



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, quince (15) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

<b>Magistrado Ponente:</b>	<b>OMAR EDGAR BORJA SOTO</b>
Medio de Control	<b>Revisión de acuerdo</b>
Ref. Proceso	76001-23-33-000-2021-00872-00
Demandante	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA <a href="mailto:njudiciales@valledelcauca.gov.co">njudiciales@valledelcauca.gov.co</a> <a href="mailto:dianaguapachaf27@gmail.com">dianaguapachaf27@gmail.com</a>
Demandado	MUNICIPIO DE CALIMA DARIÉN - Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021 <a href="mailto:alcaldia@calimaeldarien-valle.gov.co">alcaldia@calimaeldarien-valle.gov.co</a> <a href="mailto:ofijuridica@calimaeldarien-valle.gov.co">ofijuridica@calimaeldarien-valle.gov.co</a> <a href="mailto:secretariageneral@concejocalimaeldarien.gov.co">secretariageneral@concejocalimaeldarien.gov.co</a>
Ministerio Público	<a href="mailto:fjmoreno@procuraduria.gov.co">fjmoreno@procuraduria.gov.co</a>
Asunto:	Sentencia declara nulidad acuerdo

### SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA No. 203

#### I. OBJETO

Surtido el trámite que impone la ley, procede la Sala de Decisión conformada por los doctores **OMAR EDGAR BORJA SOTO**, magistrado ponente, **ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA** y **EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**, a decidir sobre la validez Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Calima El Darién, Valle “*Por medio del cual se procede aclarar el acuerdo 050 de 1999, en el sentido de establecer de manera correcta la ubicación y coordenadas de los centros poblados del municipio de calima el Darién, para proceder el registro de las áreas sustraídas de la ley 2° de 1959 y además establecer las zonas para el desarrollo turístico prioritario del municipio de calima el Darién por razones de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones*”, por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad hechas por la Gobernadora del Valle del Cauca.

#### II. ANTECEDENTES

##### 1. LA DEMANDA.

## 1.1. PETICIÓN.

La señora Gobernadora del Valle del Cauca, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio de lo dispuesto en el numeral 10 del art. 305 de la Constitución Política, arts. 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986, presentó la siguiente petición:

*“Se solicita al Honorable Tribunal se decida sobre la validez del Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROCEDE ACLARAR EL ACUERDO 050 DE 1999, EN EL SENTIDO DE ESTABLECER DE MANERA CORRECTA LA UBICACIÓN Y COORDENADAS DE LOS CENTROS POBLADOS DEL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN, PARA PROCEDEN EL REGISTRO DE LAS ÁREAS SUSTRADAS DE LA LEY 2° DE 1959 Y ADEMÁS ESTABLECER LAS ZONAS PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO PRIORITARIO DEL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN POR RAZONES DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

### PRESUPUESTOS PROCESALES

#### *Legitimidad.*

*La presente solicitud de revisión por motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad se instaura en desarrollo de los artículos 305 numeral 10 de la Constitución Política, 94 numeral 8° del Decreto 1222 de 1986, 117 y 118 numeral 8° del Decreto 1333 de 1986, 82 de la Ley 136 de 1994, según los cuales, el Gobernador se encuentra facultado para la revisión de constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por los Alcaldes y Concejos en su jurisdicción, y objetarlos para que el Tribunal competente decida sobre su validez.”*

## 1.2. HECHOS.

Señaló como hechos los siguientes:

*“PRIMERO: El Concejo Municipal de Calima El Darién, Valle, mediante el Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, aclara el título del Acuerdo No. 050 de 1999, cambiando su denominación de Plan Básico de Ordenamiento Territorial a Esquema Básico de Ordenamiento Territorial. Así mismo, aclara información cartográfica de los centros poblados, aclara las coordenadas para el polígono de la ampliación de la zona urbana; identifica la convención de polígono en el plano “Centro Poblado La Playa”; aclara la información cartográfica relacionada con las zonas urbanas y de expansión de acuerdo con las modificaciones gestionadas en administraciones anteriores; demarca los límites del Municipio de Calima El Darién según las Ordenanza 049 de 1939 y 31 de 1923; determina las zonas de desarrollo turístico prioritario del municipio, el polígono establecido en el plano 02 y carteras de las coordenadas amarradas al sistema de referencia MAGNA y SIRGAS; señala las actividades que en los predios comprendidos en los polígonos de las zonas de desarrollo turístico prioritario pueden desarrollar; define los predios o áreas urbanas de la cabecera municipal, de expansión urbana, cascos corregimentales, centros poblados y cabeceras de las veredas de todo el municipio que se encuentran sustraídas de las reservas forestales incluyendo las infraestructuras y equipamientos de servicios básicos y saneamiento ambiental asociado a dichos desarrollos. Conmina al Alcalde para que solicite al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el registro de las áreas sustraídas de los centros poblado; y autoriza al Alcalde para la gestión de convenios con la Empresa de Servicios Públicos EMCALIMA ESP y/o entidades del orden departamental o nacional para la gestión del mejoramiento de las áreas de coberturas de servicios*

*públicas en las zonas establecidas. Finalmente, deroga el Acuerdo No. 011 del 8 de junio de 2021.*

*SEGUNDO: El Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, fue debatido en diferentes fechas así: primer debate el 19 de julio de 2021 y segundo debate el 26 de julio del mismo año.*

*TERCERO: El Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, fue sancionado por el señor Alcalde Municipal el 27 de julio de 2021.*

*CUARTO: El Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, se encuentra publicado en la página web de la entidad.*

*QUINTO: Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, fue recibido por el Departamento Administrativo Jurídico para la correspondiente revisión legal y constitucional el 6 de agosto de 2021, como consta en el sistema que para el efecto se lleva en esta oficina.*

*SEXTO: Con el oficio remisorio (01 folio) para revisión jurídica por parte de la Gobernación del Valle del Cauca, se allegó la siguiente documentación: Exposición de motivos, Solicitud de Registro de Centros Poblados, Acto Administrativo, Anexo 2. Interés Turístico Prioritario - Cartera de Coordenadas de las Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario Calima El Darién amarradas al Sistema de Referencia MAGNA SIRGAS Origen Oeste; Anexo 1. Centros Poblados: Cartera de coordenadas amarradas al sistema de referencia MAGNA SIRGAS Origen Oeste de la aclaración centros poblados del Acuerdo 050 de 1999 precisando carteras por Centro Poblado; Carta para presentar proyecto de Acuerdo al Alcalde Municipal; Proyecto de Acuerdo; Oficio ALCANCE REMISION ACUERDOS MUNICIPALES No 17 y 18, DEL MUNICIPIO DE CALIMA EL DARIEN, dirigido al Departamento Administrativo Jurídica de la Gobernación del Valle del Cauca; Plano Centros Poblados V8; y Plano Zona de Interés Turístico V6.*

*SÉPTIMO: Revisado el acto administrativo de conformidad, se encontraron las siguientes razones jurídicas que lo hacen contrario a disposiciones constitucionales y legales.”*

### **1.3. NORMAS VIOLADAS.**

Dice el escrito de observaciones que el acuerdo en revisión es violatorio de las siguientes normas procedimentales para su formación:

#### **CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA**

*"• Constitución Política: artículos 1º, 80, 103, 106, 285, 287, 288, 311, 313 numerales 7º y 9º;*

*• Artículo 81 de la Ley 134 de 1994; • Artículo 72 de la Ley 136 de 1994;*

*• Artículos 1, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 242, 25 y 283 de la Ley 388 de 1997, "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"; • Artículo 2º de la Ley 507 de 1999;*

*• Artículo 2º de la Ley 902 de 2004, "Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones";*

*• Artículo 45 de la Ley 1437 de 2011.*

*• Ley 1757 de 2015.*

*• Decretos 879 de 1998 y 4002 de 2004, compilados por el Decreto 1077 de 2015;*

*• Decreto 1232 de 2020, "por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2.1.1. del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda,*

*Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.” y compilados en el Decreto 1077 de 2015.*

- *Resolución No. 6917 del 01 d agosto de 2016 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*
- *Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015...”*

Respecto al material remitido para la revisión de constitucionalidad y legalidad se resalta el acta de aprobación del acuerdo y el informe de comisión<sup>1</sup>, documentos expedidos por el Concejo Municipal de Calima Darién, que en lo pertinente establecen:

*“El día lunes 19 de julio de 2021 a las 11:00 am se reunió la Comisión del plan para hacer estudio y primer debate del proyecto de acuerdo No. 18 (página 21)....*

*El día lunes (sic) 22 de julio de 2021 a las 03:30 pm se reunió en plenaria el honorable consejo municipal para aprobar en segundo debate el proyecto de acuerdo No. 18 (página 19) ...”.*

Al revisar el contenido del artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y la documentación referente al debate del Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, se establece que en el presente caso entre uno y otro debate transcurrieron solamente dos (02) días, es decir, el segundo debate se realizó dentro del tercer día.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

Tal como se evidencia de la constancia secretarial de desfijación visible en el expediente virtual Sharepoint, la parte demandada guardó silencio.

## **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Procurador Judicial 166 Judicial II delegado ante este Tribunal sostuvo que una vez verificada la documentación aportada con la solicitud de revisión de acuerdo, el tiempo transcurrido entre el segundo debate y el tercer debate, se llevó dentro del tercer día, y no después de los tres días, por lo que realizó petición en estricto sentido de declarar la nulidad del Acuerdo 018 del 26 de julio de 2021 por incumplir con la ritualidad procesal contemplada en los preceptos constitucionales y legales citados en líneas anteriores.

Por otro lado, frente a los otros cargos en contra del acuerdo 018, por eficacia procesal, sostuvo que al evidenciarse un vicio de forma que invalidó el acto

---

<sup>1</sup> Páginas 19-21 del documento PDF 05. Antecedentes administrativos.

cuestionado, resulta innecesario analizar otros aspectos de forma o entrar en la discusión sobre aspectos de fondo.

#### **4. TRÁMITE PROCESAL.**

4.1. Mediante auto interlocutorio No. 228 del 07 de septiembre de 2021, se dispuso avocar el conocimiento y se procedió a fijar en lista por diez días conforme lo prevé el numeral 1 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986.

Agotado todo el trámite previsto en el art. 121 del Decreto 1333 de 1986, y encontrándose dentro de la oportunidad legal para ello, se procede a dictar la presente providencia, bajo las siguientes:

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia.**

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, por tratarse de observaciones formuladas por señora Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, acerca de la constitucionalidad y legalidad de un acuerdo municipal, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986.

#### **2. Problema Jurídico.**

El problema jurídico consiste en establecer si el Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, *"Por medio del cual se procede aclarar el acuerdo 050 de 1999, en el sentido de establecer de manera correcta la ubicación y coordenadas de los centros poblados del municipio de calima el Darién, para proceder el registro de las áreas sustraídas de la ley 2º de 1959 y además establecer las zonas para el desarrollo turístico prioritario del municipio de calima el Darién por razones de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones"*, expedido por el Concejo Municipal de Calima Darién - Valle, cumplió con el procedimiento establecido en el art. 73 de la Ley 136 de 1994, consistente en haber sido sometido a consideración de la plenaria de la corporación antes de haber transcurrido tres días después de su aprobación en la comisión respectiva, es

---

<sup>2</sup>Ley 1437 de 2011, en adelante por sus siglas, CPACA.

decir, que entre el primer y segundo debate para su aprobación no transcurrieron al menos tres (3) días.

En caso de no evidenciarse vicio formal en su trámite, se abordarán los otros cargos formulados en contra del Acuerdo cuestionado.

**i) Marco normativo aplicable al caso concreto.**

Los Concejos Municipales pueden tomar la iniciativa para la formulación de proyectos la cual culminará con la expedición de un acuerdo siempre y cuando se acaten los requerimientos legales para tal fin. Las normas que regulan la materia establecieron que el proyecto de acuerdo debe ceñirse a un procedimiento específico, surtiendo las distintas instancias o fases previa consolidación del acuerdo, al punto que la inobservancia de ellas invalidará el proceso y no podrá surgir a la vida jurídica la proposición de los ediles.

En atención a la facultad otorgada por el legislador, la Ley 11 de 1986 *“Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”*, estableció dentro de las ritualidades para la aprobación de los Acuerdos los debates a los que se debe someter la propuesta, especificando:

**“Artículo 66.** Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en tres debates, celebrados en tres días distintos. Además, debe haber sido sancionado y publicado.”

Con posterioridad nació a la vida jurídica el Decreto 1333 de 1986, por medio del cual se expidió el Código de Régimen Municipal, en cuyo artículo 108 precisó:

**Artículo 108º.-** Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobarse en tres debates, celebrados en tres días distintos. Además, debe haber sido sancionado y publicado.

Finalmente es expedida la Ley 136 de 1994 – vigente a la fecha - *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”* y en cuya exposición de motivos señala como objetivo primordial apuntalar a la creación de un municipio más moderno y a la formulación de un nuevo ciudadano, por lo que en virtud de ello, introdujo modificaciones a los presupuestos normativos que regulaban la creación de los Acuerdos, reseñando:

**Artículo 73º.- Debates.** *Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se*

*surtirá el primer debate. La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.*

*Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.*

*El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.*

A través del tiempo han surgido varias normatividades que han regulado el trámite que debe advertir un proyecto de acuerdo para convertirse en tal, no obstante, siempre se ha señalado que los proyectos deben ser sometidos a debates, los cuales se deben surtir en días distintos, sin embargo, la última Ley introdujo el término de tres días que debe mediar entre el primer y segundo debate, los cuales deben ser llevados a cabo en la Comisión de la materia objeto de estudio y la Plenaria de la Corporación, respectivamente.

#### **i) Marco Jurisprudencial.**

Respecto del deber de acatar las formalidades que reposan en las normas para la conversión de un proyecto en Ley, la Corte Constitucional afianza la necesidad de avizorarlas, señalando que aquellas son imperitas y lejos están de ser un capricho del legislador y por el contrario propenden por concienciar a sus promotores para que el resultado sea producto de un estudio racional.

Así pues, la Sala Plena del máximo órgano constitucional con ponencia del Dr. Eduardo Montealegre Lynett, indicó<sup>3</sup>:

*“5. Estas exigencias para la aprobación de un proyecto de ley no son formalidades gratuitas sino que persiguen finalidades de gran importancia. Así, la Carta no sólo señala que Colombia es un Estado democrático, fundado en la soberanía popular (CP arts 1º y 3º), sino que además consagra un cierto diseño institucional, pues establece una forma de gobierno presidencial, con separación entre las ramas de poder, y en donde el órgano legislativo está organizado bicameralmente (CP arts 113, 114 y 115). La regulación del proceso de formación de las leyes, que es una de las funciones esenciales del Estado, y en particular del Congreso, pretende precisamente potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C – 737 de 2001. Referencia: expedientes D-3288 y D-3296 acumulados. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá D.C., julio once (11) de dos mil uno (2001).

*Por ejemplo, la regla según la cual entre los distintos debates deben transcurrir un cierto número de días (CP art. 160), no es un capricho del Constituyente sino que pretende evitar la aprobación apresurada de normas legales, a fin de que no sólo exista un debate racional y reposado sobre los proyectos en las cámaras, sino que incluso sea posible “la eventual manifestación de la opinión pública a través de la discusión de los resultados obtenidos en la etapa precedente”, tal y como lo señalaron expresamente los delegatarios de la Asamblea Constituyente de 1991<sup>4</sup>.”*

Claro es entonces el objetivo del constituyente al establecer determinado lapso entre un debate y otro, no pretendiendo cosa distinta que una quietud y reposo mental para que se reflexione sobre la viabilidad, necesidad, pertinencia y demás características que deben mediar para la expedición de las leyes.

La Corte Constitucional en sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010, expediente CRF-003, M.P Humberto Antonio Sierra Porto se pronunció sobre el término que debe transcurrir entre el primer y segundo debate para la aprobación de un proyecto de ley, al respecto se trae a colación el pronunciamiento:

#### **“4.2.8. Lapso entre debates**

*El lapso que debe transcurrir entre debates es una exigencia del artículo 160 de la Constitución, que al respecto establece “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”. Para la Corte este requisito siempre ha implicado una importante forma de concreción del principio democrático, en cuanto refuerza el pluralismo que debe impregnar cada etapa del procedimiento legislativo, pues asegura un período de reflexión a los miembros de las plenarios y comisiones permanentes respecto del contenido del proyecto que deben debatir y votar. En este sentido resulta ilustrativa la sentencia C-203 de 1995 que, refiriéndose al requisito ahora estudiado, manifestó:*

*“Tales términos han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del “pupitrero” sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.*

*También se busca que la opinión pública, gracias a la divulgación de los textos ya aprobados durante los debates transcurridos, se manifieste sobre ellos y contribuya a la mejor ilustración y al más amplio análisis del Congreso en virtud de una mayor participación democrática.”*

***Respecto de las reglas que se derivan de este requisito se ha sostenido que para efectos del conteo de los días que deben transcurrir entre los debates no se puede tomar en cuenta ni el que finaliza el debate, ni el día que se da inicio al siguiente, pues la Constitución utiliza la expresión “entre”; los días que exige el artículo 160 son días calendario, pues todos los días son hábiles para que las cámaras sesionen; cuando se presenta deliberación conjunta de las comisiones permanentes para dar primer debate a un proyecto de ley no es necesario que medien quince días entre el debate de una plenaria y la otra puede***

<sup>4</sup> Ver Informe Ponencia para Primer Debate. Gaceta Constitucional No 79, pag 10.



*incluso ser simultáneo, más sí los ocho días exigidos entre el debate en comisiones y el debate en plenaria.*<sup>5</sup> (Negrilla fuera de texto original).

El Consejo de Estado no ha sido ajeno a esta postura, donde en un asunto de ribetes semejantes señaló la necesidad de advertir el término de tres días que debe mediar entre el primer y el segundo debate para el estudio del proyecto de Acuerdo Municipal, indicó la postura que se ha mantenido de manera sosegada al respecto, precisando<sup>6</sup>:

*Ahora bien, en cuanto a si constituye vicio de procedimiento el hecho de que entre cada debate haya mediado un plazo superior al previsto en el inciso tercero del artículo 73 de la Ley 136 de 1994, la Sala precisa que no, puesto que, tal como lo ha interpretado la Corte Constitucional, los términos entre cada debate son términos mínimos no máximos, para que los parlamentarios, en este caso, los ediles, puedan analizar y reflexionar sobre las propuestas que serán puestas a su consideración en la sesión subsiguiente.”*

En el citado caso, el Consejo de Estado estudió la nulidad de un Acuerdo Municipal donde la parte actora señalaba que el Concejo del ente territorial había inadvertido el término establecido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, pues los ediles surtieron el primer y segundo debate mediando entre ellos más de los tres días señalados en la normatividad. Concluyó el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que el cómputo que reposa en dicho articulado obedece a términos **mínimos** y no máximos, citando para el efecto jurisprudencia de la Corte Constitucional donde se señala con vehemencia, la importancia de los términos a fin de que el resultado del proyecto surja de un estudio acucioso y no “a pupitrazo”.

Ahora bien, respecto a la forma correcta para calcular los tres días de que trata el Art. 73 de la Ley 136 de 1994, el Consejo de Estado tuvo ya la 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, la cual ha sido reiterada en otras providencias más recientes<sup>7</sup>.

*“Finalmente, considera la Sala equivocada la contabilización del término de tres (3) días que aparece en el memorial contentivo del recurso de apelación, pues si la ponencia al proyecto de acuerdo se radicó el día **23 de Noviembre de 2009** y el primer debate tuvo lugar el día **26 de noviembre**, ha de concluirse que al aprobarse en segundo debate el día **29 de noviembre**, ese primer debate se*

<sup>5</sup>C. Constitucional. Sentencias C-025 de 1993, C-055 de 1995 y C-809 de 2001.

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Radicación: 70012331000200800065 02. No. Interno: 18065. Consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil trece (2013).

<sup>7</sup> Ver al respecto, providencia del Consejo de Estado - Sección 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

**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:

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.

#### 2.4.3. Afectación a la ley cuando se viola el procedimiento estipulado.

En esta oportunidad, reitera la Sala de decisión la posición pacífica que ha sostenido sobre la importancia de observar el procedimiento de formación de los actos propios de las corporaciones públicas. Por lo cual, se procederá a citar dichos pronunciamientos<sup>8</sup> donde se indicó:

*././ en este orden de ideas, la Sala considera que el razonamiento que hace la Corte Constitucional respecto a la necesidad del término que debe existir entre el primer y el segundo debate en la formación de un proyecto de ley, es válido para comprender el porqué de los tres días entre el primer debate y el segundo para la expedición de un acuerdo municipal. En efecto, la Sala estima que este lapso permite a los miembros de las comisiones y plenarias reflexionar respecto del contenido del proyecto que se va a debatir y votar, desarrollando así el principio democrático orientador, luego, se puede afirmar que el segundo debate de un proyecto de acuerdo, sólo puede realizarse después de tres días de surtido el primero.*

*Para el caso a tratar, por ejemplo, el primer debate al interior de la comisión del Concejo Municipal de Tuluá, se realizó el 24 de enero de 2017 y el segundo debate en la plenaria se realizó el 27 de enero del mismo año, sin embargo, era claro que el segundo debate sólo podía llevarse a cabo a partir de la primera hora del día 28 de enero de 2017, pasados los tres días dispuesto en la ley, toda vez que de esta forma se genera un periodo de reflexión respecto al contenido del*

<sup>8</sup> Providencia del 2 de junio de 2017, revisión de acuerdo municipal expediente 76001-23-33-009-2017-00430-00. M.P. Oscar Silvio Narvaez Daza, reiterada en la Sentencia No. 166 del 14 de julio de 2017 revisión de acuerdo municipal expediente 760012333007201700603-00 M.P. Eduardo Antonio Lubo Barros.

*proyecto de acuerdo y además se garantiza el principio de publicidad, que hace parte del principio democrático, en cuanto se permite que (i) los integrantes de la corporación territorial se enteren del proyecto de acuerdo debatido en la comisión respectiva, (ii) puedan conocerlo y examinarlo con la debida anticipación al segundo debate y (iii) llevar a la plenaria las modificaciones o apreciaciones que considera pertinentes al tema objeto de proyecto de acuerdo. Adicionalmente se garantiza a la comunidad la posibilidad de participar en la formación de las normas territoriales. /.../*

*Finalmente la Sala estima razonable el término de tres días para la garantía de tales principios habida cuenta que con anterioridad al artículo 73 de la Ley 136 de 1994 el Legislador solamente había previsto que los debates de un proyecto de acuerdo se realizaran en días distintos, sin precisar de manera uniforme cuántos días deben transcurrir entre un debate y otro. En efecto el artículo 173 de la Ley 4ª de 1913 estableció que para que un proyecto se convierta en acuerdo requerirá de dos debates en días distintos. Por su parte la Ley 89 de 1936, artículo 6º, al igual que la Ley 11 de 1986, artículo 66 y el Decreto 1333 de 1986, artículo 108, establecieron de manera similar, que para que un que un proyecto se convierta en acuerdo requerirá tres debates en días distintos, sin precisar tampoco el término que deba transcurrir entre debate y debate, circunstancia que contraviene el principio democrático y de participación ciudadana en la formación de los actos que le interesan a la comunidad./.../*

## ii) **Caso concreto.**

En el *sub-lite*, el Concejo Municipal de Calima Darién expidió el Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, los cuales una vez culminado el proceso por los Ediles y el Alcalde del ente territorial, fueron enviados a la Gobernadora del Valle del Cauca, quien al encontrarlos en aparente contradicción con la Constitución y a la Ley, los remite al Tribunal Administrativo para su estudio.

El cargo que plantea la Gobernadora del Valle del Cauca es referente al requisito que establece el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, concretamente señalando que el Concejo no respetó el término de los tres días que consagra la precitada norma que debe mediar entre el primer debate que se realiza en la Comisión respectiva y el segundo debate en la Plenaria de la Corporación.

Sea lo primero advertir que la Ley 136 de 1994 establece el procedimiento para que un proyecto se convierta en Acuerdo Municipal, según este, el primero debe ser presentado por quien tenga iniciativa para hacerlo<sup>9</sup>, conservar una unidad de materia<sup>10</sup> y cumplir los trámites previstos para ello, a saber: i) surtir un primer debate en la Comisión respectiva y **después de tres días** arribar al segundo debate en la Plenaria de la Corporación<sup>11</sup>, ii) de no ser aprobado se deberá archivar<sup>12</sup>, iii) de ser

<sup>9</sup> Art. 71. *Ibidem*.

<sup>10</sup> Art. 72. *Ibidem*.

<sup>11</sup> Art. 73. *Ibidem*.

aprobado debe ser sancionado por el alcalde<sup>13</sup> siempre y cuando no encuentre objeciones para ello<sup>14</sup>, iv) ser publicado en debida forma<sup>15</sup> y finalmente iv) enviarse al Gobernador para su revisión<sup>16</sup>.

Depuestos los requisitos que plantea la normatividad aplicable, se encuentra loable atender la solicitud de la Gobernadora del Valle del Cauca, toda vez que el término entre uno y otro debate obedece a un requerimiento para la creación del Acuerdo Municipal, como claramente lo especificó la norma.

Se allegó al expediente remitido por la Gobernadora en original el Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021 con sus respectivas firmas y constancias<sup>17</sup>, denotándose que el primer debate fue llevado a cabo el día 19 de julio de 2021 y a reglón seguido se verifica que el segundo debate acaeció en plenaria el 22 del mismo mes y año. Así las cosas, con fundamento en lo anterior se evidencia que los días que se deben calcular son los siguientes, tal como aparece en el calendario, veamos:

**JULIO 2021**

DOM	LUN	MAR	MIÉ	JUE	VIE	SÁB
27	28	29	30	01	02	03
04	05	06	07	08	09	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31
01	02	03	04	05	06	07

Visto lo anterior, se puede colegir que al haberse realizado el primer debate el día 19 de julio de 2021, el segundo debió haberse desarrollado a partir del 23 de julio de la misma anualidad.

Verificadas las pruebas y en atención al marco normativo y los precedentes jurisprudenciales anotados, se vislumbra sin mayores elucubraciones que el término de los tres días consagrado en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 dista de ser un capricho inocuo del legislador y por el contrario se erige como un requisito

<sup>12</sup> Art. 75. Ibídem.

<sup>13</sup> Art. 76. Ibídem.

<sup>14</sup> Art. 78. Ibídem.

<sup>15</sup> Art. 81. Ibídem.

<sup>16</sup> Art. 82. Ibídem.

<sup>17</sup> Documento PDF 05 Antecedentes Administrativos.

indispensable para que en dichos días emerja la cavilación sobre el proyecto estudiado antes de ser convertido en Acuerdo.

En consecuencia, al tenor de lo expuesto por el Consejo de Estado, el término de los tres días debe ser visto como un término mínimo y no máximo, por lo que, no se puede prescindir de dicho lapso, ya que al hacerlo se trasgrediría el principio de la instrumentalidad de las formas, del cual la Corte Constitucional explicitó<sup>18</sup>:

*“7. El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>19</sup>, tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad plenamente complementarias.*

*De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Esto explica, por ejemplo, que esta Corporación haya señalado, en forma constante, que al estudiar si una ley viola o no el principio de unidad de materia, la noción de materia debe ser entendida en forma amplia, puesto que un entendimiento demasiado riguroso de su alcance, obstaculizaría indebidamente la aprobación de las leyes, con lo cual esa regla terminaría afectando el principio democrático que ella misma pretende realizar. Y de manera más general, esta Corte ha dicho que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental”<sup>20</sup>.*

*Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen. Esto explica que sea una función esencial de los tribunales constitucionales en general<sup>21</sup>, y de esta Corte Constitucional en particular, verificar la regularidad del procedimiento de aprobación de las leyes. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 “no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a*

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C – 737 de 2001. Referencia: expedientes D-3288 y D-3296 acumulados. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. julio once (11) de dos mil uno (2001).

<sup>19</sup> Cfr. Jaime Bernal Cuéllar y Eduardo Montealegre Lynett. **El Proceso Penal**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995. Págs. 284 y 285.

<sup>20</sup> Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

<sup>21</sup> Sobre el control constitucional del procedimiento de formación de las leyes, ver Paloma Biglino Campos. Los vicios en el procedimiento legislativo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 19 y ss, en donde esta autora describe como en Italia, Alemania, Francia y España, es claro que el juez constitucional tiene la facultad de controlar la regularidad del proceso de formación de una ley. Específicamente ver, Corte Constitucional Italiana, sentencia 9 de 1959, en donde decidió asumir el control de los vicios de procedimiento, o Tribunal Constitucional Español, sentencias S-108 de 1986 y S-57 de 1989, en donde ese tribunal verificó la regularidad de la forma de aprobación de determinadas leyes.

*la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos<sup>22</sup>.*”

En virtud de lo expuesto, si bien es cierto que la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas para la aprobación de las leyes pretendiendo atenuar la barrera de lo formal sobre lo sustancial, lo cierto es que el respeto por dichas normas procedimentales continua vigente al punto que señala la Corte que se debe verificar el procedimiento y en caso de adolecer de vicios se debe adentrar al estadio de la declaratoria de ilegalidad.

En consecuencia, en el caso de marras estando demostrado que el Concejo Distrital de Buenaventura para la expedición del Acuerdo pasó por alto el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, al realizar los debates del proyecto con una diferencia de tan solo dos días y no tres como reza la norma y con fundamento a ello, resulta imprescindible para ésta Sala de Decisión declarar la nulidad del citado Acuerdo Municipal por expedición irregular e infracción a norma superior conforme al art. 137 del CPACA, pues no puede perderse de vista que las ritualidades procedimentales no se acataron y consigo se quebrantó la intención del legislador de realizarse un análisis concienzudo al proyecto antes de expedir el Acuerdo.

Finalmente, teniendo en cuenta que prospera el cargo de nulidad por vicio de forma en la expedición del Acuerdo 018 del 26 de julio de 2021, *“Por medio del cual se procede aclarar el acuerdo 050 de 1999, en el sentido de establecer de manera correcta la ubicación y coordenadas de los centros poblados del municipio de calima el Darién, para proceder el registro de las áreas sustraídas de la ley 2° de 1959 y además establecer las zonas para el desarrollo turístico prioritario del municipio de calima el Darién por razones de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones”*, no hay lugar a entrar a debatir sobre los otros cargos formulados en contra del acto administrativo.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** del Acuerdo No. 018 de julio 26 de 2021, *“Por medio del cual se procede aclarar el acuerdo 050 de 1999, en el sentido de*

<sup>22</sup> Sentencia C-500 de 2001. MP Álvaro Tafur Galvis.

*establecer de manera correcta la ubicación y coordenadas de los centros poblados del municipio de calima el Darién, para proceder el registro de las áreas sustraídas de la ley 2° de 1959 y además establecer las zonas para el desarrollo turístico prioritario del municipio de calima el Darién por razones de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones", expedido por el Concejo Municipal de Calima Darién - Valle, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.*

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, **REMÍTASE** copia de la misma a la señora Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, al Concejo Municipal de Calima Darién y al señor Alcalde de dicho ente territorial.

**TERCERO:** En firme la sentencia, líbrense las comunicaciones del caso para su cumplimiento y de no ser recurrido, archívese previa anotación en los programas "Justicia Siglo XXI" y "SAMAI".

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Providencia discutida y aprobada en Sala de decisión de la fecha. (Acta Virtual)

**LOS MAGISTRADOS,**

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente)

**ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

(Firmado electrónicamente)

**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**

(Firmado electrónicamente)

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**