Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., catorce (14) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	080001-33-33-001-2020-00145-00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD.
DEMANDANTE:	FRANCISCO RAFAEL CHOLES GAMEZ.
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MALAMBO – CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO.
JUEZ (A)	GUILLERMO ALONSO ARÉVALO GAITÁN

SENTENCIA

I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro la demanda de Nulidad interpuesta por Francisco Rafael Choles Gámez, contra el Municipio de Malambo – Concejo Municipal de Malambo, de conformidad con los artículos 181 y 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

II.- ANTECEDENTES

- PRETENSIONES

> "se declare la nulidad del acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000, "por medio del cual se modifica el sistema tarifario de la tasa de alambrado publico municipal, se conceden autorizaciones y se dictan otras disposiciones" por vulnerar el artículo 73 de la ley 136 de 1994."

- HECHOS

> "1.- El Concejo Municipal de Malambo expidió el Acuerdo No. 09 de 10 de junio del 2000, por "por medio del cual se modifica el sistema tarifario de la tasa de alambrado publico municipal, se conceden autorizaciones y se dictan otras disposiciones" por vulnerar el artículo 73 de la ley 136 de 1994."
>
> 2.- A través de ese Acuerdo, el Consejo Municipal de Malambo autorizó al alcalde municipal, para que en el término de seis (6) meses contratara por el sistema de concesión por el termino de veinte (20) años, el mantenimiento y la operación de la infraestructura del servicio de alumbrado público en todo el territorio del Municipio de Malambo.
>
> 3.- La ley 136 de 1994 ordena 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; es decir que el segundo debate se debe celebrar el cuarto día hábil después de aprobación del primer debate.
>
> 4.- Según certificación expedida por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo – Atlántico, el acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000, sufrió los debates reglamentarios que señala el artículo 73 de la ley 136 de 1994 durante los

días 07 de junio y 10 de junio de 2000, es decir, sin que transcurrieran los tres días mínimos entre cada debate.

4.- De acuerdo con lo anterior, entre el primer y segundo debate del proyecto del acuerdo 09 de 10 de junio de 2000, no transcurrieron los tres (3) días después hábiles, sino que el segundo debate se realizó al tercer día, es decir, el 10 de junio, razón por la cual incurrió en un vicio de procedimiento en su formación.

5.- El primer debate se realizó el día miércoles 7 de junio de 2000 y el segundo debate se celebró el día sábado 10 de junio de 2000, es decir que solo ocurrieron dos (dos) días hábiles, como son: jueves 8 de junio y viernes 9 de junio, por consiguiente, no se cumplió con lo establecido en el artículo 73 de la ley 136 de 1994

- NORMAS VIOLADAS

- Ley 136 de 1994, artículos 72 y 73.

- CONCEPTO DE LA VIOLACION.

Indica el accionante que para el caso del acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000 no se cumplieron los tres días después del que trata el artículo 73 de la ley 136 de 1994.

Teniendo en cuenta lo anterior, afirma que dicha irregularidad es suficiente para declarar su nulidad del acto demandado, toda vez que se configura la causal de **expedición irregular** prevista en el artículo 137 del CPACA.

- CONTESTACION.

MUNICIPIO DE MALAMBO.

Indica la apoderada del ente territorial que el acto administrativo demandado, contrario a lo sostenido por el actor, sí fue expedido conforme a los lineamientos legales y reglamentarios que lo regulan, esto es, la Ley 136 de 1994 y el Acuerdo 02 del 08 de marzo de 1995.

Manifiesta que no se encuentra acreditado que entre el primer y segundo debate del proyecto del Acuerdo No. 009 de junio 10 de 2000, no transcurrieron los tres días exigidos en la Ley 136 de 1994.

Que la aprobación del Acuerdo ocurrió en un periodo de prórroga de las sesiones del Concejo de Malambo, tal como lo establece el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 136 de 19941 y el 13 del Acuerdo No. 02 del 8 de marzo de 1995.

Que los días relacionados con los periodos de prorroga transcurren en días calendarios, por lo que se deben contabilizar los sábados, domingos y feriados.

COADYUVANTE DEL MUNICIPIO DE MALAMBO, SEÑORA ADRIANA MARCELA ACOSTA HERNANDEZ.

Se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda e indico que el acto acusado se expidió conforme expedido conforme a los lineamientos legales y reglamentarios que lo regulan, esto es, la Ley 136 de 1994 y el Acuerdo 02 del 08 de marzo de 1995.

Además, indicó que no se encuentra acreditado que entre el primer y segundo debate del proyecto del Acuerdo No. 009 de junio 10 de 2000, no transcurrieron los tres días exigidos en la Ley 136 de 1994.

Que la aprobación del Acuerdo ocurrió en un periodo de prórroga de las sesiones del Concejo de Malambo, tal como lo establece el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 136 de 19941 y el 13 del Acuerdo No. 02 del 8 de marzo de 1995.

Que los días relacionados con los periodos de prorroga transcurren en días calendarios, por lo que se deben contabilizar los sábados, domingos y feriados.

- **ACTUACION PROCESAL**

La demanda fue presentada el 28 de agosto de 2020 en la oficina de servicios de estos juzgados y fue repartida ese mismo día; mediante auto de fecha 17 de septiembre de 2020 fue admitida imprimiéndole el despacho el trámite del proceso ordinario de conformidad con las etapas previstas en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011; se ordenó notificar personalmente al demandado, Agencia Jurídica para la defensa del Estado, Ministerio Público; a los demás sujetos procesales.

Por medio de auto de 21 de octubre de 2020 se negó la medida cautelar solicitada por la parte actora y se reconoció como coadyuvante de la parte demandada MUNICIPIO DE MALAMBO – CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO a la señora ADRIANA MARCELA ACOSTA HERNANDEZ.

A través de auto de 12 de julio de 2021 se reconoció como coadyuvante de la parte demandada MUNICIPIO DE MALAMBO – CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO a la sociedad DOLMEN S.A. E.S.P.

Por medio de auto de 02 de septiembre de 2021 se convocó a las partes a la celebración virtual de la audiencia inicial de 8 de octubre 2021 a las 10:00 AM, la cual se llevó a cabo en la fecha y hora decretada.

Mediante auto de 08 de noviembre de 2021 se declaró cerrado el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar.

Lo anterior con el objeto de dictar sentencia anticipada.

- **ALEGACIONES**

PARTE DEMANDANTE.

No presento alegatos.

MUNICIPIO DE MALAMBO.

No presento alegatos.

COADYUVANTE - ADRIANA MARCELA ACOSTA HERNANDEZ.

La coadyuvante de la parte accionada presento los siguientes alegatos:

> "… se hace menester recalcar que, el acto administrativo demandado fue expedido conforme a los lineamientos legales y reglamentarios que lo regulan, esto es, la Ley 136 de 1994.
>
> Así las cosas, en el presente escrito reiterare como tesis principal, que el acto enjuiciado es absolutamente legal, por los siguientes argumentos:
>
> El artículo 73 de la Ley 136 de 1994, establece el procedimiento que se debe llevar a cabo

en cuanto a debates para que un proyecto se convierta en Acuerdo Municipal, cómo pasa a verse:

> "(…) **ARTICULO 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. (…)" (Subrayado y negrillas fuera de texto.)

Del procedimiento antes señalado, es claro que el espíritu del legislador al establecer el término de tres (3) días, que debían transcurrir entre el primer y segundo debate, correspondió a que los miembros del Concejo Municipal tuvieran la oportunidad de estudiar, prepararse y conocer de fondo en un término prudencial el Proyecto de Acuerdo que sería discutido en segundo debate.

A su vez el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, establece lo siguiente:

> "ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:
> a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.
> El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el
> primero de marzo y el treinta de abril;
> b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;
> c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.
> **Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre**.
> Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.
> **PARÁGRAFO 1o**. **Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.** (….)"

Obsérvese que la norma antes citada, prevé que los municipios de categoría 4 como Malambo (Atlántico), sesionan cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre. Sin embargo, cada periodo ordinario puede ser prorrogado diez días calendario más a voluntad del Concejo.

Por otra parte, para desvirtuar lo afirmado por el accionante en su demanda, cuando señala que los tres días que transcurrieron entre los dos debates eran inhábiles y por ende no se debían contar, de manera que el acto fue expedido de forma irregular, lo anterior es un yerro de interpretación del accionante, toda vez que, tal como lo demuestran las pruebas aportadas con la demanda, **se evidencia claramente que el Acuerdo enjuiciado fue aprobado en el mes de junio de 2000, periodo que hacía parte de una prórroga de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal de Malambo,** y la ley es clara en indicar, que esta **prórroga correrá por diez (10) días calendario**, lo que lleva a concluir, que durante este tiempo se deben contabilizar los días calendario 1, sin importar si los mismos caen en día sábado, domingo ni feriado.

Se observa así mismo, que el reglamento interno del Concejo de Malambo que aparece aportado en la demanda, es claro en indicar, **que las sesiones pueden ser objeto de prórroga por el término de diez (10) días calendario** tal como se señala a continuación:

> **"(…) ARTÍCULO TRECE: EL CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO SE REUNIRÁ ORDINARIAMENTE** Y POR DERECHO PROPIO EN EL RECINTO OFICIALMENTE PARA TAL EFECTO CUATRO (4) MESES AL AÑO Y MÁXIMO UNA (1) VEZ POR DÍA, ASÍ: EN EL MES DE FEBRERO, **EN EL MES DE MAYO**, EN EL MES DE AGOSTO, Y EN EL MES DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO MIENTRAS SE CONSERVE LA MISMA CATEGORÍA Y LA LEY NO DETERMINE LO CONTRARIO.
>
> (…)
>
> **PARÁGRAFO 1- : CADA PERIODO ORDINARIO PODRÁ SER PRORROGADO POR DIEZ (10) DIAS CALENDARIOS MÁS, A VOLUNTAD DEL RESPECTIVO CONCEJO** (…)" (Subrayado y negrillas fuera de texto.)

De la norma transcrita, es evidente que **las sesiones ordinarias previas** a la aprobación del Acuerdo enjuiciado tuvieron lugar durante el mes de mayo, es decir, desde el día 01 hasta el día 31 de mayo de 2000, y **las mismas fueron prorrogadas por diez (10) días calendario hasta el día 10 de junio de 2000**. Lo que nos lleva a concluir, que la aprobación del Acuerdo 009 del 10 de junio de 2000, cumplió con todos los requisitos de ley para ser aprobado, porque entre sus dos (2) debates debieron transcurrir el término de tres (3) días entre debates señalados en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por lo que no hay lugar a decretar la nulidad del mismo.

Ahora bien, si observamos las certificaciones que obran en el plenario, tenemos que ha sido imposible verificar con certeza los días en los cuales se realizaron dichos debates teniendo en cuenta que el Concejo de Malambo certificó que en dicha corporación no reposan los documentos que tengan relación con el acto enjuiciado.

Así las cosas, es más que evidente que el Acuerdo demandado fue aprobado en un periodo de prórroga de las sesiones, tiempo en el cual, los términos corren en días calendarios, lo que supone, que los días sábados, domingos y feriados se contabilizan para los efectos de los debates y aprobaciones de que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Es importante hacer referencia en este aparte, sobre el espíritu del legislador al consagrar que entre el primer y segundo debate debían mediar 3 días, y es claro que ello obedeció a la finalidad única de permitirles a los Honorables Concejales tener un tiempo o término prudencial para efectos de revisar los Proyectos de Acuerdo que serían sometidos a su consideración en la plenaria, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado cuando dispuso:

> "(…) **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. (…)"

Visto lo anterior, es claro que, en el trámite de los acuerdos municipales, cuando el legislador dispuso que debían mediar tres (3) días, entre el primer y segundo debate, es con el propósito de brindarle a los concejales el tiempo suficiente para efectuar el análisis de los Proyectos de Acuerdo que se pondrían a consideración de la plenaria. Vale resaltar, que los días sábados, domingos y/o feriados, para efectos de este tiempo de estudio son considerados días aprovechables, puesto que nada impide a un Concejal efectuar la revisión de un Proyecto de Acuerdo durante esos días, más aún cuando son días que disponen de mayor tiempo para dedicar a la lectura y estudio de los Proyectos de Acuerdo
que serán sometidos a su votación.

Así las cosas, es evidente que el mencionado acto administrativo fue expedido bajo los lineamientos legales y reglamentarios que regulan la materia, razón por la cual no hay lugar a declarar su nulidad en sede judicial y por ende se deben mantener incólumes sus efectos.

Para culminar y no menos importante, es de recalcar que el actor no hizo presencia en la audiencia inicial, evidenciando la falta de interés en las actuaciones judiciales emanadas de ese Despacho, asumiendo así las implicaciones legales que lleva consigo la no asistencia a la misma, lo cual claramente deja claro la falta de interés del actor frente al resultado procesal del presente litigio, colocando en tela de juicio los argumentos expuestos de la presente acción.

Con fundamento en los argumentos jurídicos anteriormente expuestos, en forma respetuosa solicito se sirva desestimar las pretensiones del demandante en su totalidad."

COADYUVANTE – DOLMEN S.A. E.S.P.

El apoderado de la mencionada sociedad, formulo los siguientes alegatos:

> "… es importante resaltar que, el acto administrativo demandado fue expedido conforme a los lineamientos legales establecidos en la ley 136 de 1994. En este sentido, mediante el presente escrito se reitera que el acto enjuiciado es plenamente legal.
>
> Según lo señalado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, establece el procedimiento que se debe llevar a cabo en cuanto a debates para que un proyecto se convierta en Acuerdo Municipal:
>
> > "(…) ARTICULO 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 designara 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. Sera archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción. (…)" (Subrayado y negrillas fuera de texto.)

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el espíritu del legislador al establecer el termino de tres (3) días, que debían transcurrir entre el primer y segundo debate, correspondió a que los miembros del Concejo Municipal tuvieran la oportunidad de estudiar, prepararse y conocer de fondo en un término prudencial el Proyecto de Acuerdo que sería discutido en segundo debate.

Así mismo, el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, establece lo siguiente:

> "ARTI CULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionara n ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:
>
> a) El primer periodo será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año. El Segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;
> b) El Segundo período será del primero de junio al último día de julio;
> c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.
>
> **Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.**
>
> Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.
> PARAGRAFO 1o. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo. (….)"

Teniendo en cuenta la norma anteriormente citada, dispone que los municipios de categoría 4 como Malambo- Atlántico, sesionan cuatro meses al año y máximo una vez por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre. No obstante, cada periodo ordinario puede ser prorrogado diez días calendario más a voluntad del Concejo.

De igual modo, a manera de desvirtuar lo afirmado por la parte demandante, cuando indica que los tres días que transcurrieron entre los dos debates eran inhábiles y por ende no se debían contar, de manera que el acto fue expedido de forma irregular, siento esta afirmación un desacierto de interpretación del accionante, toda vez que, tal como lo demuestran las pruebas aportadas con la demanda, se puede evidenciar claramente que el acuerdo enjuiciado fue aprobado en el de mes de junio de 2000, periodo que hacia parte de una prórroga de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal del municipio, siendo la ley clara al indicar, que esta prórroga correrá por (10) diez días calendario, por lo cual se puede concluir que, durante este tiempo se deben contabilizar los días calendario.

La Ley 4 de 1913 en su artículo 59 y siguientes señalan términos que se deben contabilizar para efectos de los plazos que transcurren en virtud de orden legal, administrativa o judicial. En cuanto al termino días calendarios el artículo 62 señala; "En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil."

Conforme a lo anterior, los plazos y días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entenderán hábiles, en el evento de que se trate de días calendario, tal situación deberá ser expresa. Así mismo se puede observar que el reglamento interno del Concejo de Malambo aportado en la demanda, es preciso en señalar, **que las sesiones pueden ser objeto de prórroga por el término de diez (10) días calendario**.

> "(…) **ARTÍCULO TRECE: EL CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO SE REUNIRÁ ORDINARIAMENTE** Y POR DERECHO PROPIO EN EL RECINTO OFICIALMENTE PARA TAL EFECTO CUATRO (4) MESES AL AÑO Y MÁXIMO UNA (1) VEZ POR DÍA, ASÍ: EN EL MES DE FEBRERO, **EN EL MES DE MAYO**, EN EL MES DE AGOSTO, Y EN EL MES DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO MIENTRAS SE CONSERVE LA MISMA CATEGORÍA Y LA LEY NO DETERMINE LO CONTRARIO.
> "(…) **PARÁGRAFO 1- : CADA PERIODO ORDINARIO PODRÁ SER PRORROGADO POR DIEZ (10) DIAS CALENDARIOS MÁS, A VOLUNTAD DEL RESPECTIVO CONCEJO** (…)" (Subrayado y negrillas fuera de texto.)

Es evidente que **las sesiones ordinarias previas** a la aprobación del Acuerdo enjuiciado tuvieron lugar durante el mes de mayo, es decir, desde el 01 hasta el 31 de mayo de 2000, y las mismas fueron prorrogadas por diez (10) días calendario hasta el día 10 de junio d 2000. Por lo cual se puede concluir, que la aprobación del Acuerdo 009 del 10 de junio del 2000, cumplió con los respectivos requisitos de ley para ser aprobada, debido a que en sus dos debates se debió transcurrir el término de tres (3) días entre debates señalados en el artículo 73 de la ley 136 de 1994, por lo que no hay lugar a decretar la nulidad del mismo.

Según lo antes indicado, si observamos las certificaciones que obran en el plenario, **tenemos que ha sido imposible determinar con certeza los días en los cuales se realizaron dichos debates teniendo en cuenta que el Concejo de Malambo certificó que en dicha corporación no reposan los documentos que tengan relación con el acto enjuiciado**.

Así mismo, es importante referirnos a la **certificación SIN FECHA que obra a folio 14 de la demanda**, la cual obedece a una presunta fotocopia simple que no goza de ningún carácter de autenticación por parte de la entidad la cual no fue aportada al proceso siquiera en original, y esto es evidente al observar su estructura (líneas, márgenes corridos, manchas, manuscritos y foliaturas sobre la misma) lo que no permite tener certeza sobre el origen de dicho documento.

Así mismo, al observar la certificación de fecha 30 de diciembre de 2019, obrante a folio 15 de la demanda, en dicho documento **no es evidente que el secretario del Concejo Municipal firmante, haya validado o verificado con las actas de primer y segundo debate, las fechas en las que estos realmente ocurrieron, limitándose solo a referirse a una certificación suscrita por el secretario "de esa época"**, aseveración que no es prueba contundente e irrefutable de las fechas en las que fueron surtidos los dos (2) debates – toda vez que como se ha manifestado a lo largo de este proceso, las actas de primer y segundo debate no aparecen señor juez, lo cual es una traba o talanquera para poder validar con absoluta certeza y sin lugar a dudas o equívocos cuando fue que se aprobaron estas actuaciones administrativas por parte del Concejo Municipal de Malambo.

Así mismo es más que claro que el acuerdo demandado (según la fecha que aparece en el mismo) fue aprobado en un periodo de prórroga de las sesiones, tiempo en el cual, los términos corren en días calendario, lo que supone, que los días sábados, domingos y feriados se contabilizaban para los efectos de los debates y aprobaciones de que trata el artículo 73 de la ley 136 de 1994.

Es menester indicar que, el espíritu del legislador al consagrar que entre el primer y segundo debate debían mediar 3 días, y es claro que ello obedeció a la finalidad única de permitirles a los Honorables Concejales tener un tiempo o término prudencial para efector de revisar los proyectos de Acuerdo que serían sometidos a su consideración en la plenaria, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado cuando dispuso en la Sala de la Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Rad. 70001233100020100022002 (20141), treinta (30) de julio de dos mil quince (2015):

> "(…) **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. (…)

Conforme a lo anterior, es preciso que, en el trámite de los acuerdos municipales, cuando el legislador dispuso que debían mediar tres (3) días, entre el primer y segundo debate, es con el propósito de garantizar a los concejales el tiempo suficiente para efectuar el análisis de los Proyectos de Acuerdo que se pondrían a consideración de la plenaria. Cabe señalar, que los días sábados, domingos y/o feriados, para efectos de este tiempo de estudio son considerados días aprovechables, puesto que nada impide a un Concejal efectuar la revisión de un Proyecto de Acuerdo durante esos días, más aún cuando son días que disponen de mayor tiempo para dedicar a la lectura y estudio de los Proyectos de Acuerdo que serán sometidos a su votación.

Siendo así, es evidente que el mencionado acto administrativo fue expedido bajo los parámetros legales y reglamentarios que regulan la materia, motivo por la cual no hay lugar a declarar su nulidad en sede judicial y por ende se deben mantener intacto sus efectos.

En conclusión, en preciso indicar, que el actor no hizo presencia en la audiencia inicial, evidenciando la falta de interés en las actuaciones judiciales emanadas de ese Despacho, asumiendo así las implicaciones legales que lleva consigo la no asistencia a la misma, por lo cual c deja claro la falta de interés del actor frente al resultado procesal del presente litigio, colocando en tela de juicio los argumentos expuestos de la presente acción.

En virtud de los argumentos jurídicos anteriormente expuestos, en forma respetuosa solicito se sirva desestimar las pretensiones del demandante en su totalidad."

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No presento concepto.

III.- CONTROL DE LEGALIDAD

De conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, el despacho observa que se han cumplido todas las etapas previstas por el artículo 179 de la misma normatividad, siendo procedente dictar sentencia de fondo.

IV.- CONSIDERACIONES

- **PROBLEMA JURIDICO**

Como se estableció en la audiencia inicial, este despacho deberá determinar si declara o no la nulidad del acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000 "por medio del cual se modifica el sistema tarifario de la tasa de alumbrado público municipal, se conceden autorizaciones y se dictan otras disposiciones", por la causal de expedición irregular o cualquiera que se desprenda de la interpretación de la demanda.

También deberá determinarse si se declara probada o no las excepciones propuestas por las demandadas o cualquier que de oficio se encuentre probada.

- **TESIS**

El Despacho defenderá la tesis relativa a la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, ante la falta de pruebas suficientes que acrediten su expedición irregular.

- **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

PROCEDIMIENTO QUE RIGE LA APROBACIÓN DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES.

El artículo 73 de la ley 136 de 1994[1], establece:

> "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."

Conforme a la norma en cita, para que un proyecto de acuerdo se convierta en acuerdo, es indispensable que cumpla con los siguientes requisitos: **i)** presentación del proyecto en la secretaria del concejo; **ii)** que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del concejo, **iii)** que haya sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la corporación, **tres días después** de su aprobación en la comisión respectiva; y, **iv)** que haya sido sancionado por el alcalde municipal.

Ahora, la exigencia legal de los dos debates y el término dispuesto para que se surtan los mismos, esto es, tres días, tienen un doble propósito, pues el legislador quiso racionalizar el estudio y aprobación de los proyectos de acuerdo mediante un trámite ordenado y preclusivo, y, de igual manera, busca garantizar un estudio juicioso al proyecto presentado por parte de todos los miembros de la Corporación y lograr textos normativos ajustados a las necesidades y a los requerimientos de la administración local.

Al respecto, la Corte Constitucional en **Sentencia C-873 de 2003** realizó un análisis sobre los conceptos de existencia, validez y eficacia de las normas jurídicas, en relación a la validez de un acuerdo Municipal. Al efecto, señalo:

---

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

> "La "validez" de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean éstas anteriores o posteriores a la norma en cuestión. Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia –por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial -; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas –legales u otras- establecen condiciones mucho más detalladas que éstas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. Así, por ejemplo, la validez de las leyes ordinarias presupone que se hayan cumplido requisitos tales como la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa (art. 154, C.P.), **el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates** (art. 160, C.P.), su aprobación en menos de dos legislaturas (art. 162, C.P.), el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa (art. 156, C.P.) o el respeto por la regla de unidad de materia (art. 158, C.P.). Adicionalmente, como se dijo, la validez hace relación al cumplimiento de ciertos requisitos sustanciales o de fondo impuestos por el ordenamiento; así, por ejemplo, una ley determinada no podrá desconocer los derechos fundamentales de las personas (art. 5, C.P.).

Ahora, en **Sentencia C-510 De 1996** indicó la manera como deben contabilizarse los días para efecto del cómputo del plazo señalado, así:

> "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.""

EL ACTO DEMANDADO.

"ACUERDO N° 09
JUNIO 10 DEL 2.000

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA TARIFARIO DE LA TASA DE ALUMBRADO PUBLICO MUNICIPAL, SE CONCEDEN AUTORIZACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE MALAMBO, EN USO DE SUS FACULTADES CONFERIDAS POR EL ARTICULO 313, NUMERAL 6° DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA Y LA LEY 136 DE 1.994.

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Autorícese al Alcalde Municipal, para que en el término de seis (06) meses contrate por el sistema de concesión por el termino de veinte (20) años, el mantenimiento y la operación de la infraestructura del servicio de alumbrado público en todo el territorio del Municipio de Malambo, incluyendo el

> suministro y la instalación de luminarias y accesorios eléctricos necesarios para la repotenciación y expansión del sistema; el cual podrá contratar con personas naturales o jurídicas que acrediten idoneidad, experiencia y solidez económica en la realización de dichas labores con la finalidad de mantener, reponer y expandir su infraestructura e incorporar los avances tecnológicos que permitan hacer un uso más eficiente de la energía eléctrica, así como la incorporación de elementos que ofrezcan una óptima calidad de iluminación. De la misma manera queda autorizado para contratar los interventores de los contratos de que se celebren.
>
> ARTICULO SEGUNDO: Se establecen las nuevas tasas de alumbrado público del Municipio en la siguiente forma:
>
> (…)"

PRUEBAS RECAUDADAS EN EL EXPDIENTE.

Es necesario advertir que las pruebas documentales debidamente solicitadas, decretadas y aportadas por las partes en las oportunidades legales correspondientes, estuvieron a disposición de la parte contra la cual se aducen, sin que le merecieran réplica alguna, por lo que serán valoradas de conformidad con las reglas de la sana critica.

Dentro del proceso obran las siguientes pruebas aportadas con la demanda:

- Copia del acuerdo No. 09 de 10 de junio del año 2000.
- Copia de certificación sin fecha suscrita por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo Sr. JOSE LUID OROZCO.
- Copia de la certificación de 30 de diciembre de 2019 suscrita por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo Sr. ABDEL SERJE MIRANDA.
- Copia del acuerdo No. 02 del 08 de marzo de 1995 por medio del cual se reforma el reglamento interno del Concejo Municipal de Malambo.

Pruebas aportadas por la parte demandada

- Copia de la certificación de fecha 06 de agosto de 2020 suscrita por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo Sr. ABDEL SERJE MIRANDA.

- **CASO CONCRETO**

Indica el actor, que el acto demandado fue expedido de forma irregular, teniendo en cuenta que el artículo 73 de la ley 136 de 1994 ordena 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; es decir que el segundo debate se debe celebrar el cuarto día hábil después de aprobación del primer debate y, según la certificación expedida por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo – Atlántico, el acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000, sufrió los debates reglamentarios durante los días 07 de junio y 10 de junio de 2000, es decir, sin que transcurrieran los tres días mínimos entre cada debate.

Alega el actor que se desconoció el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, que dispone lo siguiente:

> **"ARTÍCULO 73. DEBATES.** Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.
>
> La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.
>
> **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 y negritas fuera de texto)

Por su parte el MUNICIPIO DE MALAMBO en su contestación indico que la expedición del acto se hizo de conformidad a la ley 136 de 1994 y al reglamento interno del Concejo Municipal, pues este último indica en su artículo trece que el concejo se reunirá de manera ordinaria los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre y que cada periodo ordinario podrá ser prorrogado por diez (10) días calendarios más, a voluntad del respectivo concejo.

Que teniendo en cuenta dicha norma, era evidente que las sesiones ordinarias previas a la aprobación del Acuerdo enjuiciado tuvieron lugar durante el mes de mayo, "es decir, desde el día 01 hasta el día 31 de mayo de 2000, y las mismas fueron prorrogadas por diez (10) días calendario hasta el día 10 de junio de 2000. Lo que nos lleva a concluir, que la aprobación del Acuerdo 009 del 10 de junio de 2000, debió cumplir con todos los requisitos de ley para ser aprobado, porque entre sus dos (2) debates debieron transcurrir el término de tres (3) días entre debates señalados en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, por lo que no hay lugar a decretar la nulidad del mismo".

Con respecto a la certificación aportada por la parte actora, afirma el apoderado del ente territorial que no le consta dicha información, teniendo en cuenta que se trata de datos verificables, además advierte que existe otra certificación de 06 de agosto de 2020 en la cual el secretario del Concejo Municipal de Malambo indicó que "revisados los archivos de esta Corporación no se encontró la documentación relacionada con el Proyecto de Acuerdo No. 009 de 2000, ni las grabaciones de las cintas magnéticas".

Por su parte las coadyuvantes de la entidad demandada, la señora ADRIANA MARCELA ACOSTA HERNANDEZ y la sociedad DOLMEN S.A E.S.P., coinciden en afirmar que el acto demandado fue expedido conforme a los lineamientos legales y reglamentarios que lo regulan, además que se evidencia claramente que el Acuerdo enjuiciado fue aprobado en el mes de junio de 2000, periodo que hacía parte de una prórroga de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal de Malambo.

También manifestaron de la existencia de la certificación de 06 de agosto de 2020 expedida por el secretario del Concejo Municipal de Malambo indicó que "revisados los archivos de esta Corporación no se encontró la documentación relacionada con el Proyecto de Acuerdo No. 009 de 2000, ni las grabaciones de las cintas magnéticas".

Al fin de resolver el presente problema jurídico, debe tenerse en cuenta que la sección Primera del honorable Consejo de Estado al resolver un asunto similar al ahora estudiado, en sentencia de 14 de mayo de 2015, indicó lo siguiente:

> "La Sala no tiene ninguna duda acerca de la irregularidad sustancial en la que incurrió el Concejo del Municipio de Pore, al haber aprobado el día 27 de noviembre de 2009 en segundo debate el proyecto de Acuerdo 022 de 2009, sin que hubieran transcurrido como mínimo los tres días a que hace alusión el inciso 3º del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, luego de la discusión surtida al proyecto en la Comisión de presupuesto el día 25 de noviembre de 2009. Por tanto, si el primer debate se llevó a cabo el día 25 de noviembre de 2009, el segundo debió haberse desarrollado después del día 30 de noviembre del mismo año (…) Para el caso en estudio, la irregularidad en que incurrió el Concejo Municipal de Pore fue que el primer debate al proyecto de Acuerdo 022 si lo realizó el día 25 de noviembre, el segundo debate debió haberlo llevado a cabo a partir del 1 de diciembre de 2009, como quiera que el jueves 26, el viernes 27 y el lunes 30 de noviembre correspondían a los tres días

> que debió esperar para que se discutiera en segundo debate con mayor profundidad y análisis, el proyecto de acuerdo (…) De acuerdo con la norma transcrita en precedencia (artículo 77 de la Ley 136 de 1994), observa la Sala que efectivamente el Concejo Municipal de Pore, contrario a lo esgrimido por el apelante, sí vulneró el derecho que tenían los habitantes de Pore de participar en el estudio y debate del proyecto de Acuerdo 022-2009, como quiera que dicha solicitud la radicaron ante la secretaría de la corporación territorial el día 30 noviembre de 2009, es decir, justo el día en que vencía el término de los tres días a partir de los cuales debía llevarse a cabo el segundo debate al proyecto de acuerdo, en la plenaria del Concejo. Por tanto, el Concejo Municipal de Pore, tenía el deber de haberle informado a los habitantes de la entidad territorial tal y como lo habían solicitado, para que efectuaran sus observaciones respecto de la posibilidad de autorizar al alcalde municipal para que suscribiera un endeudamiento de tan alta cuantía, lo cual bien podría haber acontecido el mismo día 30 de noviembre o el 1º de diciembre de 2009, cuando se debió desarrollar el segundo debate.[2]"

En este mismo sentido, la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 30 de julio de 2015[3], indicó lo siguiente:

> "El vicio de forma del acto administrativo, esto es la expedición irregular, se presenta cuando la Administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad. De igual forma, cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para su formación o la manera como éste debe presentarse. En todo caso, cuando el acto es expedido con vicios en el trámite, debe verificarse si tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión, de tal manera que, si la irregularidad en el proceso logra afectarla por ser sustancial o trascendente, el acto administrativo será anulable. En el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, no hay lugar a su anulación. (…) Evidencia la Sala, de las fotocopias auténticas de las constancias suscritas por el alcalde municipal y el secretario general del concejo municipal, visibles en los folios 15 y 17 del expediente, que el Acuerdo 017 de 2009 fue sometido a dos debates en el concejo municipal de Morroa, Sucre: **el primero, el día 4 de noviembre de 2009 y el segundo, el día 7 del mismo mes y año; por lo que, entre uno y otro debate trascurrieron solamente dos días. En este orden de ideas, no se cumplió con el procedimiento consagrado por el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, irregularidad que vicia la legalidad del acto, pues los concejos municipales y demás entidades territoriales están supeditadas a cumplir el procedimiento fijado en la ley para la aprobación de los proyectos de acuerdos."**

No obstante, a lo anterior, la Sección primera del Consejo de Estado en **Sentencia del 23 de agosto de 2019** también indicó:

> "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 períodos de sesiones ordinarias "[…] **todos los días son hábiles para**

---

[2] SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015). Radicación número: 85001-23-31-000-2010-00075-01. Actor: DIOMEDES VIVAS MARTINEZ Y OMAR FUENTES. Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE PORE – CASANARE. Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD

[3] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil quince (2015). Radicación número: 70001-23-31-000-2010-00220-02(20141). Actor: ABRAHAM HAYDER BERROCAL. Demandado: MUNICIPIO DE MORROA – SUCRE

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 2013[4], 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 prohíja 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**.

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.

Es del caso precisar además, que de conformidad con lo previsto en el inciso tercero del artículo 57 del Reglamento Interno del Concejo Municipal, durante los períodos de sesiones ordinarias "[…] todos los días son hábiles para las reuniones del Concejo y sus comisiones. Los horarios serán señalados por los respectivos presidentes."

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						

[4] 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 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 Coroza**l.

A partir de los argumentos expuestos, concluye la Sala que la recurrente no logró demostrar que la providencia apelada sea contraria a derecho […]" (negrillas fuera de texto).

En este mismo sentido, en sentencia de 14 de mayo de 2015[5], 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**.

Finalmente la Sala tampoco acoge el argumento de inconformidad según el cual, el desconocimiento del término legal no vulneró el derecho de defensa y de contradicción de los opositores del proyecto, porque en el decir del apelante a pesar de que el escrito presentado por miembros de la comunidad de Pore en el que le solicitaban al Concejo Municipal se abstuviera de aprobar el proyecto de acuerdo presentado por el Alcalde, tiene fecha 9 de noviembre de 2009, apenas fue hasta el día 30 del mismo mes y año que lo presentaron formalmente ante el Concejo Municipal, siendo que para dicha fecha ya el proyecto de acuerdo había sido aprobado como Acuerdo.

Al respecto obra a folio 19 del cuaderno de primera instancia el oficio 001 del 09 de noviembre de 2009 suscrito por 28 ciudadanos habitantes del municipio de Pore, que efectivamente tiene firma de recibido por parte de la Secretaria del Concejo Municipal el día 30 de noviembre a las 9:10 am. en el que le expusieron al Presidente del cabildo, lo siguiente:

"Nosotros los firmantes, habitantes de este municipio le solicitamos muy respetuosamente, se nos informe oportunamente mediante un medio de comunicación, llámese, escrito, radial, telefónico o perifoneo etc, en el momento que a la Sala del recinto llegue un proyecto de acuerdo mediante el cual se solicita la aprobación de un endeudamiento de cualquier índole. De igual manera si esto llegase a suceder, le solicitamos darnos a conocer el ponente del proyecto, fecha y hora de las sesiones para debatir su aprobación y desde ya participación (sic) amablemente de la comunidad en el debate.

Invitamos a que el Honorable Concejo Municipal se pronuncie negativamente frente al proyecto si llegar al recinto, al igual que la comunidad en general expresa su inconformismo y un NO rotundo al endeudamiento."

[…]

[5] 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

> Con excepción de las personas con limitaciones físicas o sensoriales, las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito y serán publicadas oportunamente en la Gaceta del Concejo".
>
> De acuerdo con la norma transcrita en precedencia, **observa la Sala que efectivamente el Concejo Municipal de Pore, contrario a lo esgrimido por el apelante, sí vulneró el derecho que tenían los habitantes de Pore de participar en el estudio y debate del proyecto de Acuerdo 022-2009, como quiera que dicha solicitud la radicaron ante la secretaría de la corporación territorial el día 30 noviembre de 2009, es decir, justo el día en que vencía el término de los tres días a partir de los cuales debía llevarse a cabo el segundo debate al proyecto de acuerdo, en la plenaria del Concejo**.
>
> Por tanto, **el Concejo Municipal de Pore, tenía el deber de haberle informado a los habitantes de la entidad territorial tal y como lo habían solicitado, para que efectuaran sus observaciones respecto de la posibilidad de autorizar al alcalde municipal para que suscribiera un endeudamiento de tan alta cuantía, lo cual bien podría haber acontecido el mismo día 30 de noviembre o el 1º de diciembre de 2009, cuando se debió desarrollar el segundo debate**.
>
> En este sentido, se comparte la afirmación del a quo según la cual "Pero no puede pasar (sic) por alto la celeridad con la que se obró en esta ocasión y la parquísima exposición de los integrantes de la Comisión de Presupuesto en su ponencia para primer debate…", afirmación que tiene su apoyo probatorio en el hecho de que para el día 23 de noviembre de 2009 -fecha en que fue recibido en el Concejo Municipal el proyecto de acuerdo 022 proveniente de la Alcaldía de Pore-, para ese mismo día le fue informado al burgomaestre lo siguiente:
>
> […]
>
> **La anterior prueba acredita la rapidez con que se adelantó el proceso de formación del acto acusado y que ya el crédito había sido autorizado por la entidad financiera, estando aún pendiente de surtirse el trámite de aprobación ante el concejo municipal**.
>
> De acuerdo con lo expuesto en precedencia, **el Concejo Municipal de Pore vulneró el término legal de los tres días que debía mediar cuanto menos entre el primer y el segundo debate al proyecto de Acuerdo que se tramitaba en el Concejo Municipal, circunstancia que condujo a que se le impidiera a la comunidad de Pore participar en la discusión del acto acusado, lo que constituye razón suficiente para confirmar el fallo apelado tal y como se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia 2009**[…]" (negrillas fuera de texto)".[6]

Lo primero que debe indicar el Despacho, es que no se cuenta con los antecedentes administrativos del acto demandado, no obstante, de haberse solicitado desde la admisión de la demanda y requeridos en la audiencia inicial.

Para el efecto, es menester precisar que la expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando **se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo**, es decir, cuando la actuación

[6] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil diecinueve (2019 Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00358-01 Actor: ESTEFANÍA FLORIAN RODRÍGUEZ Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE SAN SEBASTÍAN DE MARIQUITA – MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN DE MARIQUITA Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Tema: REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL – PROYECTO DE ACUERDO – TÉRMINO LEGAL PARA SU APROBACIÓN – DEBATES – INOBSERVANCIA DEL TÉRMINO DE TRES DÍAS QUE DEBE MEDIAR ENTRE LOS DOS DEBATES PARA APROBACIÓN DE UN ACUERDO Referencia: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

administrativa se realiza con anomalías en el trámite de expedición del mismo, en otras palabras, cuando se cuestiona la forma en la que se profirió el respectivo acto.

El profesor Dromi al definir este vicio del acto administrativo señala que "la omisión o el incumplimiento parcial de las formalidades requeridas pueden afectar en distintos grados su validez (del acto administrativo), según la importancia de la transgresión.[7]"

En el mismo sentido, la doctrina respecto a este vicio precisó, que aquel se materializa cuando "hay un defecto formal que produce una violación apreciable en el ordenamiento jurídico administrativo y su manteamiento fuera incompatible con el orden público, se está en presencia de un vicio sobre una forma esencial, sancionado con la nulidad absoluta del acto administrativo."[8]

En suma, la causal de nulidad por expedición irregular se configura cuando se acredita la existencia de alguna anomalía sustancial en el proceso de formación del acto.

Regresando al caso en concreto, si bien, el actor aporto con la demanda dos certificaciones, la primera de ellas sin fecha, suscrita por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo Sr. JOSE LUID OROZCO, en la cual se indica que el acuerdo municipal No. 09 fue aprobado en dos debates reglamentarios realizado los días 7 y 10 de junio del año 2000; y la segunda de fecha 30 de diciembre de 2019 suscrita por el Secretario General del Concejo Municipal de Malambo Sr. ABDEL SERJE MIRANDA en la cual se certifica que:

> "…revisado los archivos de esta corporación aparece el Acuerdo No. 09 de fecha 10 de junio de 2000: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA TARIFARIO DE LA TASA DE ALUMBRADO PUBLICO MUNICIPAL, SE CONCEDEN AUTORIZACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", tuvo sus dos debates reglamentarios, como consta en la certificación expedida por el Secretario General de esa época señor JOSE LUIS OROZCO, ASI:
>
> PRIMER DEBATE: junio 7 de 2000
>
> SEGUNDO DEBATE junio 10 de 2000
>
> (…)"

También debe tenerse en cuenta que dicha información debe ser verificada directamente en los antecedentes administrativos del acto administrativo general ahora demandado, por cuanto, se debe garantizar por la parte demandada que este operador judicial cuente con los elementos fácticos y jurídicos suficientes para decidir el presente asunto y viabilizar la impartición de una pronta, justa y cumplida justicia.

Como puede apreciarse, las únicas pruebas que militan en el plenario para decidir el presente asunto, son las certificaciones aportadas con la demanda y las aportadas por la parte accionada en su contestación, en las primeras certifican que los debates de aprobación se dieron los días 7 y 10 de junio del año 2000, y la segunda certifica que en los archivos de Concejo Municipal **no se encontró** la documentación relacionada con el Proyecto de Acuerdo No. 009 de 2000, ni las grabaciones de las cintas magnéticas.

Lo anterior, implica que, en la actualidad, no se cuentan con las actas de debates realizadas ante el Concejo Municipal de Malambo para la aprobación del proyecto de acuerdo, como tampoco se cuenta con las grabaciones de las mismas, pues ***la corporación municipal no ha procedido a la reconstrucción de los antecedentes del acto administrativo general contenido en el acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000.***

Documentos fidedignos en los cuales se puede constatar las fechas donde se debatió el proyecto que posteriormente paso a ser el acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000.

---

[7] Dromi Roberto, Acto administrativo, ciudad argentina e Hispania de Libros, Buenos Aires, 2008, pág. 94
[8] Cassagne Juan Carlos, El acto Administrativo Teoría y Régimen Jurídico, Temis, Bogota, 2013, pág 256

Obsérvese que en las sentencias precitadas, traídas como argumento de autoridad por la parte accionante, el Consejo de Estado valoró un gran cúmulo de pruebas entre las cuales se encuentra, copias de los proyectos de los acuerdos acusados, con el recibido en manuscrito de la secretaria del concejo municipal; oficios contentivos del informe de ponencia en la respectiva comisión; copias de las actas, que dan cuenta de la reunión en el recinto del Concejo Municipal de los nueve concejales con el fin de discutir la aprobación del proyecto de Acuerdo y; certificaciones suscritas por la secretaria de la corporación.

Lo anterior, quiere decir que se encontraban los antecedentes administrativos del acto enjuiciado, lo cual no ocurre en el presente proceso.

Se debe tener en cuenta que la obligación de aportar el expediente administrativo durante en traslado de la demanda, tiene el grado de deber, tal como quedo establecido por el legislador en la ley 1437 de 2011.

En el anterior orden de ideas, sí bien, este Despacho no puede desconocer la certificación del Secretario del Concejo de Malambo en las que se da cuenta que los debates se realizaron los días 7 y 10 de junio del año 2000, la misma resulta ser insuficiente, y a la vez, en cierta manera, contrasta con la actual, que no se encontraron dichos antecedentes, más aun, que en la motivación del acto, también se guradó silencio sobre los debates y los términos en los que se surtieron.

El despacho -se recalca- no puede ignorar ***que existe otra certificación suscrita por el secretario del Concejo Municipal de Malambo en la que da cuenta que esta desparecida la documentación relacionada con el Proyecto de Acuerdo No. 009 de 2000, lo que conlleva mas a este Despacho a colegir que en la actualidad no hay alguna prueba fidedigna que se pueda apreciar de forma directa que de cuenta de las fechas en las cuales se realizaron los debates.***

Así las cosas, las pruebas allegadas, no tienen la entidad necesaria para enervar el juicio de legalidad en abstracto del acto demandado, comoquiera que este Despacho debe verificar directamente en los antecedentes administrativos del acto, ya sea en las actas contentivas de las sesiones de debates o en la grabaciones, si los debates no se realizaron con un intervalo de tres días como lo impone el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

En síntesis, se advierte que la prueba arrimada por el actor no resulta suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo objeto de enjuiciamiento, el cual se presume ajustado a derecho. No obstante, ante lo aquí ocurrido, el despacho se encuentra en el deber, de ordenar las compulsas a los entes correspondientes, para que se investiguen las conductas a que hubiere lugar, por la no remisión de los antecedentes administrativos solicitados.

- CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta que, conforme al litigio fijado, se pretende la nulidad del acto administrativo general contenido en el acuerdo No. 09 del 10 de junio de 2000, por la causal alegada por el demandante, el despacho, ante la presunción de legalidad del acto acusado en los términos señalados en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 siendo de cargo de la parte actora, destruir dicha presunción y al no encontrase probado, se concluye no declarar su nulidad en los términos solicitados y en consecuencia, mantenerlo en el ordenamiento jurídico.

- COSTAS

Respecto a las costas de primera instancia el despacho acude a la sentencia del 11 de junio de 2020 proferida por la sección segunda con ponencia de la doctora SANDRA LISSET IBARRA VELEZ[9], en la cual, el Consejo de Estado señaló:

[9] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARR VÉLEZ Bogotá, D. C., once (11) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación

> "Al respecto, la Sala de Sección indica que si bien no existe criterio único que gobierne su condena, ha de señalarse que ambas subsecciones acuden al de causación, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso.
>
> En este orden, la Sala observa que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que sugiera causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que al margen de la conducta de las partes, sugiere que no procede su imposición al vencido, por lo que no se condenará en costas en esta instancia".

En este caso, siguiendo las consideraciones trazadas en la sentencia de unificación, al no haberse generado la prueba de los gastos del proceso, este despacho, negará la imposición de condena en costas a la parte vencida.

- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

V.- FALLA

PRIMERO: **NEGAR** las pretensiones de la demanda por las razones antes señaladas en la parte considerativa de la sentencia.

SEGUNDO: **NOTIFÍQUESE** personalmente a las partes y al Ministerio Publico el contenido de esta sentencia a las direcciones de correo electrónico indicados por las partes o por los medios de Ley.

TERCERO: En caso de no ser apelada, una vez ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

CUARTO: Sin condena en costas. Regístrese en el sistema Justicia XXI TYBA.

QUINTO: **COMPULSESE** a la Procuraduría Provincial, para lo de su competencia.

COMUNIQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

---

número: 05001-23-33-00-2012-00572-01(1882-14)CE-SUJ-SII-020-20 Actor: OLGA LUCÍA BERMÚDEZ Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho Asunto: Sentencia de unificación ingreso base de liquidación – régimen pensional del Decreto 929 de 1976 a quienes son beneficiarios del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.Sentencia de unificación por Importancia jurídica Sentencia CE-SUJ-SII-020-2020

Firmado Por:

Guillermo Alonso Arevalo Gaitan
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
001
Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4fe9a1b3e470da2a558c8dc7cf7b6d1d72d8b02ba4770c89a02a86833b3cefc7**
Documento generado en 14/12/2021 04:25:44 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica