



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

Tunja, noviembre veintiséis (26) de dos mil veinte (2020)

Accionante: **Departamento de Boyacá**
Demandado: Municipio de Mongua
Expediente: 15001-23-33-000-2020-02089-00
Validez de Acuerdo Municipal

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020** proferido por el **Concejo Municipal de Mongua "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN AGROPECUARIO MUNICIPAL "PAM" DE MONGUA – BOYACÁ 2020 - 2023"**.

I. ANTECEDENTES

1. El Departamento de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020** proferido por el **Concejo Municipal de Mongua**, al considerar que, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, el acto administrativo en cita viola el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994¹.
2. Dijo en el concepto de la violación, que el **Concejo Municipal de Mongua**, no tuvo en cuenta las disposiciones del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, en tanto expidió el acto acusado, sin que fuera sometido a consideración de la Plenaria de la Corporación tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva.
3. Adicionalmente señaló que en sentencia proferida por este Tribunal en el proceso con radicado No. 15001-2333-000-2017-00267-00² se 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..." por lo cual, concluyó que el **Concejo Municipal de Mongua** omitió el término legal y en consecuencia, vició de nulidad el mencionado acuerdo.

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

² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sentencia No. 15001233300020170026700, Magistrado Ponente Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo, 14 de junio de 2017.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

4. *La solicitud de examen de validez del Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020, fue admitida mediante auto de 14 de septiembre de 2020 (Archivo No. 005), proveído en el cual: i) se corrió 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 08 de octubre de 2020 se decretaron las pruebas pertinentes (Archivo No. 010).*

III. INTERVENCIONES

6. *Dentro del término de fijación en lista⁴, se presentaron las siguientes intervenciones:*
7. *El Municipio de Mongua (Archivo No. 008), mediante apoderado judicial, indicó que, los dos primeros hechos de la demanda eran ciertos; frente al tercero, dijo que el acuerdo objetado cumplió todos los requerimientos exigidos para su presentación, estudio, aprobación y expedición.*
8. *Trajo a colación los numerales 1° y 5° del artículo 315 de la Constitución Política, el párrafo 1° del artículo 71 de la Ley 136 de 1994 y, el artículo 73 ibídem. De igual manera, citó sentencia proferida en la Sección Primera del Consejo de Estado bajo el radicado 23001-23-31-000-2003-11403-01, que mencionó: “(...) en tratándose de las sesiones de los Concejos Municipales, todos los días calendario de período respectivo se tienen como hábiles para el cumplimiento de sus funciones (...)” (pág. 4, archivo No. 008).*
9. *En esas condiciones, concluyó que, para la expedición del acto acusado, el primer debate se llevó a cabo el día 05 de junio de 2020 y, el segundo, el día 08 de junio siguiente, entonces, transcurrió el término legal, los días 6, 7 y 8 de junio de 2020, por tanto, se dio cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.*
10. *Así las cosas, dijo que el cargo propuesto en la demanda no está llamado a prosperar.*

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

⁴ Transcurrido entre el 17 y 30 de septiembre de 2020.

11. Por su parte, el **Concejo Municipal de Mongua** (Archivo No. 009) se pronunció en los mismos términos que el apoderado del Municipio.

IV. CONSIDERACIONES

12. De acuerdo con los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si es inválido el **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020** proferido por el **Concejo Municipal de Mongua "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN AGROPECUARIO MUNICIPAL "PAM" DE MONGUA – BOYACÁ 2020 – 2023"** (págs. 8-9, archivo No. 002), por desconocer el plazo de debates previsto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

5.1. Cuestión previa: De los límites del pronunciamiento.

13. 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.**

14. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1036 de 20035, expuso:

“(...) Según constante jurisprudencia⁶, 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).

15. Además, en sentencia C-256 de 1997⁷, precisó:

“(...) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el

⁵ M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

⁷ M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

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).

16. 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.
17. 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.

5.2. Del estudio de validez del acto administrativo enjuiciado.

18. Para desatar los problemas jurídicos propuestos, en primer lugar, procederá la Sala a analizar si el **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020** surtió debidamente y en los términos de ley, los debates necesarios para su aprobación por parte de la Corporación Edilicia.
19. Consecuentemente se examinará si le asiste o no razón al solicitante, al manifestar que el **Concejo Municipal de Mongua** no cumplió con el deber de someter el proyecto de acuerdo a segundo debate ante la plenaria **tres (3) días después de su aprobación en la comisión respectiva.**
20. El artículo 73 de la Ley 136 de 1994, 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 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 –

21. 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.

22. Sostuvo el Consejo de Estado⁸:

*“(…) 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 en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, incumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento. (…)”⁹ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

23. Ahora, 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***

⁸ 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’. (…)”

⁹ *Ibidem.*

Derecho¹⁰, y como se ha indicado en otras oportunidades, se relaciona con la **participación y la protección de las minorías**¹¹.

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 preseña, 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”¹²

(...)

23. Ahora bien, el concepto de **debate** no es apenas una denominación formal¹³, 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 minorías¹⁴. 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 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”¹⁵ ...” (Subrayado fuera de texto)

24. 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.**

¹⁰ “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.

¹¹ Ver sentencia C-252 de 2012.

¹² Sentencia C-252 de 2012.

¹³ apertura del debate, oportunidad de discusión y cierre del debate.

¹⁴ Ver sentencia C-252 de 2012, C-260 de 2015, C-044 de 2017 entre otras.

¹⁵ Sentencia C-473 de 2004.

25. 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 1º 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)

(...)

*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 entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.

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

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

*"Debe entenderse por otra parte, que cuando la Ley habla de la supresión en los plazos de días de los de vacancia y feriados, se está refiriendo a los actos producidos por la Administración en las dependencias en que no hay despacho público en tales días y no pueden por lo tanto expedirse actos administrativos con consecuencias legales. Es "Despacho Público" el mantenimiento de la oficina abierta al público para ejecutar los actos y despachar los asuntos que corresponden a las funciones del empleo en los términos señalados en la Ley. Por lo tanto, **hay despacho cuando se tiene facultad para laborar, despachar los asuntos y ejecutar los actos propios de sus 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 1º 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)*

26. Criterio que fue 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 cual 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 [...]” (negrillas 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 2013¹⁶, esta Sección consideró 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. **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.***

(...)

¹⁶ 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

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 2015¹⁷, 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)

27. Además de lo anterior, 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), oportunidad en la que se ocupó del estudio de la forma como se deben contabilizar los tres días que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, desde cuando inicia dicho término y cuando culmina, a saber, en esa sentencia se lee:

“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*

¹⁷ 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. Maria Claudia Rojas Lasso. Actor: Diomedes Vivas Martínez Y Omar Fuentes

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)”

28. 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, lo cierto, es 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 Corporación¹⁸., 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), se 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, aún 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

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,

¹⁸ 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.

"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-

29. Así las cosas, la Sala concluye que en relación con el término previsto en el inciso tercero del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, debe contabilizarse como un plazo de días comunes y no hábiles, 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.

5.3. De la resolución del cargo en el caso concreto.

30. Examinado el expediente, observa la Sala que en relación con los debates surtidos para la aprobación del **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020**, obra Constancia expedida por la Secretaría General del Concejo Municipal de Mongua, en la cual se lee:

*"Que el **PROYECTO DE ACUERDO No. 008** de Junio 01 de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN AGROPECUARIO MUNICIPAL "PAM" DE MONGUA – BOYACÁ 2020-2023.". Recibió los debates reglamentarios, en cumplimiento de lo conceptuado en la ley 1551 de 2002 y dando cumplimiento a las leyes del reglamento interno de la corporación, los debates fueron realizados en las siguientes fechas y horas así:*

PRIMER DEBATE EN COMISIÓN

DÍA: 05 DE JUNIO DEL 2020

HORA: 6:30 P.M

SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA

DÍA: 08 DE JUNIO DEL 2020

HORA: 5:15 P.M

(...)" (pág. 10, archivo No. 002) -Negrillas del texto original, subrayas de la Sala-

31. Además, se allegó copia del Acta No. 01 de 05 de junio de 2020 (págs. 14-15, archivo No. 002) y, copia del Acta No. 08 de 08 de junio de 2020 (págs.16-17, archivo No. 002), mediante las cuales el Concejo Municipal de Mongua aprobó respectivamente en primer y segundo debate el acuerdo demandado.
32. Puede observarse entonces, que el Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020, surtió dos debates, **el 05 y el 08 de junio de 2020**, tal como lo corroboraron las copias de las actas de esas fechas.

33. De acuerdo con el calendario, se tiene lo siguiente para el mes de junio de 2020:

Junio 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
	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				

Calendarios Michel Zbinden / Colombia

34. En definitiva, comoquiera 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, el primer debate el **viernes 05 de junio de 2020** y el segundo debate y aprobación en Plenaria del Concejo el día **lunes 08 de junio de 2020**, entonces, como el término comenzó a correr a las cero horas del día **sábado 06 de junio de 2020**, el mismo culminaba a las veintitrés (23) horas, cincuenta y nueve (59) minutos con cincuenta y nueve (59) segundos del día **08 de junio de 2020**, -día 1 completo sábado 06 de junio, día 2 completo domingo 07 de junio y, día tres completo lunes 08 de junio de 2020- es decir, que hasta el **martes 09 de junio de 2020 a las cero horas**, quedaba habilitado el Concejo Municipal de Mongua 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.

35. En la medida que, de acuerdo con la Constancia expedida por la Secretaría General del Concejo Municipal (pág. 10, archivo No. 002) y, el Acta No. 08 de 08 de junio de 2020 (págs. 16-17, archivo No. 002), el segundo debate se llevó a cabo el **lunes 08 de junio de 2020**, patente resulta que, como se afirmó 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 y, por ende, afecta su validez por expedición irregular del acto.**

36. 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.

37. 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)¹⁹.
38. 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 democrático²⁰ y a las garantías jurídico procesales, debe buscarse al máximo preservar las disposiciones emanadas por el legislador.
39. 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.
40. En ese sentido, en sentencia C- 975 de 2002, al referirse a una disposición legal tramitada de forma irregular, la Corte consideró:

¹⁹ 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’. (...)”

²⁰Ver, entre otras, las sentencias C-100/96. Fundamento Jurídico No 10 y C-065/97.

*“(…) 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.”²¹ (Destaca la Sala)*

41. 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 días comunes completos, constituye una irregularidad de fondo que compromete la legalidad del acto, e impone su retiro del ordenamiento jurídico.
42. Por tal razón, la Sala declarará la invalidez del acuerdo enjuiciado.

5.4. De la remisión del Acuerdo para revisión del Gobernador.

43. Finalmente, no pasa por alto la Sala el desacato a la disposición contenida en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, en que incurrió el Alcalde Municipal de Mongua, puesto que no envió la copia del **Acuerdo No. 009 de 08 de junio de 2020**, “Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, (...) para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución”.
44. 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. 009 de 08 de junio de 2020 proferido por el **Concejo Municipal de Mongua** “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN AGROPECUARIO MUNICIPAL “PAM” DE MONGUA – BOYACÁ 2020 - 2023” por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

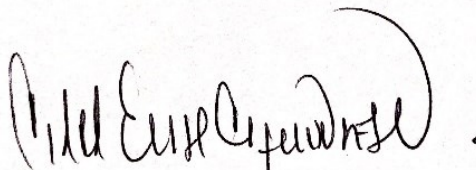
²¹ Corte Constitucional, sentencia C- 975 de 13 de noviembre de 2002, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

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

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

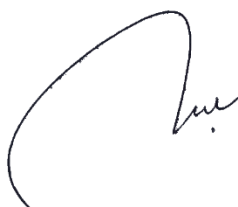
Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual de decisión No. 3, de la fecha.

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 Mongua**
Expediente: **15001-23-33-000-2020-02089-00**
Validez de Acuerdo Municipal