



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No. 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, noviembre doce (12) de dos mil veinte (2020)

Accionante: **Departamento de Boyacá**
Demandado: **Municipio de Gachantivá**
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01975-00
Validez de Acuerdo Municipal.

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Gachantivá, "POR EL CUAL SE ADOPTAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY 2010 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2019 RESPECTO A LOS BENEFICIOS TEMPORALES EN ASPECTOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE CARÁCTER MUNICIPAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES".

I. ANTECEDENTES.

1. El Departamento de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Gachantivá, al considerar que efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución, el acto administrativo en cita viola el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994¹.
2. Aseveró que, aun cuando el inciso segundo de la mencionada norma, es preciso en señalar que los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la Plenaria de la Corporación tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva; para el caso concreto "el debate en comisión (primer debate) del acuerdo objetado se dio el día 20 de MAYO de 2020 y, el segundo debate, es decir la discusión en plenaria se realizó el día 23 del mismo mes, en consecuencia, no transcurrieron en su totalidad 3 días entre los debates" (f. 5 – Archivo No. 002).
3. Por lo anterior, solicitó declarar la invalidez de la norma demandada, no sin antes precisar que esta Corporación en sentencia proferida dentro del expediente

¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios."

No. 15001-2333-000-**2017-00267-00**² advirtió que “(...) se trata de días comunes, los cuales deben correr íntegramente, es decir que todos y cada uno de los días que lo componen deben ser días completos (...)” (f. 5 – Archivo No. 002).

II. ACTUACIÓN PROCESAL.

4. La solicitud de examen de validez del Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020, fue admitida mediante auto de **13 de agosto de 2020** (Archivo No. 005), proveído en el cual: **i)** se corrió el traslado al Ministerio Público y, **ii)** se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986³.

5. Ulteriormente, en auto de **14 de septiembre hogaño** se decretaron las pruebas pertinentes (Archivo No. 011).

III. INTERVENCIONES.

6. Dentro del término de fijación en lista⁴, a través de apoderado judicial, el **Municipio de Gachantivá**, manifestó en términos generales, lo siguiente:

“(...) sería del caso darle la razón al apoderado judicial del Departamento de Boyacá por evidenciarse que efectivamente el acuerdo municipal 02 de 2020 del Municipio de Gachantivá fue expedido irregularmente por no haberse respetado los términos procesales de tres días entre la aprobación en comisión y plenaria del proyecto, tal y como lo regula el artículo 73 de la Ley 136 de 1994; si no fuera porque el acuerdo Municipal objetado se encuentra derogado tácitamente por el Decreto Legislativo 678 de 2020, reglamentado por el Alcalde Municipal de Gachantivá mediante Decreto (...)” (f. 2 – Archivo No. 008).

7. En ese orden, explicó que el acuerdo municipal demandado pretendió regular la Ley de Crecimiento Económico (L. 2010 de 2019), en lo relacionado con beneficios tributarios temporales relativos a: **i)** la conciliación en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria (artículo 118), **ii)** la terminación por mutuo acuerdo en dichos procesos (artículo 119), **iii)** la implementación del principio de favorabilidad dentro del proceso de cobro a solicitud del contribuyente, responsable, declarante, agente retenedor, deudor solidario, deudor subsidiario o garante (artículo 120) y, **iv)** la concesión de beneficios temporales en el pago de los intereses moratorios que se hayan generado en el no

² Magistrado Ponente Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo, 14 de junio de 2017.

³ “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.”

⁴ Transcurrido entre el 18 y el 31 de agosto de 2020 (Archivo No. 007).

pago de las multas, sanciones y otros conceptos de naturaleza no tributaria (artículo 126).

8. *No obstante, que con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social que atraviesa el país como consecuencia del COVID-19, el Presidente de la República expidió de manera reciente el Decreto Legislativo 678 de 2020, el cual, resulta mucho más favorable que la ley de financiamiento, “y por ende las regulaciones territoriales, donde se encuentra el acuerdo municipal demandado 002 de 2020 y el decreto municipal 100.03.03.058 cel (Sic) 1 de junio de 2020 que regula y da alcance a nivel territorial el Decreto Legislativo” (f. 2 – Archivo No. 008).*

9. *Por lo anterior, anotó que en la medida en que tanto el acto administrativo demandado como el Decreto Municipal No. 100.03.03.058 de 1° de junio de 2020, regularon aspectos similares respecto a la concesión de beneficios tributarios temporales, su aplicabilidad está limitada en el tiempo. Luego, alegó una derogatoria tacita del acuerdo municipal bajo examen.*

IV. CONSIDERACIONES.

10. *De acuerdo con los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si es inválido el Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Gachantivá, "POR EL CUAL SE ADOPTAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY 2010 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2019 RESPECTO A LOS BENEFICIOS TEMPORALES EN ASPECTOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE CARÁCTER MUNICIPAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES".*

4.1. Cuestiones previas:

4.1.1. De la solicitud de invalidez de acuerdos municipales derogados.

11. *Sugirió en su intervención el apoderado del Municipio de Gachantivá, que en el presente asunto se configura una circunstancia que, en últimas, hace innecesario un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, respecto a la solicitud de examen de validez presentada por el Departamento de Boyacá.*

12. *Lo anterior, en consideración a que con posterioridad al Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020, fue expedido el Decreto Municipal No. 100.03.03.058 de 1° de junio de 2020 que se ocupó, de regular aspectos similares relativos a la concesión de beneficios tributarios temporales a la población del respectivo ente territorial; por*

lo cual, en su criterio, acaeció una derogatoria tacita del acuerdo bajo examen que impide a través del mecanismo judicial de la referencia.

13. Se ocupará entonces la Sala en atención a lo informado, de dilucidar si tal circunstancia impide o no, examinar la legalidad del acuerdo acusado.

14. Los artículos 116 y 122 del Decreto 1333 de 1986⁵, sobre la vigencia de los acuerdos municipales, establecen:

*“(...) Artículo 116º.- Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se **presumen válidos** y **producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación** a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.*

(...)

***Artículo 122º.- Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (Artículo 192 de la Constitución Política).”** - Negrilla fuera del texto original-.*

15. Salta a la vista entonces, la necesidad de concurrencia de la expresión de la voluntad del concejo municipal y los actos posteriores de sanción y publicación, pues

⁵ “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

sin aquellos, los acuerdos carecen de efecto⁶. Sobre este aspecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁷, ha considerado:

*“(...) En primer término, las decisiones de carácter general que adopta el concejo municipal, denominadas Acuerdos, en algunos casos son de iniciativa privativa del alcalde y, **en todos los casos, requieren de su sanción para entrar en vigencia; el alcalde está facultado para objetar los proyectos de acuerdo recibidos para sanción**, tanto por razones de derecho, esto es por considerarlos contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas departamentales, como por motivos de inconveniencia; si el concejo no las acoge, y son objeciones de derecho, el alcalde las remitirá con el proyecto de acuerdo al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el municipio de que se trate; si son objeciones por inconveniencia, el alcalde sancionará el proyecto de acuerdo, de no hacerlo lo hará el presidente de la corporación, y será publicado. El alcalde está obligado a enviar al gobernador del respectivo departamento, copia de los acuerdos sancionados para su revisión.⁸” - Negrilla y subraya fuera del texto original-*

⁶ En ese sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Carlos Gustavo Arrieta, en Sentencia de 19 de junio de 1964, proferida dentro del proceso con radicación Número: 1000 y 1008 (acumulados) Actor: Compañía de Cementos Portland Diamante y otro. Demandado: Ministerio de Fomento. Referencia: Resoluciones Ministeriales, sostuvo:

*“(...) De otro lado, el artículo 178 del código político y municipal dispone que la observancia **de los acuerdos ya sancionados principia el día de su publicación** por bando o en el de su inserción en el periódico oficial, si lo hubiere, a menos que el acuerdo ordene otra cosa. Aunque esta última facultad concedida a los concejos municipales parece, a primera vista, más amplia que la otorgada en el mismo sentido a las asambleas departamentales, la Sala estima que la atribución se refiere únicamente a la posibilidad de que los cabildos, al expedir un acto administrativo de esa clase, señalen para su vigencia una fecha posterior a la de su publicación, pero en ningún caso anterior a ella. Esta interpretación se funda en el hecho de que el precepto comentado sugiere igualmente esa idea, y en el principio general de que en donde existe la misma razón ha de existir la misma disposición. Si para las ordenanzas se adoptó el sistema de que no rigen jamás antes de su promulgación; si los motivos que indujeron al legislador para consagrar ese régimen son exactamente iguales a los que habría para aplicarlo a los acuerdos municipales; y si el ordenamiento legal estudiado no otorga a los cabildos una facultad clara y expresa en contrario, **es lógico llegar a la conclusión de que el artículo 178 debe entenderse en armonía con el 109, es decir, en el sentido de que los acuerdos, en ningún caso, podrán regir antes de su publicación**. La tesis opuesta rompería **la unidad jurídica del sistema**, y esa posibilidad solamente cabe en el caso de existir **un mandato explícito y claro del legislador**. Así, pues, de conformidad con esta interpretación, las ordenanzas y los acuerdos están gobernados, en cuanto se refiere a la fecha en que principian a ser obligatorios, **por un sistema legal semejante, pero conservando las corporaciones que los expiden la libertad de alterarlo únicamente en lo relativo a la vigencia posterior a la promulgación**.*

*(...) De acuerdo con los anteriores razonamientos, fundados en la ley 153 de 1887, la falta de regulación sobre la vigencia de las decisiones generales y objetivas de la administración, debe suplirse, en primer término, con las disposiciones contenidas en los artículos 109 y 178 del código político y municipal. Y como esos preceptos estatuyen que los actos administrativos denominados ordenanzas y acuerdos **sólo pueden regir a partir de su promulgación, y en ningún caso antes de ella, esos mandamientos legales deben aplicarse igualmente a las decisiones de contenido abstracto de la administración pública**. (...)”*
(Subraya y negrilla fuera del texto).

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: William Zambrano Cetina. Concepto de 5 de junio de 2008. Radicación número: 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889). Actor: Ministerio del Interior y de Justicia. Referencia: Actividad contractual de los municipios. Autorizaciones de los Concejos a los Alcaldes. Modificaciones al presupuesto anual. Formas y mecanismos de relación entre el Concejo y el Alcalde Municipal.

⁸ Cfr. Constitución Política, Art. 315, num. 5 y 6; Ley 136 de 1994, Arts.32, 71 y su Par. 1o, 76, 78 a 83. / La Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, Sección Primera, ha sostenido que el no envío de los acuerdos a revisión de los gobernadores no constituye causal de nulidad, pero sí falta disciplinaria por eludir el control de constitucionalidad e ilegalidad de los actos municipales que la Constitución ha confiado a los gobernadores. Sentencia de agosto 30 de 2001, Rad. 000-1998-0567-01 (6351), C. P. Camilo Arciniegas Andrade.

16. Es así, que **una vez sancionado⁹ y publicado, el acuerdo municipal surte efectos.**

17. Ahora bien, en providencia de 21 de noviembre de 2013¹⁰ sostuvo el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que, **aunque se hubiera derogado un acuerdo municipal, era necesario efectuar el estudio de nulidad por los posibles efectos que pudo producir durante el tiempo que estuvo vigente.** Al respecto, expuso:

“(…) El juez debe pronunciarse así se haya producido la derogatoria de los actos acusados, por los posibles efectos que las citadas disposiciones pudieron producir durante su vigencia y en aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado¹¹, según el cual “se impone fallo de mérito a pesar de que los actos demandados hayan sido derogados al momento de dictar sentencia, pues la derogatoria no restablece per se el orden jurídico vulnerado, sino que, apenas acaba con la vigencia, ya que un acto administrativo aún derogado, continúa amparado por la presunción de legalidad que lo protege, que solo se pierde ante el pronunciamiento de nulidad del juez competente (…)”. Negrilla y subraya fuera del texto original.

18. En la misma oportunidad, sobre **la diferencia entre la derogatoria y el pronunciamiento frente a la legalidad de una norma municipal,** precisó:

“(…) Entre las diferencias de la derogatoria de un acto demandado y la nulidad declarada en sentencia, tienen que ver con que la nulidad va hacia el momento en que la administración expidió el acto acusado, examina de fondo los elementos de la decisión administrativa y al encontrar un vicio en la expresión de la voluntad administrativa lo saca del mundo jurídico como si no hubiera existido, solo que en este caso la vigencia fue de casi tres años y existiendo la posibilidad de haber causado efectos en la esfera de los administrados afectados con dicha decisión.

La derogatoria por su parte no atiende al estudio de los elementos de la voluntad administrativa y los vicios en dicha expedición, aunque puede ser uno de los motivos que lleve a la administración a la derogatoria de un acto anterior, por lo que el acto es válido por todo el tiempo en que estuvo vigente y los administrados no podrían alegar la conculcación de sus derechos por todo el tiempo de su vigencia porque los actos administrativos se presumen legales mientras no sean declarados nulos. (…)¹²- Negrilla y subraya fuera del texto original-.

⁹ El artículo 115 del Decreto 1333 de 1986, señala: “Sancionado un acuerdo será publicado en el respectivo Diario, Gaceta o boletín Oficiales si los hubiere, o por bando en un día de concurso.”

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ref.: Expediente 15001233100020010213301. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Empresa de Energía de Boyacá. Demandado: Municipio de Guateque. Sentencia de 21 de noviembre de 2013.

¹¹ Sentencia de esta Sección de 23 de febrero de 1996 que prohijó la tesis expuesta por la Sala Plena en sentencia de 14 de enero de 1996.

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ref.: Expediente 15001233100020010213301. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Actor: Empresa de Energía de Boyacá. Demandado: Municipio de Guateque. Sentencia de 21 de noviembre de 2013.

19. Luego, se colige que los acuerdos municipales una vez publicados y sancionados, producen efectos y son objeto de control por el Tribunal Administrativo, **aún en el evento en que hayan sido derogados o revocados con posterioridad a su expedición.**

20. Recuérdese que, la derogatoria o revocatoria lo que hace es impedir que el acto se aplique hacia el futuro, empero, no desvirtúa la presunción de legalidad que sirvió de fundamento para producir los efectos jurídicos que se dieron cuando tuvo eficacia, pues esta labor es del resorte exclusivo del juez contencioso administrativo.

21. Así, un acto administrativo revocado que produjo efectos jurídicos en el tiempo y en el espacio, resulta susceptible de control jurisdiccional a fin de determinar si dicho fue expedido en su momento observando los elementos de validez: competencia, objeto, forma, causa y finalidad¹³. En ese sentido, el Consejo de Estado en sentencia de 10 de septiembre de 2014¹⁴, explicó:

*“(...) Respecto al pronunciamiento que ahora corresponde a esta Sala, ha de señalarse que la desaparición de la vida jurídica de las normas atacadas, sin embargo, **no impide un pronunciamiento judicial sobre su validez, puesto que el mismo no está condicionado a su vigencia**, lo cual se ajusta a la finalidad del medio de control previsto en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en tanto que, con el mismo, se pretende garantizar la incolumidad de la legalidad objetiva dentro del ordenamiento jurídico colombiano.*

*En efecto, tal como ya **lo ha sostenido reiteradamente** esta Corporación, la circunstancia que un acto demandado haya sido modificado, **derogado** o subrogado por otro, ocasiona **la cesación de sus efectos hacia el futuro, en tanto que, como el análisis de la legalidad del acto administrativo comprende la evaluación de sus requisitos esenciales a efecto de definir si nació o no válido a la vida jurídica, su nulidad produce efectos invalidantes desde su nacimiento**¹⁵. Con esto se reitera la posición que esta Corporación ha mantenido desde la providencia del 14 de enero de 1991, en la que se advierte¹⁶(...)” - Negrilla y subraya fuera del texto original-*

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 18 de febrero de 2016, radicación 81001-23-33-000-2012-00039-04. Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón. Sentencia de 10 de septiembre de 2014. Radicación número: 11001-03-26-000-2008-00040-00(35362) Actor: Consejo Profesional de Ingeniería de Transportes y Vías de Colombia. Demandado: Nación - Ministerio del Interior y de justicia y otros.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 7 de marzo de 2007. Expediente 11542, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁶ “Observa la Sala que la posición de esta Corporación en lo referente a la sustracción de materia no ha sido del todo constante, pues en diversas oportunidades se ha pronunciado en forma diferente sobre la materia. Así, ha dicho que, en tratándose de acciones de nulidad, cuyo propósito “no es otro que el de mantener la legalidad afectada por el ordenamiento enjuiciado, el fallo de fondo es inoperante y superfluo en aquellos casos en que la misma administración haya revocado o sustituido en su integridad la decisión en litigio, ya que el orden jurídico ha quedado restablecido en virtud de la segunda providencia. El pronunciamiento jurisdiccional en este evento, carecería de objeto”. (Sentencia de 11

22. En esas condiciones, fuerza traer a colación la sentencia C-869 de 1999 proferida por la Corte Constitucional, mediante la cual se declaró exequible la expresión “dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido”, contenida en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986¹⁷.

de julio de 1962, Expediente 929, Sala de lo Contencioso Administrativo). “La posición anterior ha sido reiterada en varias oportunidades, dentro de las cuales se destacan los pronunciamientos de 14 de febrero de 1979 (Expediente 994), 18 de julio de 1975, marzo 13 de 1979 (Expediente 518), 12 de julio de 1988 (Expediente 387 - 10861), octubre 12 de 1989 (Exp. 522) y 24 de noviembre de 1989 (Expediente 1062). “Sin embargo en algunas ocasiones la posición de la Corporación se ha distanciado de la postura mencionada, afirmando que: “Basta que una norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia por un pequeño lapso de tiempo para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo deba pronunciarse ante una demanda de nulidad que se presenta contra ella, pues en ese lapso de tiempo pueden haberse efectuado (sic) situaciones jurídicas particulares o puede haber efectos de la misma que ameriten reparación del daño y restauración del derecho que eventualmente se haya ocasionado” (Sentencia de agosto 17 de 1984, Sección Cuarta, Expediente 9524). “Tesis que, al igual que la primera, ha sido sostenida en ciertas oportunidades (Sentencias de 9 de julio de 1987, Expediente E - 102, 11 de octubre de 1968) y en la cual subyace la preocupación por la burla a la ley que pudiese resultar de la estricta interpretación de la primera de las posiciones planteadas, ya que de hecho se sustraerían del control jurisdiccional aquellas disposiciones derogadas por la administración al momento en que se fuera a decidir sobre su legalidad. “Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pero no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece por se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que de un acto administrativo, aun si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, lo declara ajustado a derecho. Ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efecto hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab - initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad. “Y por ello mismo es necesario el pronunciamiento sobre actos administrativos de carácter general, impugnados en ejercicio de la acción pública de nulidad, pues su derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos que haya generado, ni de la presunción de legalidad que los cubre, la cual se extiende también a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia. De lo contrario, el juzgamiento de tales actos particulares por la jurisdicción contenciosa resultaría imposible, pues tendría que hacerse, entre otros, a la luz de una norma, la disposición derogada, cuya legalidad no podría controvertirse por el hecho de no tener vigencia en el tiempo. “Así, las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una norma ilegal, seguramente serán también ilegales, independientemente de la vigencia de esta última, o, a contrario sensu, serán legales si ella lo es también. Pero, como en uno u otro evento ambas están amparadas por la presunción de legalidad, la cual no podría ser controvertida en el evento de una norma derogada, el resultado de lo anterior será necesariamente el de imposibilitar el juzgamiento objetivo del acto particular de que se trate. “Por ello la Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aun si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia. (

¹⁷ Artículo 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.

23. Dicho proveído, se contrajo a establecer la legalidad de la norma demandada a la luz del artículo 305 Superior; para lo cual, reseñó las competencias otorgadas al ejecutivo por el legislador a través del artículo 73 de la Ley 11 de 1986 y la figura de inconstitucionalidad sobreviniente y; concluyó que las disposiciones del artículo demandado contribuyen a la realización “de los principios que rigen la administración pública, consagrados en el artículo 209 de la Constitución”. En ese sentido, dijo:

*“(...) Es obvio, que veinte días son suficientes para que el gobernador analice el contenido de un determinado acuerdo y defina si a su entender es contrario a la Constitución o a la ley, caso en el cual deberá remitirlo al respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez, **no hacerlo, o hacerlo tardíamente, esto es cuando el acto seguramente ya ha producido efectos**, a pesar de tener al menos dudas sobre su concordancia con el ordenamiento jurídico, implicaría transgredir el mandato superior contenido en el artículo 6 de la Constitución, que establece que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. En esa perspectiva el plazo que establece la norma impugnada, no hace más que delimitar en el tiempo el ejercicio de una facultad, garantizando con tal medida su oportunidad y eficacia.” - Negrilla y subraya fuera del texto original-*

24. El anterior razonamiento, sugiere que a juicio de la Corte el término de veinte (20) días establecido para que el gobernador solicite la invalidez de un acuerdo municipal, cuando lo considere pertinente, fue impuesto por el ejecutivo en aras de evitar que, de considerarse ilegal, produzca efectos por un tiempo ilimitado. Esta es, a ojos de esta Sala, la ratio decidendi¹⁸ de la sentencia de constitucionalidad¹⁹.

25. Con todo, ha de puntualizarse que, en ese mismo proveído, la Alta Corporación a fin de diferenciar la invalidez de la nulidad simple, aseveró:

*“(...) En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, 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**,*

¹⁸ Sentencia T-292 de 2006: “...Puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la ratio de una sentencia de constitucionalidad, cuando: i) La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo; ii) la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico.”

¹⁹ El problema que la Corte Constitucional se planteó a resolver en la sentencia fue “En esa perspectiva, le corresponde a la Corte determinar si la imposición, por parte del legislador, de un límite de tiempo para que los gobernadores cumplan con el encargo específico que les hizo el Constituyente a través del artículo 305-10 del ordenamiento superior, se convierte en un obstáculo para el ejercicio de sus funciones, que como tal va en contravía de lo dispuesto en los artículos 6, 13, 121 y 305 de la Carta Política...”

aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el 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.

La acción de nulidad, en cambio, es un instrumento a disposición de cualquier ciudadano, del que puede hacer uso en cualquier momento, interponiéndola directamente ante la autoridad judicial correspondiente.” - Negrilla y subraya fuera del texto original-

26. La explicación antes transcrita corresponde, en criterio de esta Sala, a un obiter dicta de la sentencia²⁰ que descarta un argumento del demandante²¹, sin que el mismo resulte trascendente a la hora de declarar la exequibilidad de la norma. Por tal razón se considera, que no requiere análisis adicional alguno.

27. Bajo ese entendido, y sin entrar a determinar si como lo afirma el apoderado judicial del ente territorial accionado, se configuró en el sub judice la derogatoria tácita del acuerdo objeto de examen, la Sala decidirá de fondo el asunto de la referencia, en atención a lo ampliamente esbozado.

4.1.2. De los límites del pronunciamiento:

28. Sea lo primero señalar que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del Acuerdo sometido a su estudio. Es necesario establecer pues, con toda claridad, cuáles son los reproches del accionante, **atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de solicitud de invalidez. Es este análisis -y ningún otro-, el que permite determinar si el acto puede o no ser declarado inválido, total o parcialmente.**

29. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1036 de 2003²², expuso:

²⁰ En los términos de la Sentencia SU-047 de 1999 la obiter dicta se entiende como “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión; [esto es, las] opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario”; que, además, no tiene fuerza vinculante, constituye criterio auxiliar de interpretación.

²¹ Sintetizó la Corte lo siguiente “Sostiene el actor, que las disposiciones acusadas no pueden justificarse, argumentando que en caso de que se venza el plazo que impugna, el mismo gobernador puede recurrir a la acción de nulidad, pues una cosa es dicha acción de nulidad, que puede ejercer cualquier ciudadano, incluidos desde luego los que son gobernadores, y otra el control de tutela al que se refiere la disposición acusada, no pudiendo equipararse la una con la otra, ni calificarse ninguna de las dos como subsidiaria..”.

²² M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

“(…) Según constante jurisprudencia²³, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (…).” (Resaltado fuera de texto).

30. Además, en sentencia C-256 de 1997²⁴, precisó:

“(…) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” (Resaltado fuera del texto original).

31. Como puede apreciarse, la competencia del Tribunal se limita a examinar la legalidad y/o constitucionalidad del acuerdo cuya invalidez se solicita, únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas.

32. Por tal razón, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales se pide la declaratoria de invalidez, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo ni las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate.

5. Del estudio de validez del acto administrativo enjuiciado:

33. De acuerdo con los parámetros jurisprudenciales anteriormente enunciados, el análisis de la Sala se contraerá a establecer si el Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020, objeto de examen, surtió debidamente y en los términos de ley, los debates necesarios para su aprobación por parte de la Corporación Edilicia. En otros términos, si le asiste o no razón al solicitante, al manifestar que el **Concejo Municipal de Gachantivá** no cumplió con el deber de someter el proyecto de acuerdo a

²³ Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

²⁴ M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

segundo debate ante la plenaria **tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva.**

34. El artículo 73 de la Ley 136 de 1994, reza:

“(…) Artículo 73º.- 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.”- Subraya fuera del texto original –

35. Como queda expuesto, para que un proyecto sea Acuerdo debe aprobarse en dos debates celebrados en días distintos. Para el efecto, deberá ser presentado en la Secretaría del Concejo, la cual, **lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. Una vez aprobado, el segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria, a cuya consideración deberá presentarse tres (3) días después de su aprobación en la comisión.**

36. Al respecto, sostuvo el Consejo de Estado²⁵:

*“(…) Al revisar el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y las constancias de los debates del Acuerdo 017, encuentra la Sala que **la finalidad que buscaba el legislador al consagrar el término de los tres días, no era otra que la de permitirle a los concejales el estudio del proyecto** razón por la cual se considera que el hecho de que entre uno y otro debate hayan transcurrido solamente dos días, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, pues con ello se vulneraron los derechos o las garantías de los coadministrados.*

(…)

Así las cosas, nos encontramos ante una irregularidad que afecta la legalidad del acuerdo, como quiera que no se surtieron los debates en la forma prevista

²⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, 30 de julio de 2015, radicado 70001-23-31-000-2010-00220-02(20141), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez: “(…) Según la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el ‘principio de instrumentalización de las formas’ se encamina a que las formas procesales ‘deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo’, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger ‘valores sustantivos significativos’. (…)”

en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, incumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento. (...)”²⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

37. A su turno, en la Sentencia C-112 de 2019, la Corte Constitucional en materia de los debates de la ley, precisó:

“(…) 21. La Constitución otorga entonces un especial valor a los debates y deliberación para la formación de las leyes, pues estos **hacen efectivo el principio democrático que rige el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho**²⁷, y como se ha indicado en otras oportunidades, se relaciona con la **participación y la protección de las minorías**²⁸.

Por lo anterior la Corte ha sostenido que:

“La oportunidad de debate y la discusión de los proyectos de ley y actos legislativos se convierten en **uno de los presupuestos del juego democrático que posibilita la conformación de la opinión pública en el seno del Congreso**. Sobre el término “debate legislativo” Batiz afirma que, “es una de las formas en que intervienen los congresistas y los parlamentarios en tribuna. Puede ser de carácter formal y materialmente legislativo, como por ejemplo aprobar el otorgamiento de una presea, hacer un reconocimiento público a un personaje histórico o elegir un funcionario de la propia asamblea. **Cuando las intervenciones en la tribuna preceden a la toma de una decisión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento**, que consiste en que algunos de sus integrantes hablen, desde la tribuna, y los demás escuchen y atiendan al debate, con el objeto de emitir posteriormente su voto, con pleno conocimiento de causa y con plenitud también de convencimiento ””²⁹

(…)

23. Ahora bien, el concepto de **debate** no es apenas una denominación formal³⁰, sino que se concreta como una garantía sustancial de discusión y deliberación atendiendo la calidad de la discusión que se exige, pues, tal y como se indicó antes, la misma se vincula con el principio democrático, de publicidad, de participación y protección de minorías³¹. Por ello se ha sostenido que “el concepto de debate se refiere a que los sujetos que intervienen en el proceso de formación de la ley – los representantes y

²⁶ Ibidem.

²⁷ “El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito” Sentencia C-089 de 1994 reiterado entre otras sentencias C-1110 de 2000 y C-934 de 2004.

²⁸ Ver sentencia C-252 de 2012.

²⁹ Sentencia C-252 de 2012.

³⁰ apertura del debate, oportunidad de discusión y cierre del debate.

³¹ Ver sentencia C-252 de 2012, C-260 de 2015, C-044 de 2017 entre otras.

senadores que conforman el Congreso – tengan la oportunidad en todas las facetas del trámite legislativo de participar en la discusión y aprobación de la ley”³² ...” (Subrayado fuera de texto)

38. Así, de la jurisprudencia traída a colación, se concluye que el lapso entre uno y otro debate tiene **una finalidad sustancial que se contrae a la participación de los integrantes del Concejo Municipal en la formación del acto administrativo**, lo cual realiza el principio democrático de las minorías y la conformación de la opinión en el seno de la Corporación.

39. Ahora bien, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia proferida dentro de una acción de nulidad el **28 de enero de 2010** proceso con Radicación 23001-23-31-000-2003-11403-01 y ponencia del Consejero Doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, explicó:

“(…) Los artículos 73, 76, 77 y 81 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”, citados por el actor en calidad de normas infringidas, disponen ad pedem literae lo siguiente:

(…)

Pues bien, a efectos de establecer si el segundo debate se surtió o no por parte del Concejo Municipal de Montería antes de que hubieren transcurrido los tres (3) días a los cuales hace referencia el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, la Sala observa que el Acuerdo 014 del 7 de mayo de 2000, en efecto fue aprobado en primer debate por la Comisión respectiva el día viernes 27 de abril de 2001 y por la plenaria, en segundo debate, el martes 1° de mayo de la misma anualidad.

En ese orden de ideas, resulta totalmente claro que el cargo no está llamado a prosperar, pues según el criterio de la Sala, **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 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)

(…)

³² Sentencia C-473 de 2004.

De acuerdo con lo anterior y si bien el artículo 62 de la Ley 14 de 1913 (sic), 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 (sic), a cuyo tenor se establece lo siguiente:

Artículo 59. Todos los plazos de días, meses o años, del que se haga mención legal, se entenderán que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

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

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

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

A partir de lo expuesto y a pesar de no tratarse de un tema planteado en este debate procesal, no sobra aclarar que el término de diez (10) días establecido

*en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, para la realización de las sesiones extraordinarias, debe contarse como días calendario. Tanto es así que cuando el legislador establece las fechas de inicio de cada una de las sesiones ordinarias de los Concejos Municipales, lo hace sin reparar si dicho día corresponde o no a día feriado. En tal virtud, **cualquier día, feriado o no, resulta hábil para que el Concejo Municipal sesione extraordinariamente, pues en este caso concreto el término de diez (10) días debe asimilarse al de días calendario o solares.***”

*Formuladas las ideas que anteceden y si se tiene en cuenta que en el trámite que antecedió a la expedición del Acuerdo 014 del 7 de mayo de 2001, el primer debate se surtió el día viernes 27 de abril de 2001 y el segundo debate tuvo lugar el día martes 1° de mayo, ha de concluirse que entre debate y debate **sí mediaron los tres días hábiles exigidos por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994**, representados en este caso por el sábado 28, **el domingo 29** y el lunes 30 de abril de 2001, motivo por el cual este cargo no está llamado a prosperar.” (Resaltado y subrayado fuera del texto original)*

40. Criterio reiterado por la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el **23 de agosto de 2019** dentro del proceso con radicación 73001-23-31-000-2010-00358-01 y con ponencia del Consejero Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, en la que se señaló:

*“(…) En efecto, si el primer debate en la Comisión II Permanente de Gobierno se llevó a cabo el 11 de noviembre de 2009, el segundo debate debió haberse realizado a partir del 15 de noviembre de 2009, toda vez que el viernes 12, el sábado 13 **y el domingo 14**, correspondían a los tres (3) días que según el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 ha debido esperar la Corporación para que se discutiera en segundo debate.*

*No debe olvidarse que de conformidad con el artículo 61 de la Ley 4ª de 1913 “Cuando una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día”. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del artículo 57 del Reglamento Interno del Concejo Municipal, durante los periodos de sesiones ordinarias “[...] **todos los días son hábiles para las reuniones del Concejo y sus comisiones**. Los horarios serán señalados por los respectivos presidentes [...]” (negritas fuera de texto).*

En este sentido, la interpretación realizada por el a quo, lejos de ser un análisis rigorista como lo sostiene el apoderado del Municipio, es una interpretación acorde con el sentido obvio y natural de las palabras y su aplicación resulta ajustada al ordenamiento jurídico, además consulta los principios de publicidad y la garantía del debido proceso que rigen los trámites de los acuerdos municipales.

En este mismo sentido, la Sala pone de relieve que en un caso de iguales supuestos fácticos y jurídicos, en sentencia de 24 de enero de 2013³³, esta Sección consideró que los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de enero de 2013. Radicado: 85001-23-31-000-2010 00029-01 M.P. Guillermo Vargas Ayala. Actor: Álvaro Nieto Amaya

consideración de la plenaria de la corporación tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva. **Tal decisión se prohija** en esta oportunidad y es del siguiente tenor:

*“[...] considera la Sala equivocada la contabilización del término de tres (3) días que aparece en el memorial contentivo del recurso de apelación, pues si la ponencia al proyecto de acuerdo se radicó el día 23 de Noviembre de 2009 y el primer debate tuvo lugar el día 26 de noviembre, **ha de concluirse que al aprobarse en segundo debate el día 29 de noviembre, ese debate se surtió antes del vencimiento de los tres (3) días a que aluden los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 y 92 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Hato Corozal, y no después de que dicho término hubiese transcurrido como en tales preceptos se dispone.***

(...)

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 2009:

(...)

*En virtud de lo anterior, si la ponencia fue radicada el día jueves 26 de noviembre de 2009, los tres días deben empezar a contarse a partir de la media noche de ese día y hasta la media noche del día domingo 29 de noviembre. Dicho de otra manera, el primer debate ha debido efectuarse a partir del día lunes 30 de noviembre, pero como ello no ocurrió, concluye la Sala que en el trámite de expedición del Acuerdo PTA-200-02-029 del 29 de noviembre de 2009, proferido por el Concejo Municipal Hato Corozal, **el primer debate se surtió antes de finalizar el término de tres (3) días mencionado en los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 y 92 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Hato Corozal.***

En este mismo sentido, en sentencia de 14 de mayo de 2015³⁴, esta Sección sostuvo lo siguiente:

*“[...] 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.***

(...)” (Resaltado fuera de texto)

41. En ese orden, resulta pertinente traer en cita lo considerado por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia de 14 de mayo de 2015, proferida dentro del proceso radicado 85001-2331-000-2010-00075-01 (M.P. Doctora María Claudia Rojas Lasso), en la que se ocupó del estudio de la forma como se deben contabilizar los tres (3) días que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, es decir, desde cuando inicia dicho término y cuando culmina. En esa sentencia, se lee:

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 14 de mayo de 2015. Radicado: 85001-23-31-000-2010-00075-01 M.P. María Claudia Rojas Lasso. Actor: Diomedes Vivas Martínez Y Omar Fuentes

“(…) Sobre este mismo asunto, esta Sección tuvo ya oportunidad de pronunciarse mediante sentencia del 24 de enero de 2013 radicado 85001-23-31-000-2010- 00029-01 M.P. Guillermo Vargas Ayala, que es prohijada en esta oportunidad. En dicha ocasión, la Sala se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Hato Corozal - Casanare, contra la sentencia del 27 de enero de 2011 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la nulidad del Acuerdo 100-03-04-033 (sin fecha), proferido por el Concejo de esa entidad territorial, siendo confirmado el fallo apelado. La citada providencia señaló lo siguiente:

“Finalmente, considera la Sala equivocada la contabilización del término de tres (3) días que aparece en el memorial contentivo del recurso de apelación, pues si la ponencia al proyecto de acuerdo se radicó el día **23 de Noviembre de 2009** y el primer debate tuvo lugar el día **26 de noviembre**, ha de concluirse que al aprobarse en segundo debate el día **29 de noviembre**, **ese primer debate se surtió antes del vencimiento de los tres (3) días** a que aluden los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 y 92 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Hato Corozal, y **no después 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:

‘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’.

(…)
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 2009:

NOVIEMBRE DE 2009						
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 26 de noviembre de 2009, los tres días deben empezar a contarse a partir de la media noche de ese día y hasta la media noche del día domingo 29 de noviembre. Dicho de otra manera, el primer debate ha debido efectuarse a partir del día lunes 30 de noviembre, pero como ello no ocurrió, concluye la Sala que en el trámite de expedición del Acuerdo PTA-200-02-029 del 29 de noviembre de 2009, proferido por el Concejo Municipal Hato Corozal, el primer debate se surtió antes de finalizar el término de tres (3) días mencionado en los artículos 73 de la Ley 136 de 1994 y 92 del Reglamento Interno del Concejo Municipal de Hato Corozal.

A partir de los argumentos expuestos, concluye la Sala que la recurrente no logró demostrar que la providencia apelada sea contraria a derecho.” (subrayas fuera de texto)”

42. Así las cosas, si bien como ya se dejó expuesto, la postura de no contabilizar el día domingo como hábil para las actividades que adelanta los Concejos Municipales, fue replanteada por esa Alta Corporación y por esta Sala en sentencia de nulidad de 12 de marzo de 2020 dentro del radicado 15001-33-33-008-2018-00173-01; deberá precisarse que la postura expuesta en el pronunciamiento en cita sobre la forma de contabilizar el término de tres días, corresponde a la adoptada por esta Corporación³⁵. Además, *mutatis mutandis*, en relación con la forma que debe contabilizarse el término de días respecto de los debates que deben surtirse en los debates para la expedición de una ley en el Congreso de la República, la Corte Constitucional en sentencia C-708 de 1996 (M.P. Doctor Vladimiro Naranjo Mesa), consideró:

“(...) 4.2. El Plazo señalado por el artículo 160 es un plazo de días comunes

Sobre el punto de si el plazo al que se refiere la norma constitucional en comento es un plazo de días hábiles o un plazo de días comunes, atendiendo a la razón de ser de la fijación de este término constitucional, la jurisprudencia ha definido también que el plazo debe entenderse como de días comunes. En ese sentido, en la misma Sentencia anteriormente citada se dijo:

"Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aun tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse."

Ya en ocasión anterior, la Corte había definido la misma cuestión, cuando en Sentencia C-607 de 1992, expresó:

"... los días a que hace alusión el artículo 160 de la Carta son días calendarios, independientemente del estudio acerca de si son días hábiles o inhábiles. Así lo establece el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República, Ley 5a. de 1992, cuando anota que "todos los días de la semana... son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones..." (M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero)

4.3. Manera como deben contarse los días para efectos del cómputo del plazo señalado por el artículo 160 de la Constitución Política

³⁵ Al respecto pueden ser consultadas las sentencias de 14 de junio de 2017 radicado 15001-2333-000-2017-00267-00 y de 27 de septiembre de 2017 radicado 15001-2333-000-2017-00549-00, ambas con ponencia del Magistrado Doctor Oscar Alfonso Granados Naranjo.

Sobre la forma en que debe llevarse a cabo el cómputo del plazo constitucional que nos ocupa, igualmente la Corte Constitucional, en la ya aludida sentencia C- 203 de 1995, expresó que dicho término debe correr íntegramente, lo cual quiere decir que todos y cada uno de los días que lo componen deben ser días completos, por lo cual las fechas en que se llevan a cabo los debates en las cámaras, no pueden incluirse dentro del conteo del término. Dijo la Corte en esa ocasión:

"Dentro de esa misma perspectiva, la exigencia de la Carta resulta ser perentoria, en el sentido de que los términos aludidos deben transcurrir íntegramente, es decir sin restar ninguno de los días requeridos por la disposición constitucional. No en vano ésta precisa que deberá mediar en el primer caso un lapso "no inferior a ocho días" y, en el segundo, "deberán transcurrir por lo menos quince días". Se trata de espacios mínimos de tiempo, de tal manera que, si las votaciones se producen sin haberlos tenido en cuenta de modo completo, los actos correspondientes carecen de validez y efectos." -Subraya la Sala-

43. Por lo anterior, la Sala concluye en relación con el término previsto en el inciso tercero del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, que debe contabilizarse como un plazo de días comunes y no hábiles, y que deben correr íntegramente, es decir que cada uno de los días que lo componen deben ser días completos, sin que los días en que se celebran las sesiones en los Concejos Municipales, puedan incluirse en el conteo de dicho término.

5.1. De la resolución del cargo en el caso concreto:

44. Examinado el expediente, observa la Sala que en relación con los debates surtidos para la aprobación del **Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020**, obra a folio 23 del Archivo No. 002, certificación expedida por el presidente y la secretaria del Concejo Municipal de Gachantivá, en la cual se lee:

“(…)

Se le dieron los debates reglamentarios según consta en grabaciones y libro de actas de la Corporación así:

Primer debate	MAYO 20 DE 2020	COMISIÓN PRIMERA
Segundo debate	MAYO 23 DE 2020	Plenaria del Concejo
Presentado por:	Dr. Pedro Alonso Aguillón Puentes	

Por lo tanto, remítase a la Alcaldía municipal para su sanción.

(…)” (f. 23 – Archivo No. 002).

45. Luego, queda en evidencia que el acuerdo objeto de estudio surtió dos debates, **el 20 y 23 de mayo de 2020**.

46. Ahora, de acuerdo con el calendario, se tiene lo siguiente para el mes de mayo del año 2020:

Mayo 2020

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8 <small>Día del Trabajo</small>	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24 <small>Día de la Esperanza</small>	25	26	27	28	29	30
31						

Calendarios Michel Zbinden / Colombia

47. *Recuérdese que, de acuerdo con lo considerado en precedencia, el término de tres días, se contabiliza con días **comunes completos**, sin tener en cuenta los días en que se surtieron los debates respectivos. Para el caso en concreto, se tiene que el primer debate se surtió el **miércoles 20 de mayo de 2020** y el segundo debate y aprobación en plenaria el día **sábado 23 de mayo de 2020**; luego, es claro que el mencionado término comenzó a correr a las cero horas del día **jueves 21 de mayo de 2020** y culminó a las veintitrés (23) horas, cincuenta y nueve (59) minutos con cincuenta y nueve (59) segundos del día **sábado 23 de mayo de 2020**, (día 1 completo jueves 21 de mayo, día 2 completo viernes 22 de mayo y, día 3 completo sábado 23 de mayo de 2020). De modo que, sólo hasta el **domingo 24 de mayo de 2020 a las cero horas**, quedaba habilitado el Concejo Municipal de Gachantivá para adelantar el trámite en segundo debate de conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y la jurisprudencia señalada en precedencia.*

48. *Así las cosas, en la medida en que, de acuerdo con la ya referida certificación suscrita por el presidente y la secretaria del Concejo Municipal de Gachantivá, el segundo debate se surtió el día **sábado 23 de mayo de 2020**; patente resulta que como se afirma en la demanda, entre uno y otro debate no pasaron **los tres (3) días comunes y completos** que reclama el artículo 73 de la Ley 136 de 1994. Dicha circunstancia en criterio de la Sala, **comporta un vicio en el proceso de formación del acuerdo municipal que, de manera forzosa, afecta su validez por expedición irregular del acto.***

49. *Los tres (3) días de diferencia entre la aprobación del proyecto de acuerdo en comisión y el debate en la plenaria del concejo, además de buscar el conocimiento y difusión de la iniciativa, pretenden asegurar que todos los interesados, pero particularmente los demás miembros de la Corporación Edilicia tengan la oportunidad de preparar el debate que darán en la plenaria del concejo, pues de otra forma serían*

sorprendidos en la discusión o sencillamente estarían a la deriva de sus conocimientos, sin la posibilidad de investigar, documentarse y verificar si lo expuesto en el proyecto de acuerdo es cierto, real, conveniente y legal, para tomar la decisión que corresponda. Lo anterior, toda vez que, la esencia misma del trámite de todo proyecto de acuerdo municipal busca que la iniciativa sea estudiada, analizada y debatida para evitar errores, interpretaciones inadecuadas, o decisiones inconvenientes e - incluso - ilegales.

50. Recuérdese que, el objeto de cualquiera norma, incluso de carácter local, es el beneficio e interés de la comunidad, el cual sólo será posible si se efectúa un adecuado estudio de cada proyecto, para lo cual la ley contempla los procedimientos y tiempos mínimos razonables para permitir que la ciudadanía en general, los entes de control y todos los miembros de la Corporación conozcan la iniciativa, se documenten, investiguen y estructuren ideas para apoyar la propuesta o desestimarla de manera fundada (principio de instrumentalización de las formas)³⁶.

51. Deviene razonable entonces, aseverar que la diferencia de tiempo entre los debates para la aprobación de proyectos de acuerdo contemplada por el legislador, debe respetarse y cumplirse en acatamiento del principio de ‘conservación del derecho’, según el cual, como garantía del respeto al principio democrático³⁷ y a las garantías jurídico procesales, debe buscarse al máximo preservar las disposiciones emanadas por el legislador.

52. Y es que, tal es la importancia de estos lapsos, que la Constitución Política en su artículo 160 contempló para la formación de la misma ley, *mutatis mutandi*, que “Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en otra, deberá transcurrir por lo menos quince días”. Disposición ésta, que, a juicio de la Corte Constitucional, permite considerar que el desconocimiento de los procesos en la formación de la ley acarrea un vicio trascendente que obliga a su retiro del ordenamiento jurídico.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, 30 de julio de 2015, radicado 70001-23-31-000-2010-00220-02(20141), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez: “(...) Según la jurisprudencia constitucional sobre la materia, el ‘principio de instrumentalización de las formas’ se encamina a que las formas procesales ‘deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo’, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger ‘valores sustantivos significativos’. (...)”

³⁷Ver, entre otras, las sentencias C-100/96. Fundamento Jurídico No 10 y C-065/97.

53. En ese sentido, en sentencia C- 975 de 2002, al referirse a una disposición legal tramitada de forma irregular, la Corte consideró:

*“(…) De acuerdo con el criterio hermenéutico fijado por esta Corporación, el desconocimiento del mandato contenido en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, “acarrea un vicio de relevancia constitucional”, **que le impone al organismo de control constitucional el deber de retirar del ordenamiento jurídico la regulación normativa tramitada en forma irregular**. A juicio de la Corte, “si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexecutable formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional,” tal y como ésta ha sido desarrollada por el ordenamiento legal antes citado, cuya categoría es la de una ley orgánica según las voces del artículo 151 de la Carta Política.”³⁸ (Destaca la Sala)*

54. Así las cosas, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, se concluye que el hecho de que entre uno y otro debate **no** hayan transcurrido los tres (3) días comunes completos que establece la ley, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, e impone su retiro del ordenamiento jurídico.

55. En consecuencia, la Sala declarará la invalidez del acuerdo enjuiciado.

56. Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero. Declarar la invalidez del Acuerdo No. 002 de 23 de mayo de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Gachantivá "POR EL CUAL SE ADOPTAN ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY 2010 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2019 RESPECTO A LOS BENEFICIOS TEMPORALES EN ASPECTOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS DE CARÁCTER MUNICIPAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal y, al Personero del Municipio de Gachantivá, así como al Gobernador de Boyacá y al Ministerio Público.

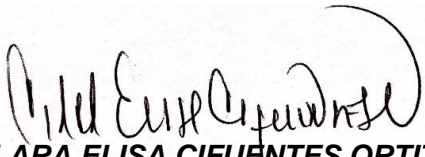
³⁸ Corte Constitucional, sentencia C- 975 de 13 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil

Accionante: **Departamento de Boyacá**
Demandado: **Municipio de Gachantivá**
Expediente: **15001-23-33-000-2020-01975-00**
Validez de Acuerdo Municipal

Tercero. En firme esta providencia, hacer las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archivar el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual de Decisión No. 3, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Accionante: **Departamento de Boyacá**
Demandado: **Municipio de Gachantivá**
Expediente: **15001-23-33-000-2020-01975-00**
Validez de Acuerdo Municipal