



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala de Decisión-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S. 044

Asunto:	Sentencia de única instancia
Acción:	Validez de Acuerdo
Radicación:	17001-23-33-000-2019-00139-00
Accionante:	Departamento de Caldas
Accionado:	Acuerdos Municipales números 1017 y 1018 del 28 de febrero de 2019, emanados del Concejo Municipal de Manizales, Caldas

Aprobado en Sala Ordinaria de Decisión, según consta en Acta n° 020 del 17 de mayo de 2019

Manizales, diecisiete (17) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

ASUNTO

De conformidad con lo previsto por los artículos 119 y 121 –numeral 3– del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), en concordancia con el numeral 4 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, corresponde a esta Sala de Decisión, en sede de única instancia, pronunciarse sobre la validez de los Acuerdos Municipales 1017 y 1018 del 28 de febrero de 2019, emanados del Concejo Municipal de Manizales, Caldas.

ANTECEDENTES

La solicitud de invalidez

El 29 de marzo de 2019, a través de escrito que obra de folios 4 a 8 del expediente, la señora Secretaria Jurídica del Departamento de Caldas, en virtud de la delegación efectuada por el señor Gobernador del Departamento de Caldas, presentó demanda ante este Tribunal impugnando la validez de los Acuerdos Municipales 1017 y 1018 del 28 de febrero de 2019, emanados del Concejo Municipal de Manizales, Caldas *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO 0942 DE 2017”* y *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS*

DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”, respectivamente.

Indicó en su escrito que los Acuerdos cuestionados no respetaron el término establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el cual dispone que “(...) *Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva (...)*”. Lo dicho por cuanto el primer debate de los proyectos de acuerdo se surtió el 25 de febrero de 2019 y el segundo debate se llevó a cabo el 28 de febrero del mismo año, cuando atendiendo a lo dispuesto por la norma precitada, debió llevarse a cabo el 1º de marzo del mismo año.

Municipio de Manizales

El Municipio de Manizales se pronunció respecto de la solicitud de invalidez mediante memorial visible de folios 39 a 46 del expediente.

Indicó que la norma que se estima vulnerada por el Departamento de Caldas con el trámite de los acuerdos cuya revisión se pretende, también se encuentra consagrada en el artículo 147 del Acuerdo 0997 de agosto de 2019 *“Por medio del cual se adopta el reglamento interno del Concejo de Manizales”*.

Indicó que conforme lo dispone la Ley 4 de 1913, en sus artículos 59 y 61, adoptados como legislación permanente en los artículos 67 y 70 del Código Civil, *“Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día del plazo.”*

Seguidamente afirmó que *“el primer debate a cada uno de los Proyectos de Acuerdo cuestionados tuvo lugar el 25 de febrero de 2019, llevando a que el primer día de intervalo legal se contabilice al día 26 de febrero de 2019, el segundo del intervalo legal se contabilice al día 27 de febrero de 2019, en tanto que el tercer día de intervalo legal se contabilice al 28 de febrero de 2019”*, para concluir que *“el inciso 2º del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, se cumplió en debida forma, por cuanto los tres (3) días mencionados en la norma transcurrieron entre los días 26, 27 y 28 de febrero de 2019.”*.

Posteriormente el vocero judicial del Municipio de Manizales aludió al cumplimiento de los términos establecidos en los artículos 76 y 82 de la Ley 136 de 1994, referidos, en su orden, a la sanción de los proyectos de acuerdo aprobados en segundo debate y al envío del acuerdo para su revisión por el gobernador del departamento.

Concluyó indicando que no deben prosperar las pretensiones del Gobernador del Departamento de Caldas, puesto que los acuerdos

cuestionados gozan de total validez.

Ministerio Público

No se pronunció respecto de la solicitud de invalidez.

Concejo Municipal de Manizales

No emitió pronunciamiento.

TRÁMITE PROCESAL

El expediente fue repartido a este Tribunal el 29 de marzo de 2019 y allegado al Despacho del suscrito Magistrado Ponente el 1º de abril del mismo año.

El 1º de abril de 2019 la solicitud de validez fue admitida, ordenando su fijación en lista y la notificación personal al Ministerio Público (fls. 34 a 35).

Dentro del término de fijación en lista se presentó intervención del Municipio de Manizales.

Por auto del 30 de abril de 2019 se decretaron las pruebas dentro del trámite (fl. 53), y según constancia secretarial del 10 de mayo de 2019, pasó a Despacho para resolver lo pertinente (fl. 56).

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Competencia

La revisión de la validez de un Acuerdo Municipal por su oposición a la Constitución o a la ley, comporta un trámite judicial que tiene como génesis la potestad conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Carta Política al Gobernador del Departamento correspondiente, y que se encuentra regulado por los artículos 117 a 121 del Decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), los cuales disponen lo siguiente:

***ARTICULO 117.** Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al Gobernador del Departamento para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de los acuerdos.*

***ARTICULO 118.** Son atribuciones del Gobernador:*

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

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

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

ARTICULO 121. *Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:*

- 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.*
- 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.*
- 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.*

Por su parte, el numeral 5 del artículo 151 del CPACA establece la competencia en única instancia de los Tribunales Administrativos para conocer de las observaciones que los gobernadores formulen acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

Así entonces, vista la competencia asignada a esta Corporación para conocer en única instancia de la presente controversia, establecido el marco legal para su admisión, trámite y decisión, y toda vez que la solicitud de revisión fue presentada por el Departamento de Caldas dentro de los 20 días que contempla la norma (los Acuerdos 1017 y 1018 fueron radicados en la Oficina de Atención al Ciudadano de la Gobernación de Caldas el 4 de marzo de 2019 -v. fls. 9 y 15- y la solicitud de revisión fue presentada ante este Tribunal el 29 de marzo siguiente), procede el Tribunal a decidir el presente asunto.

Problema jurídico

El problema que se debe resolver en el *sub examine* se centra en dilucidar la siguiente cuestión:

¿Es violatorio del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el procedimiento surtido en el Concejo Municipal de Manizales, Caldas, para la expedición de los Acuerdos 1017 y 1018 de febrero 28 de 2019, en cuanto al tiempo que debe transcurrir entre el primer y el segundo debate para la discusión de los proyectos de acuerdo?

Los acuerdos sometidos a análisis de validez

El 28 de febrero de 2019, el Concejo Municipal de Manizales, Caldas, expidió el Acuerdo 1017 “Por medio del cual se modifica el artículo 2 del Acuerdo 0942 de 2017” y el Acuerdo 1018 “Por el cual se modifica el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Manizales” (fls. 13 y 19 a 20), los cuales fueron sancionados por el Alcalde de la entidad territorial el 28 de febrero de 2019 (fls. 10 y 16).

Los proyectos de los referidos acuerdos fueron aprobados así: en primer debate llevado a cabo el 25 de febrero de 2019 y en segundo debate realizado el 28 de febrero de 2019 (fls. 14 y 21).

Validez de los Acuerdos 1017 y 1018 de febrero 28 de 2019

En el presente asunto se tiene que la norma que se dice desacatada en el trámite para la expedición de los Acuerdos 1017 y 1018 de febrero 28 de 2019 por parte Concejo Municipal de Manizales, Caldas, es el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, que a la letra dispone:

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. (Subrayas del Tribunal)

Quedó visto en el expediente que el primer debate para la discusión de los proyectos de acuerdo fue llevado a cabo el 25 de febrero de 2019, y que el segundo debate en el que se surtió su aprobación, lo fue el 28 de febrero del mismo año.

Sobre el punto, el Consejo de Estado en providencia del 14 de mayo de 2015¹ reiterando jurisprudencia anterior, indicó:

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 prolijada 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** (sic) **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*

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, Radicación número: 85001-23-31-000-2010-00075-01.

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)” (Resaltado original del texto).

Aprecia la Sala que de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el trámite de los Acuerdos 1017 y 1018 en el Concejo Municipal de Manizales, Caldas,

ciertamente se presentó la irregularidad anunciada por el Departamento de Caldas en la solicitud que da origen a esta actuación.

Lo anterior es así, puesto que tal como se certifica por la Secretaria General del Concejo Municipal, el primer debate de los proyectos se surtió el 25 de febrero de 2019 (fls. 14 y 21), los tres días de que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 empezaron a correr después de la media noche de ese 25 de febrero de 2019 hasta la media noche del 28 del mismo mes y año.

En ese sentido, el segundo debate para la aprobación del proyecto de acuerdo debió efectuarse a partir del 1º de marzo de 2019, cosa que no ocurrió, pues, según la misma certificación esto sucedió el 28 de febrero de 2019.

Conforme a lo expuesto, esta Sala de Decisión estima atinada la objeción manifestada por el Departamento de Caldas respecto de los referidos acuerdos del Concejo Municipal de Manizales, en tanto, con los mismos, se contraviene lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Atendiendo las consideraciones expuestas por el Departamento de Caldas y las motivaciones de orden normativo señaladas, procederá esta Sala de Decisión a declarar la invalidez de los Acuerdos 1017 y 1018 del 28 de febrero de 2019 expedidos por el Concejo Municipal de Manizales, Caldas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. DECLÁRASE la invalidez del Acuerdo 1017 del 28 de febrero de 2019 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO 0942 DE 2017”*, así como del Acuerdo 1018 del 28 de febrero de 2019 *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE MANIZALES”*, expedidos por el Concejo Municipal de Manizales, Caldas, por las razones expuestas en precedencia.

Segundo. COMUNÍQUESE esta determinación al señor Gobernador de Caldas, al Alcalde del Municipio de Manizales, Caldas, al Presidente del Concejo Municipal de Manizales, Caldas, y al señor Agente del Ministerio Público.

Tercero. Contra la presente decisión, no procede recurso alguno.

Cuarto. Por la Secretaría **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN

PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA

CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES