarse sobre la validez de los mismos.

En el presente evento se observa que la demanda fue interpuesta por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en uso de la delegación conferida por el Gobernador del Departamento mediante Decreto 49 del 25 de enero de 2016.

Por lo anterior, se observa que existe legitimación en la causa por activa en quien presenta la demanda, toda vez que lo hace cobijado por la delegación otorgada por la autoridad en quien reposa la atribución constitucional.

3.1.2 Competencia

² Fl. 1

³ Fl. 38

⁴ Fls. 44



13001-23-33-000-2018-00740-00

De conformidad con lo dispuesto en el 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 a través de delegatario contra el Acuerdo municipal demandado.

3.1.2. Oportunidad para la presentación de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo acusado 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 Administrativo, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o las ordenanzas, para que éste decida sobre su validez.

En este sentido, se observa a folio 07 del expediente la constancia de radicación del oficio remisorio del Acuerdo demandado, dirigido por el secretario de gobierno del Municipio de Hatillo de Loba, al señor Gobernador del Departamento de Bolívar, con fecha de radicado del 13 de diciembre de 2018, por lo que al ser presentadas las observaciones el día 11 de enero de 2019 (folio 01), resultan oportunas, pues se efectuaron dentro de los 20 días hábiles siguientes a su recibido.

3.2. Asunto de fondo

3.2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer ¿**SI EL ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018 "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR A REALIZAR OPERACIONES DE CREDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** debe declararse inválido por no haberse respetado el término establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, para la aprobación en segundo debate?

3.2.2. Tesis

La Sala declarará la validez del **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018**, en la medida que el Concejo Municipal de Hatillo de Loba – Bolívar, en su expedición no vulneró el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, en los relacionado con el término que debía cumplirse antes de la aprobación en segundo debate.

La tesis precedente se funda en los argumentos que a continuación se exponen:

3.3 Marco Jurídico

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



13001-23-33-000-2018-00740-00

El artículo 73 de la Ley 136 de 1994⁵, establece el procedimiento para la aprobación de un proyecto de acuerdo 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 recibiére aprobación y el 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 cómputo de los tres días señalados para el trámite entre el primer y segundo debate en plenaria, el H. Consejo de Estado⁶, definió en un primer momento que estos deben enterderse como días calendario, 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

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

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 Num.: 23001 2331000 2003 1140301-Actor: CARLOS VALERA PÉREZ.



13001-23-33-000-2018-00740-00

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.

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 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**

⁷ Código de Régimen Político y Municipal.



13001-23-33-000-2018-00740-00

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 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



13001-23-33-000-2018-00740-00

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).

En este orden, ante el precedente jurisprudencial fijado por el órgano de cierre de esta jurisdicción y teniendo de presente que este criterio adoptado es consecuente con la tesis que viene desarrollando esta Sala de decisión, por lo tanto se acoje esta línea argumentativa para señalar que los tres días que dispone el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, deben entenderse como calendario a efectos de su cómputo.

Lo señalado con precedencia encuentra sustento normativo en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, que dispone:

"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.

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.



13001-23-33-000-2018-00740-00

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. (...)" (Subraya fuera de texto).*

Asimismo, debe recordarse que los términos establecidos en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, están instituidos para garantizar la deliberación dentro de la corporación pública, la cual como lo indica la norma esta habilitada para sesionar todos los días del mes de sesiones, es decir, comprendiendo sabados, dominicales y festivos. Bajo este entendido normativo y jurisprudencial, se entrará a resolver el asunto bajo estudio, descendiendo al caso en concreto.

3.4. Caso concreto

3.4.1. Hechos relevantes probados

3.4.1.1. El Concejo Municipal de **HATILLO DE LOBA** - Bolívar expide el **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018 "POR MEDIO DEL CUI SE FACULTA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR A REALIZAR OPERACIONES DE CREDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** (folio 29-30)

3.4.1.2. El proyecto de Acuerdo recibió primer debate el día 16 de febrero de 2018, y segundo debate el día 20 de febrero de 2018, según lo certifica el Secretario General del Concejo Municipal de **HATILLO DE LOBA** - Bolívar. (Folio 14)

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

En el escrito de observaciones, se señala que el **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018**, vulnera el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, toda vez que el primer debate se surtió el día 16 de febrero de 2018 (folio 19), y segundo debate en plenaria el día 20 de febrero de 2018 (folio 25), lo cual, en efecto, fue comprobado con la certificación que se allegó al expediente visible a folio 14 del expediente.

En consecuencia, es claro 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 cuando habían transcurrido los tres días calendario que señala la norma, toda vez que el segundo debate podía realizarse a partir del 20 de febrero de 2018, dado que los tres días previos correspondían a los días sábado 17, domingo 18 y lunes 19 de febrero de 2018. Por consiguiente, resulta forzoso concluir que, el acuerdo cuestionado se aprobó sin vulnerar la normatividad en la que debió sujetarse, toda vez que, al tratarse de sesiones ordinarias, como lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado, *todos los días calendario del período respectivo se tienen como hábiles*, razón que conlleva necesariamente a decretar la validez de dicho acto.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR
SENTENCIA No. 045-19
SALA DE DECISIÓN No. 01

SIGCMA

13001-23-33-000-2018-00740-00

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

FALLA

PRIMERO: Declarar la validez del **ACUERDO N° DEL 019 DE AGOSTO DE 2018 "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE HATILLO DE LOBA, BOLIVAR A REALIZAR OPERACIONES DE CREDITO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de **HATILLO DE LOBA** - Bolívar y al Presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

TERCERO: 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

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

JAMA
Elaboró