



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, seis (06) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

### SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

**Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

ACCIÓN	REVISIÓN DE ACUERDOS-DECRETOS
DEMANDANTE	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA <a href="mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co">njudiciales@valledelcauca.gov.co</a> <a href="mailto:portillanotificaciones@gmail.com">portillanotificaciones@gmail.com</a>
DEMANDADO	ACUERDO NO. 009 DEL 17 DE JUNIO DE 2022 EXPEDIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE GINEBRA – VALLE <a href="mailto:notificacionjudicial@ginebra-valle.gov.co">notificacionjudicial@ginebra-valle.gov.co</a> <a href="mailto:despacho@ginebra-valle.gov.co">despacho@ginebra-valle.gov.co</a>
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2022-00698-00

#### 1. ASUNTO

Profiere el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sede de instancia y a través de la Sala Segunda de Decisión Oral conformada por los doctores **JHON ERICK CHAVES BRAVO**, **FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ** y **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**, la decisión que corresponde, sobre la validez del Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022 del Concejo Municipal de Ginebra – Valle del Cauca, cuya revisión fue solicitada por el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, de conformidad con el Decreto 1333 de 1986.

#### 2. LA DEMANDA

A través de apoderada judicial, el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, conforme al Decreto 1333 de 1986, solicita que se decida sobre la validez del Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022 proferido por el Concejo Municipal de Ginebra -Valle del Cauca, "*Por medio del cual se modifica el parágrafo primero del artículo 708 del Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 023 del 2021)*", porque considera que el mismo vulnera el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Manifiesta que, una vez revisado el acto administrativo, de conformidad con la facultad constitucional que le asiste a la Gobernadora, contenida en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política de 1991, se encontraron razones jurídicas que lo hacen contrario a las disposiciones constitucionales y legales, toda vez que se inobservó por parte de la corporación de elección popular, el término de tres días que debe mediar entre los dos debates para la aprobación de un Acuerdo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Folios 16 a 24 del documento digital No. 1.

ACCIÓN:  
RADICACIÓN:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:

REVISIÓN DE ACUERDOS  
76001-23-33-000-2022-00698-00  
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
ACUERDO No. 009 DEL 17 DE JUNIO DE 2022 DEL CONCEJO MUNICIPAL  
DE GINEBRA - VALLE

### **3. INTERVINIENTES PROCESALES**

**3.1.-** La Representante del Ministerio Público emitió concepto solicitando se invalide el Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Ginebra – Valle, pues conforme a las pruebas aportadas, se estableció que no se dejaron transcurrir los 3 días fijados como plazo para someter el proyecto de acuerdo a segundo debate, pues el primer debate se surtió el 14 de junio de 2022 y el segundo debate el 17 de junio de 2022. En consecuencia, estima que se ha vulnerado el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por lo que se configuró un vicio en el procedimiento al expedirse en forma irregular<sup>2</sup>.

**3.2.-** Dentro del término de fijación en lista, los demás intervinientes procesales no realizaron pronunciamiento alguno en relación con el trámite de la presente acción<sup>3</sup>.

### **4. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022, *"Por medio del cual se modifica el parágrafo primero del artículo 708 del Estatuto Tributario Municipal (Acuerdo 023 del 2021)"*, se encuentra ajustado al trámite previsto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, en cuanto al tiempo que debe mediar entre los debates al interior de los Concejos Municipales.

### **5. TESIS DE LA SALA**

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo objeto de revisión, al encontrar que el trámite que se surtió para su aprobación, no se ajustó a lo establecido en la disposición legal que se acusaba violada, pues entre el primero y segundo debate no mediaron los 3 días a que hace alusión el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

### **6. COMPETENCIA**

Previo a resolver sobre la validez del Acuerdo objeto de revisión, es preciso advertir que en atención a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 y en el numeral 4º del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es competente para conocer acerca de la validez de los Acuerdos de los Concejos Municipales que le remita el Gobernador Departamental, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

---

<sup>2</sup> Visible documento digital No. 04.

<sup>3</sup> Según constancia secretarial visible en el documento digital No. 07.

## 7. CONSIDERACIONES

### 7.1. DEL CONTROL DE VALIDEZ RESPECTO DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES

Constitucionalmente se ha otorgado a los Gobernadores Departamentales la facultad para revisar los Acuerdos Municipales y provocar el control judicial sobre su validez, cuando quiera que los considere inconstitucionales o ilegales, constituyendo ésta, una función propia de su investidura, consignada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

Este tipo de control tiene un objeto similar al de la acción de nulidad simple, no obstante, se diferencian por las distintas fuentes normativas, en la medida que la primera, se define como un mecanismo de control de constitucionalidad y legalidad, y la segunda como una acción ordinaria jurisdiccional de tipo popular, que vela por el mantenimiento del orden jurídico en abstracto.

Frente a esta atribución en cabeza de los Gobernadores, la Corte Constitucional<sup>4</sup> ha señalado:

*"...La facultad que le atribuyó el Constituyente a los Gobernadores, a través del numeral 10 del artículo 305 de la C.P., se traduce en un especial control de constitucionalidad y legalidad, que se radica en cabeza de esos funcionarios, facultad que se encuentra desarrollada de manera concreta en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, demandado por el actor, que establece que se ejerza por parte del Gobernador, en un término no superior a veinte días, sobre los actos que producen los Concejos municipales, en ejercicio de las competencias que la Carta Política les reconoce a las autoridades de esas entidades territoriales, de las cuales se predica la autonomía para manejar sus propios asuntos.*

*Lo anterior por cuanto el control lo ejerce el Gobernador, el cual tiene funciones propias que emanan del ejercicio de la autonomía que a las entidades territoriales les reconoce expresamente la Carta de 1991. También porque dicho control se efectúa para garantizar el respeto a la Constitución y a la ley, lo cual desde luego repercute en beneficio de la persona descentralizada y evita excesos de la misma que afecten los intereses de los individuos, cuyo fundamento preciso está en el artículo 4º de la C. P....*

*Se trata de un control excepcional, que se activa cuando el funcionario responsable del mismo evidencia que el contenido del respectivo acto es contrario a la Constitución o a la ley, que como tal está expresamente consagrado en la misma Carta Política, en la cual se designa a los Gobernadores para efectuarlo, dejándole al legislador, tal como lo establece el numeral 23 del artículo 150 superior, la responsabilidad de expedir las normas que regirán el ejercicio de esa función pública. (...)*

En efecto, el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el

---

<sup>4</sup> Sentencia C-869 de 1999.

Gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el Concejo Municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **7.2. REQUISITOS DE FORMACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Para la expedición de todo acto administrativo el legislador ha establecido un procedimiento especial, el cual contiene los requisitos mínimos que se deben seguir. La exigencia de formalidades en la toma de decisiones por parte de la Administración Pública, obedece a la necesidad de rodear de seguridad tanto al administrado como a la propia Administración, en la medida en que de un lado, se garantiza al primero que la autoridad estatal que actúa en ejercicio de la función administrativa, seguirá un trámite objetivamente dispuesto para esa clase de actuación, que impedirá arbitrariedades de su parte a la hora de tomar una decisión que pueda afectar al particular.

Y de otro lado, se le brinda así mismo a la Administración, un sendero claro y concreto a seguir, que le permita actuar de manera eficaz y eficiente, evitando dudas, demoras, contradicciones y dilaciones, provenientes de la incertidumbre respecto de su actuación y la forma como la misma debe ser adelantada, es decir que se le otorga certeza a la misma.

Consecuentemente, cuando la Ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento conducirá a que se configure una causal de nulidad (expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma).

No obstante, la jurisprudencia al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que no todas las formas tienen un mismo alcance o valor, y ellas van desde las sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez<sup>5</sup>.

Es claro entonces, que al juez le corresponde dilucidar en cada caso concreto, la clase de requisito formal cuyo cumplimiento se echa de menos en la demanda y se aduce como causal de anulación de un acto administrativo, es decir, verificar los elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia, tales como el órgano competente, la voluntad administrativa, contenido, motivos, finalidad y forma.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, Consejero Ponente: Dr. **RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**, radicación número: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832).

### 7.3. PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES

La Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en el Capítulo V, de los artículos 71 al 83, consigna el proceso de formación de los Acuerdos en los Concejos Municipales.

En particular el artículo 71 prescribe que los proyectos de Acuerdo pueden ser presentados por los Concejales, los Alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los Personeros, los Contralores y las Juntas Administradoras Locales; además, podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

Por su parte, el canon 73 de la Ley 136 de 1994, dispone que para que un proyecto de Acuerdo sea aprobado por el Concejo Municipal, deben surtirse dos debates: señala en este sentido que el proyecto se presenta en la Secretaría del Concejo, quien lo asignará a la Comisión correspondiente para llevarse allí el primer debate; y el segundo debate se realizará en plenaria **tres días después de su aprobación en la Comisión** a que haya sido repartido, puntualizando que la Presidencia de dicha Corporación para cada uno de los debates designará un ponente. Dicha normativa reza:

*“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 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 remitirá la mesa directiva al Alcalde para su sanción”. (Destacado de la Sala).*

## 8. RESOLUCIÓN DE CASO

**8.1. El DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, mediante apoderada judicial formuló ante esta Corporación, observación al Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022<sup>6</sup> expedido por el Concejo Municipal de Ginebra - Valle del Cauca, por una presunta irregularidad en el procedimiento para su adopción, por lo que el análisis que abordará la Sala se ajustará a este cargo, el cual fue expuesto en el líbello introductorio.

Para empezar, de acuerdo con el material probatorio allegado al expediente, se tiene por probado lo siguiente:

---

<sup>6</sup> Folios 35 a 37 del documento digital No. 1.

- Según constancia expedida por la Secretaría General del Concejo Municipal de Ginebra-Valle del Cauca, el Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022, fue discutido y aprobado por la Corporación de elección popular en dos debates, realizados los días 14 y 17 de junio de 2022<sup>7</sup>.
- Según constancia de recibido de la misma data, el día 28 de junio de 2022, el citado Acuerdo fue remitido por la Secretaría del Concejo Municipal de Ginebra-Valle del Cauca, al señor Alcalde para sanción<sup>8</sup>.
- El día 28 de junio de 2022, el Alcalde de Ginebra -Valle radicó ante la Gobernación del Valle del Cauca, el Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022, para su correspondiente revisión<sup>9</sup>.

**8.2.** Ahora bien, observa la Sala que la irregularidad que aduce el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** en la que incurrió el Concejo del Municipio de Ginebra, se circunscribe al haber realizado el segundo debate del Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022, 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 respectiva, el día 14 de junio de 2022.

La anterior observación, se fundamenta en los documentos expedidos por la Secretaría del Concejo Municipal, en la cual se certificó que el Acuerdo objeto de revisión fue discutido y aprobado por la Corporación de elección popular en dos debates, realizados los días 14 y 17 de junio de 2022.

Sobre el particular, encuentra la Sala que la Alta Corporación Administrativa<sup>10</sup>, acudiendo a la interpretación dada a la norma por parte de la Corte Constitucional, ha señalado que los términos que consagra el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, los cuales deben mediar entre cada debate, son mínimos y no máximos, para que los concejales puedan analizar y reflexionar sobre las propuestas que serán puestas a su consideración en la sesión subsiguiente, de manera que su inobservancia constituye un vicio de procedimiento.

En efecto, para el máximo Tribunal Constitucional<sup>11</sup>, el lapso entre uno y otro debate fortalece el principio democrático, en cuanto refuerza el pluralismo que debe presidir cada etapa del procedimiento legislativo, pues garantiza un tiempo para que cada uno de los miembros de las Corporaciones de elección popular, pueda revisar el contenido de un proyecto.

**8.3.** En este punto, esta Sala de decisión considera importante acotar que el Consejo de Estado, al resolver un asunto similar al que aquí se estudia, declaró la nulidad del Acuerdo demandado, porque el Concejo Municipal

<sup>7</sup> Folio 37 del documento digital No. 1.

<sup>8</sup> Folios 38 a 39 del documento digital No. 1.

<sup>9</sup> Folios 26 y 28 del documento digital No. 1.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 31 de enero de 2013, Consejero ponente: Dr. **HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**, radicación No: 27001-23-31-000-2008-00065-02(18065).

<sup>11</sup> Sentencia C-141 de 2010.

no respetó el término de los tres días que debía mediar entre los dos debates para su aprobación. En dicha oportunidad, la Alta Corporación<sup>12</sup> señaló:

*“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 (...)”*

En efecto, el término de los tres días señalado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, es jurídicamente relevante al imponer un mínimo lapso para que los Concejales reflexionen y debatan mesuradamente los proyectos de Acuerdo, brindando así oportunidad para despejar inquietudes y si fuere el caso, ponderar eventuales desacuerdos de los opositores. Así mismo, para que haya oportunidad real para la participación ciudadana, según lo dispone el artículo 77 de la misma Ley.

Ahora, a efectos de resolver el problema jurídico que en el *sub lite* se discute, corresponde a la Sala determinar si en el proceso de formación del Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022, se cumplió el ordenamiento legal.

Se aduce por el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** que el Acuerdo se discutió en segundo debate, antes de que transcurrieran los 3 días que señala la norma (inciso 3° del artículo 73 de la Ley 136 de 1994), pues los debates realizados por el Concejo Municipal se adelantaron los días 14 y 17 de junio de 2022.

**8.4.** Revisados los elementos de prueba aportados al plenario, se observa que la certificación de la Secretaria de la Corporación edilicia da cuenta de la irregularidad sustancial en la que se incurrió, al haber aprobado el día 17 de junio de 2022, en segundo debate el proyecto de Acuerdo objeto de revisión, sin que hubieran corrido 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 el primer debate el día 14 de junio de 2022.

Por tanto, si el primer debate se llevó a cabo en ésta última data, el segundo debió haberse desarrollado después del día 17 de junio del mismo año, como quiera que el miércoles 15, el jueves 16 y el viernes 17 de junio de 2022

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 14 de mayo de 2015, Consejera ponente: Dra. **MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**, radicación No: 85001-23-31-000-2010-00075-01.

ACCIÓN:	REVISIÓN DE ACUERDOS
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2022-00698-00
DEMANDANTE:	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
DEMANDADO:	ACUERDO No. 009 DEL 17 DE JUNIO DE 2022 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE GINEBRA - VALLE

correspondían a los tres días que se debió esperar para que se discutiera por la plenaria de la Corporación en segundo debate, con mayor profundidad y análisis, el proyecto de acuerdo.

De conformidad con lo expuesto en precedencia, es claro que el Concejo Municipal de Ginebra -Valle del Cauca vulneró el término legal fijado para el trámite de aprobación de un Acuerdo Municipal. En consecuencia, la irregularidad advertida por el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** y la razón jurídica alegada para impugnar el Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Ginebra -Valle, tienen vocación de prosperidad; por lo que encuentra la Sala procedente declarar la invalidez del Acuerdo sometido a revisión, respecto del cargo expuesto en el libelo introductorio.

## 9.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

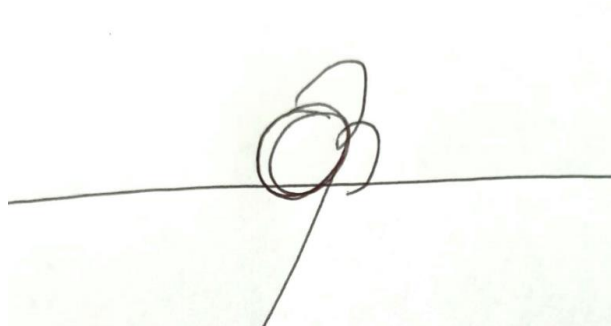
### RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar la invalidez del Acuerdo No. 009 del 17 de junio de 2022 expedido por el Concejo Municipal de Ginebra - Valle del Cauca, en relación con los preceptos legales confrontados, según lo analizado en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Comuníquese esta decisión al Alcalde, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Ginebra- Valle, así como a la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, is positioned above a solid horizontal line.

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**



ACCIÓN:  
RADICACIÓN:  
DEMANDANTE:  
DEMANDADO:

REVISIÓN DE ACUERDOS  
76001-23-33-000-2022-00698-00  
DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
ACUERDO No. 009 DEL 17 DE JUNIO DE 2022 DEL CONCEJO MUNICIPAL  
DE GINEBRA - VALLE



**JHON ERICK CHAVES BRAVO**



**FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ**