



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de abril de dos diecinueve (2019)

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado 1101-33-34-004-2016-00127-00)
Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá y otros
Demandado: Bogotá, Distrito Capital

SIMPLE NULIDAD

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá a dictar sentencia, de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de simple nulidad, ha instaurado el Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá y los señores Gloria Stella Díaz Ortiz, Jairo Cardozo Salazar¹ y el Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá – SINDISTRITALES² contra el Distrito Capital de Bogotá, con el propósito de obtener la nulidad del Decreto 641 del 6 de abril de 2016 *“Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Tanto el proceso 2016-00127 como en el 2016-00140 se pretende la nulidad del Decreto 641 del 6 de abril de 2016 *“Por el cual se efectúa la*

¹ Proceso con radicado 2016-00127.
² Proceso con radicado 2016-00140.

reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones”.

2. Cargos de nulidad

2.1. Expediente 2016-00140

Estimaron los demandantes que el Acuerdo 641 de 2016 fue expedido con vulneración a lo previsto en los artículos 72 y 75 del Acuerdo 348 de 2008³ y con transgresión a lo establecido en el Manual Específico de Funciones de los Empleados del Concejo de Bogotá.

Explicó que las anteriores disposiciones se conculcaron debido a que: i) no se respetó el término de presentación de las ponencias de los proyectos de Acuerdo 76 y 82 de 2016⁴; ii) se negó injustificadamente la prórroga solicitada en el término reglamentario; y iii) se desconocieron las funciones de la Secretaría de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno, en sus tareas de lectura de artículos, la modificación de los mismos, el registro y certificado de los resultados de votación, así como de certificación y registro de asistencia de los concejales que asistieron a la respectiva sesión.

2.2. Expediente 2016-00127

2.2.1. Infracción de las normas en que debía fundarse

Adujeron que la Presidencia de la Comisión de Gobierno del Concejo de Bogotá interpretó errónea el contenido del párrafo 1 del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008, pues, esa norma no autoriza negar las solicitudes tendientes a prorrogar el plazo para la presentación de ponencias; por el contrario, solo otorga la facultad de disponer sobre el término por el cual podría extenderse el plazo adicional.

³ *Por medio del cual se adoptó el Reglamento Interno del Concejo Distrital de Bogotá.*

⁴ *Proyectos que fueron acumulados por tratar de la misma materia, cuya aprobación y sanción dio origen al Acuerdo 641 de 2016, demandado en el presente juicio.*

*Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)
Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá
Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad*

Mencionaron que se transgredió lo previsto en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, debido a que la denegatoria a la prórroga solicitada no atendió a los fines que autoriza dicha figura, ni resultó proporcional a los hechos que le sirvieron de causa, pues, la solicitud se efectuó con el objeto de contar con la información suficiente para realizar un análisis objetivo sobre la pertinencia de la propuesta vertida en el proyecto de acuerdo demandado.

2.2.2. Expedición irregular

Arguyeron que el trámite de aprobación del acuerdo demandado no contó con los estudios técnicos necesarios para disponer la fusión de 22 hospitales públicos del Distrito de Bogotá, omisión con la que se desconoció lo prescrito en los artículos 46 de la Ley 909 de 2004 y 95 al 97 del Decreto 1227 de 2005.

Aseguraron que el acto demandado carece de los soportes técnicos, legales, financieros y administrativos, suficientes para concluir que la creación de una entidad asesora de gestión administrativa era la mejor opción para optimizar los costos en la prestación de servicios administrativos y operaciones de las Empresas Sociales del Estado.

Agregaron que la demandada, en el trámite de aprobación del Acuerdo 641 de 2016, omitió tener en cuenta el principio de participación ciudadana, necesario para permitir a los ciudadanos intervenir en las fases de planeación del dicho acto administrativo y alimentar el debate público. Además, explicó que la realización del Foro, llevado a cabo el 2 de marzo de 2016, de forma alguna reemplaza dicha obligación.

Dijeron que se conculcaron los artículos 3 y 42 de la Ley 489 de 1998, en donde se prescribe que la gestión administrativa distrital se debe ejercer con pulcritud y transparencia, así como con la debida diligencia y cuidado, para permitirles a las personas conservar la confianza en el Distrito.

Afirmaron que se transgredió el artículo 79 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto, el 9 de marzo

de 2016, se dio inicio a la sesión, se aprobó el orden del día y se abrió el debate para la aprobación del acuerdo impugnado, esto, sin que antes se hubieran solventado los recursos de reposición y apelación propuestos en contra de la decisión de negar la prórroga solicitada para la presentación de la ponencia. Con todo, explicó que, aun cuando contra dicho acto no procediera recurso alguno, el trámite de aprobación del acuerdo debió suspenderse hasta que se notificara la decisión de declararlos improcedentes.

Sostuvieron que el reglamento interno del Concejo de Bogotá no contempla la posibilidad de suspender las sesiones, de manera que debe entenderse que las tres interrupciones realizadas el 9 y 10 de marzo de 2016, se consideren como recesos. Sin embargo, el artículo 46 del Acuerdo 348 de 2008, únicamente prevé la posibilidad de decretar 2 recesos.

Aseveraron que se desconoció lo dispuesto en el artículo 123 del Acuerdo 348 de 2008, por cuanto el presidente de la Mesa Directiva del Concejo de Bogotá, sí tenía competencia para decidir el recurso de queja presentado en el trámite del acto administrativo demandado, de manera que su negativa para pronunciarse vició de nulidad del Acuerdo censurado.

2.2.3. Desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa

Indicaron que la entidad demandada desconoció los derechos de audiencia y de defensa, debido a que en los debates para la aprobación del acuerdo acusado de nulidad, no se tuvo en cuenta la ponencia negativa elaborada por la señora Gloria Stella Díaz Ortiz.

Anotaron que se infringió el contenido del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que en la comunicación a través de la cual se negó la solicitud de prórroga, no se señaló cuáles eran los recursos que procedían en su contra, lo que constituye una indebida notificación de la decisión adoptada.

2.2.4. Falsa motivación

Arguyeron que en el memorando 2016EI3662, del 4 de marzo de 2016, se negó la prórroga para la presentación de la ponencia del proyecto, con sustento en la existencia de un mensaje de urgencia. No obstante, dijeron, el reglamento del Concejo de Bogotá no prevé dicha figura, por lo que el sustento usado resulta jurídicamente inexistente.

Aseguraron que el mencionado mensaje, únicamente procede ante en el órgano legislativo y, en todo caso, si por analogía pudiera aplicarse al proceso de aprobación de acuerdos distritales, correspondería al Alcalde Mayor su emisión, pero no a la Presidencia de la Comisión. Con todo, aseguraron, no existe prueba de la expedición del mensaje de urgencia.

Añadieron que el mencionado argumento fue diferente al utilizado en la comunicación 2016IE3933 del 10 de marzo de 2016, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la denegatoria de la prórroga. En esa oportunidad, se adujo que no se autorizó la referida extensión del plazo, debido a que ya se habían presentado otras ponencias en el proceso de aprobación de los acuerdos.

2.2.3. Falta de competencia

Sostuvieron que la Secretaría de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Concejo de Bogotá omitió cumplir sus funciones, relativas a la lectura de los artículos del proyecto de acuerdo, sus modificaciones, el registro de resultados de la votación, así como la certificación de la asistencia de los concejales presentes en la sesión, las cuales fueron asumidas, con extralimitación, por parte de una empleada de nivel asistencial.

2.2.4. Ausencia de motivación

Mencionaron que el acto demandado se encuentra viciado por falta de motivación, por cuanto en este no se exteriorizaron suficientemente las

razones de hecho y de derecho ni la necesidad del servicio o los aspectos de conveniencia, que llevaron al Concejo de Bogotá a disponer sobre la reorganización del sector salud del Distrito. En efecto, adujeron, en la exposición de motivos del acuerdo demandado nada se dijo sobre la necesidad, conveniencia y oportunidad de suprimir los cargos de las juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado y demás modificaciones a la planta de personal de estas entidades.

Sostuvieron que la falta de un mínimo de motivación, constituye una violación a la garantía de los principios de legalidad, publicidad y transparencia que deben regir las actuaciones del Concejo Distrital de Bogotá.

3. Contestación de la demanda

Bogotá, Distrito Capital, contestó oportunamente la demanda, expresando su oposición a las pretensiones, habida cuenta los siguientes argumentos:

Señaló que, contrario a lo expuesto en el escrito introductorio, el Presidente de la Comisión, ante la cual se presentó la solicitud de prórroga para la presentación de la ponencia, no se encontraba en la obligación de concederla, pues, según el artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008, esta es una facultad eminente discrecional.

Explicó que la solicitud de aplazamiento se realizó sin justificación alguna y fue entregada en el mismo día en que se realizaría la discusión del proyecto de acuerdo acusado. Con todo, sostuvo que quien solicitó la extensión del plazo en comento, tuvo la posibilidad de intervenir en las demás sesiones que se adelantaron para debatir el proyecto.

Adujo que, en ningún caso, fue la decisión adoptada por la Presidencia de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Consejo Distrital, la que impidió la presentación de la ponencia.

Expuso, frente al cargo de falta de competencia, que la funcionaria del Concejo de Bogotá que realizó la lectura de los artículos del proyecto, sus modificaciones, el registro y certificación de las votaciones, así como de asistencia de los concejales, se encontraba facultada para asumir dichas tareas, de conformidad con lo previsto en la Resolución 514 de 2015.

Aclaró que las funciones del cargo auxiliar administrativo código 407 grado 4 son transversales a todos los procesos de la corporación y sus funciones se encuentran dirigidas a apoyar o asistir las labores del área asignada.

Aseveró, en relación con la motivación del Acuerdo acusado de nulidad, que la exposición de motivos del mismo contiene todos y cada uno de los elementos señalados en el artículo 68 del Acuerdo 348 de 2008.

Sostuvo que en la exposición de motivos del proyecto, en forma clara y expresa, se encuentran incluidos los análisis y acciones impulsadas por la Administración que evidenciaban los aspectos críticos del sistema de salud, situaciones que, aseguro, justificaron la modificación de su funcionamiento por parte del Distrito, tal como podía apreciarse en las páginas 53 a 55 de ese documento.

Señaló, respecto del endilgado desconocimiento del principio de participación ciudadana, que el Concejo de Bogotá no se encontraba obligado a dar aplicación a los mecanismos establecidos en la Ley 1757 de 2015, debido a que los miembros de la corporación representan los intereses de toda la comunidad. Sin embargo, indicó, que el Concejo aprobó la celebración de un foro para la discusión y concertación social del impacto de la aprobación del acuerdo acusado, el cual se celebró el 2 de marzo de 2016.

Agregó que el proyecto de reforma del sector salud fue debidamente socializado por la Secretaría Distrital de Salud. Además, dijo, según el artículo 75 del reglamento interno del Concejo, es claro que cualquier persona podía intervenir para expresar sus opiniones en el trámite de su aprobación.

Precisó que la parte demandante no explicó de qué manera se vulneró el derecho a la participación ciudadana.

Manifestó que el acto administrativo a través del cual se negó la solicitud de prórroga no es un acto definitivo, de manera que la discusión de los proyectos de acuerdo seguiría su curso a pesar de la interposición del recurso de reposición y, en subsidio, apelación interpuestos, razón por la cual, además, tampoco era obligatoria su notificación personal.

Mencionó, en cuanto al desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa, que si bien la ponencia de la concejala Gloria Stella Díaz no fue presentada en tiempo, ella sí tenía la posibilidad de intervenir en las discusiones que tuvieron lugar en las sesiones del 9, 10 y 17 de marzo de 2016, como efectivamente lo hizo.

Refirió que las sesiones realizadas el 9 y 10 de marzo de 2016, fueron reuniones diferentes. En efecto, resaltó, ambas tuvieron dos actas diferentes, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá. Así, calificó como errado el argumento de la parte de la actora, según el cual en las mencionadas sesiones se decretaron más de los recesos permitidos por la ley.

4. Actividad procesal

El 24 de mayo de 2016, este Juzgado admitió la demanda con radicación 2016-00140⁵.

El 16 de agosto de 2016, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá admitió la demanda con radicado 2016-00127⁶.

El 1 de noviembre de 2016⁷ y el 30 de junio de 2017⁸, la autoridad demandada contestó las demandas.

⁵ Folios 81 y 82 del cuaderno principal del expediente 2016-00140.

⁶ Folio 66 del cuaderno principal del expediente 2016-00127.

⁷ Folios 107 a 113 del cuaderno principal del expediente 2016-00140.

⁸ Folios 110 a 127 del cuaderno principal del expediente 2016-00127.

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)
Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá
Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad

El 5 de abril de 2018, se celebró audiencia inicial⁹, en la que se prescindió de la audiencia de juzgamiento. Por lo que se ordenó la presentación de alegatos de conclusión de manera escrita.

5. Alegatos de conclusión

Tanto la actora como la entidad demandada presentaron sus alegatos de conclusión, ratificando lo expuesto en la demanda y su contestación, respectivamente¹⁰.

Por su parte, el apoderado del Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá, SINDISTRITALES, agregó que los argumentos presentados por el Distrito Capital de Bogotá, para justificar la actuación del auxiliar administrativo código 407 grado 4, en las actuaciones de registro, lectura y certificación de las sesiones en las que se debatió el acto acusado, son insuficientes.

Aseveró que si bien el mencionado cargo tiene funciones transversales en todos los procesos del Concejo de Bogotá, no lo es menos que ello es para ejecutar funciones asistenciales y de apoyo en la gestión documental o magnética, pero no para asumir funciones de un cargo superior.

Señaló que, a pesar de que ninguno de los Concejales hubiere reportado la anomalía respecto de la persona que realizó las actividades de lectura, registro y certificación, ello en nada subsana las irregularidades acaecidas en el procedimiento de expedición del Acuerdo 641 de 2016.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámite propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide las actuaciones surtidas hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia. Para cuyo propósito se tendrá

⁹ Folios 203 a 210 del cuaderno principal del expediente 2016-00140.

¹⁰ Folios 216 a 222 y 241 a 246 del cuaderno principal 2016-00140.

en cuenta el siguiente derrotero: (ii) marco legal del trámite para la aprobación de proyectos de acuerdo del Concejo de Bogotá; iii) análisis de los cargos; iv) conclusiones; y vi) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en la audiencia inicial del 5 de abril de 2018, las cuestiones a resolver, por este Despacho, se contraen a las siguientes preguntas:

- ¿Incurrió la entidad demandada en el vicio de infracción de las normas en que debía fundarse el acto demandado por cuanto se negó la prórroga de la ponencia de la concejal Gloria Stella Díaz Ortiz con fundamento en el "mensaje de urgencia" emitido por la presidenta de la comisión cuando esta figura se aplica solo para el Congreso de la República?

- ¿Se presentó el vicio de expedición irregular del acto demandado por cuanto i) no se efectuaron estudios técnicos para determinar la fusión de 22 hospitales públicos del Distrito; ii) los Acuerdo 076 y 082 de 2016 no se tramitaron con la participación ciudadana; iii) por cuanto se dio trámite a la sesión del 9 de marzo de 2016 sin resolver previo a ello un recurso de reposición; iii) la lectura de la ponencia se realizó por parte de una funcionaria sin competencia; y iv) se decretaron 3 recesos en las sesiones?

-¿Incurrió la entidad demandada en el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa por cuanto no se tomó en cuenta ni en primer ni en segundo debate la ponencia de la concejal Gloria Stella Díaz y, adicionalmente, no se notificó en debida forma el acto que negó la prórroga para la presentación de la ponencia?

2. Del trámite para la aprobación de proyectos de acuerdo

Para empezar, es del caso mencionar que el Capítulo VII del Acuerdo 348 de 2008 "Por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá,

Distrito Capital", prevé cual es el trámite que deben cursar los proyectos de acuerdo para ser aprobados.

Así, de las normas contenidas en el mencionado capítulo, en resumen, se puede extraer que el procedimiento de aprobación consta de las siguientes etapas:

- 1. Iniciativa y radicación: consiste en la presentación y radicación, ante la Secretaría General de la corporación, de los proyectos de acuerdo por parte de los concejales, las Bancadas, el Alcalde Mayor, el Personero, el Contralor, las Juntas Administradoras Locales, los ciudadanos y las organizaciones sociales.

Cada proyecto debe referirse a una misma materia, por lo que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones no relacionadas. Además, los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos que contenga: i) sustento jurídico; ii) razones del proyecto; iii) alcance y iv) costos fiscales (artículos 66 a 68 del Acuerdo 348 de 2008).

- 2. Designación de ponentes: una vez presentada y radicada la propuesta en debida forma, al azar se designaran 3 concejales como ponentes del proyecto (artículo 69 del Acuerdo 348 de 2008).
- 3. Presentación de las ponencias: los ponentes designados presentarán el informe de su ponencia, ante la Secretaría respectiva, para su correspondiente radicación, divulgación y publicación. El plazo para la presentación será de 10 días hábiles, los cuales podrán ser prorrogados por el Presidente de la Comisión, previa solicitud escrita (artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008).
- 4. Debates: para que un proyecto se convierta en Acuerdo, este deberá ser aprobado por el Concejo en 2 debates, celebrados en días distintos. En estas diligencias se dará la palabra a los ponentes, a los voceros o autores de la iniciativa, a los voceros de las bancadas

no autoras y, de ser el caso, al Presidente; quien podrá autorizar intervenciones adicionales (artículos 73 y 74 del Acuerdo 348 de 2008).

5. Intervención de los funcionarios y la ciudadanía: en las discusiones de los proyectos pueden intervenir: el Alcalde Mayor, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Gerentes o Directores de las Entidades Descentralizadas, el Personero, el Veedor y el Contralor. De igual forma, podrá expresar sus opiniones cualquier persona natural o, a través de su representante legal, jurídica.

Es necesario que las Secretarías respectivas hagan de público conocimiento los mecanismos de participación de la ciudadanía y den a conocer el procedimiento para que pueden intervenir (artículo 75 del Acuerdo 348 de 2008).

6. Cierre de deliberación: una vez realizadas todas las intervenciones, el Presidente anunciará el cierre del debate, para luego proceder con la votación nominal del proyecto (artículo 76 del Acuerdo 348 de 2008)
7. Aprobación: los proyectos serán sometidos a votación en bloque, salvo los artículos que se pidan suprimir, modificar o adicionar, los cuales serán discutidos individualmente. La votación tendrá el siguiente orden: ponencia, título, atribuciones, considerandos y articulado.

De otro lado, por solicitud escrita y motivada de uno o más concejales, la aprobación de un proyecto de acuerdo puede ser revocada total o parcialmente durante las sesiones en las que se discuta o se apruebe. Esta solicitud, debe ser aprobada por la mayoría simple de la Comisión o la Plena, según el caso (artículos 77 y 78 del Acuerdo 348 de 2008).

8. Sanción: aprobado un proyecto de Acuerdo, este será suscrito por el Presidente del Concejo y el Secretario General dentro de los 3 días siguientes, para luego ser enviado al Alcalde Mayor para su sanción, siempre que dentro de los 10 días siguientes a su recibo no lo objeta por motivos de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad (artículos 79 a 83 del Acuerdo 348 de 2008).
9. Publicación: sancionado un Acuerdo, se publicará inmediatamente en los Anales del Concejo y en el Registro Distrital para efectos de su promulgación (artículo 84).

3. Análisis de los cargos de nulidad

Descrito el procedimiento al que debe sujetarse la aprobación de los proyectos de acuerdo en el Concejo de Bogotá, procede el Juzgado a solventar los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio.

3.1. ¿Incurrió la entidad demandada en el vicio de infracción de las normas en que debía fundarse el acto demandado por cuanto se negó la prórroga de la ponencia de la concejal Gloria Stella Díaz Ortiz con fundamento en el "mensaje de urgencia" emitido por la presidenta de la comisión cuando esta figura se aplica solo para el Congreso de la República?

Al respecto, se observa que la parte actora estimó que el Acuerdo 641 de 2016 fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, debido a que, dijo, se habría interpretado erróneamente el contenido del párrafo 1 del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008, pues, a su juicio, esa norma no autoriza negar las solicitudes tendientes a prorrogar el plazo para la presentación de ponencias, sino, por el contrario, solo a disponer sobre el término por el que podría extenderse el plazo adicional.

De igual forma, mencionó que se transgredió lo previsto en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consideración a que la denegatoria de la solicitud de prórroga no atendió los fines de dicha figura, ni resultó proporcional en el caso concreto.

En contraposición a los anteriores argumentos, la demandada, Bogotá, Distrito Capital, señaló que, a la luz de lo dispuesto en el aludido artículo 72, la concesión de una prórroga para la presentación de ponencias no es obligatoria, pues, esta es una facultad discrecional.

Además, precisó, que en el presente asunto la referida petición se realizó sin justificación alguna y se entregó el mismo día en que se realizaría la discusión del proyecto de acuerdo demandado.

Teniendo en cuenta los argumentos planteados por las partes, el Juzgado encuentra pertinente precisar cuál es el contenido de la causal de nulidad que se invoca, consistente en la infracción de las normas en que debía fundarse el acto cuya legalidad de impugna.

Sobre ello, el Consejo de Estado¹¹, ha sostenido que consiste “[...] en el desconocimiento de las disposiciones normativas que componen el marco jurídico del acto administrativo. En otros términos, el cargo de nulidad se configura luego de que el acto no se adecua a las normas superiores a las cuales ‘debía respeto y acatamiento en la medida en que éstas le imponen (...) su objeto y finalidad’¹².

Adicionalmente, la referida Corporación agregó que, para que prospere dicho cargo de nulidad, no es suficiente acreditar que una norma debía ser aplicada al procedimiento de expedición del acto, sino también que este último transgrede lo allí preceptuado, en las siguientes hipótesis:

“i) Falta de aplicación de la norma, situación que se preceptúa luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

ii) Aplicación indebida de la norma, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundamentar el

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez B. Bogotá, D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Rad. 11001-03-28-000-2016-00038-00.

¹² Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tratado de Derecho Administrativo. Acto administrativo: Procedimiento, eficacia y validez. Universidad Externado de Colombia. 4ª ed. Bogotá. Pág. 375.

acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la evaluación y escogencia de la disposición normativa;

iii) Interpretación errónea de la norma, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver¹³.

Dilucidado lo anterior, lo siguiente es esclarecer el contenido de la norma que se acusa fue interpretada de forma errónea por la Administración, esto es el parágrafo 1 del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008, cuyo contenido es el que sigue:

“Artículo 72. Presentación de las ponencias.

El informe de los ponentes será presentado en original y copia y remitido por correo electrónico junto con el pliego de modificaciones en caso de que lo hubiere, a la Secretaría respectiva para su correspondiente radicación e inmediatamente se podrá en la red del Concejo para que se surta el proceso de divulgación y publicación.

*Parágrafo 1. El término de presentación de las ponencias será de diez (10) días hábiles. En los casos que por su complejidad o tamaño del proyecto se requiera un plazo adicional, deberá solicitarlo en forma escrita al Presidente de la Comisión quién **podrá concederlo** hasta por un término igual. En estos términos, no se tendrá en cuenta los sábados, domingos, festivos y los no laborados por la Secretaría respectiva.*

Parágrafo 2. Presentada la ponencia dentro del término señalado anteriormente, el Presidente de la Comisión o de la Plenaria, podrá citar para el debate, dos (2) días después de la radicación del documento respecto”. (Se destaca)

De la lectura de la norma en cita, el Despacho deduce que la concesión de la referida prórroga constituye es una prerrogativa en cabeza del correspondiente Presidente de Comisión, que es de carácter facultativa, tal y como se desprende de la expresión “*podrá conocerlo*”, la cual refleja dicha naturaleza potestativa.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. N°. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Entonces, es en el marco de la anterior interpretación de la norma bajo estudio que el Despacho procederá a analizar los hechos acaecidos dentro del trámite que de aprobación del acuerdo demandado, relacionados con la solicitud de prórroga elevada por la concejala Gloria Stella Díaz, con el fin de corroborar la procedencia de la causal de nulidad invocada.

Al respecto, de las pruebas allegadas al expediente, se tiene constancia de las siguientes circunstancias:

- Mediante memorandos del 18 de febrero de 2016, el Secretario General de Organismo de Control del Concejo de Bogotá, designó, entre otros, a la señora Gloria Stella Díaz Ortiz como ponente de los proyectos de Acuerdo 076 y 082 de 2016, los cuales fueron acumulados posteriormente por unidad de materia (fol. 19 y 20 del cuaderno principal del expediente 2016-00127).
- El 4 de marzo de 2016, la concejala Gloria Stella Díaz Ortiz solicitó a la Presidenta de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Concejo de Bogotá la concesión de una prórroga, por el término de un (1) día, para la presentación de la ponencia en primer debate de los mencionados proyectos de acuerdo (fol. 32 del cuaderno principal del expediente 2016-00127).
- El 4 de marzo de 2016, por medio del memorando 2016IE3662, la Presidenta Dora Lucía Bastidas Ubaté, respondió la solicitud de prórroga en cuestión, en el sentido de no concederla “[...] de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008 (Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C.), y ante el mensaje de urgencia emitido por la Presidencia [...]”. (fol. 33 del cuaderno principal del proceso 2016-00127)

De lo expuesto en precedencia, es evidente que a la concejala Gloria Stella Díaz Ortiz le fue negada una solicitud de prórroga para la presentación de su ponencia sobre los proyectos de Acuerdo en cuestión.

De igual forma, es claro que las razones que motivaron esa negativa por parte de la Presidente de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Concejo de Bogotá se redujeron a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008 y al *“mensaje de urgencia emitido por la Presidencia”*.

Sin embargo, atendiendo el carácter discrecional que posee la prerrogativa de conceder, o no, una prórroga para la presentación de ponencias, el Juzgado colige que la decisión adoptada por entonces Presidenta de la Comisión Segunda Permanente de la referida corporación, de forma alguna infringe el contenido del parágrafo 1 del artículo 72 del Reglamento Interno del Concejo Distrital.

En efecto, la interpretación dada por la funcionaria que expidió el memorando 2016IE3662 del 4 de marzo de 2016, a la norma que le facultaba para negar la solicitud de extensión de plazo, se encuentra ajustada a la legalidad, pues, como se coligió, se hallaba dentro de sus facultades tanto negar dicha petición, como concederla.

Ahora bien, para esta instancia resulta irrelevante detenerse a pronunciarse sobre los argumentos a los que recurrió la Presidenta de la Comisión para despachar desfavorablemente la petición de la ponente, entre estos, la mención del aludido mensaje de urgencia expedido por *“presidencia”* como quiera que la pertinencia o idoneidad de este fundamento, no despoja en ningún escenario a la funcionaria en comento de la facultad discrecional que le fue otorgada por la ley.

De otro lado, refirió la parte demandante que al haberse solventado negativamente la solicitud de prórroga también se transgredió el contenido del artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual dispone que cuando una decisión sea

de carácter discrecional, esta, “[...] debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos le sirven de causa”¹⁴.

Sobre este argumento, que escapa de la órbita de la causal de nulidad invocada y estudiada en este acápite, el Despacho debe señalar que también será desechado, en virtud de que no se evidencia que la decisión adoptada por la Presidenta de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Concejo de Bogotá, sea disconforme con la norma que la autoriza ni desproporcionada respecto de los hechos que le sirvieron de causa.

Lo anterior, en consideración a que observado con detenimiento el trámite para la aprobación de proyectos de acuerdo, contenido en el Capítulo VII del Acuerdo 348 de 2008 y que fue estudiado con anterioridad, es claro que dicha norma impone un límite en el tiempo para la presentación de las ponencias, lo que tácitamente y sin lugar a dudas contiene la posibilidad de que el Concejo de Bogotá pueda continuar con el procedimiento de aprobación sin contar con la ponencia que sea presentada de forma extemporánea.

Por tanto, la decisión de la Presidenta de la Comisión Segunda Permanente bajo análisis a pesar de ser discrecional, no contradice los fines de la norma que la autoriza.

En este orden de ideas, debido a que la interpretación realizada por la entidad demandada para negar la solicitud de prórroga se encuentra ajustada a derecho y en virtud de que la decisión es adecuada a los fines de la norma que otorga dicha facultad, la respuesta al primer problema jurídico resulta negativa, esto es, no se incurrió en la causa de nulidad de infracción a las normas. Por consiguiente, el cargo de niega.

¹⁴ Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

3.2. ¿Se presentó el vicio de expedición irregular del acto demandado por cuanto i) no se efectuaron estudios técnicos para determinar la fusión de 22 hospitales públicos del Distrito; ii) los Acuerdo 076 y 082 de 2016 no se tramitaron con la participación ciudadana; iii) por cuanto se dio trámite a la sesión del 9 de marzo de 2016 sin resolver previo a ello un recurso de reposición; iii) la lectura de la ponencia se realizó por parte de una funcionaria sin competencia; y iv) se decretaron 3 recesos en las sesiones?

De manera preliminar, conviene precisar que los planteamientos expuestos por la parte actora, contenidos en el presente problema jurídico, se sirven de argumentos relacionados con el procedimiento y las formas propias del trámite para la aprobación de proyectos de acuerdo distritales. Por consiguiente, se estima pertinente comenzar por definir la figura de expedición irregular de los actos administrativos.

Al respecto, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé las causales de nulidad de los actos administrativos, dentro de las cuales se encuentra la llamada expedición irregular, entendida esta como el desconocimiento de las normas que regulan los requisitos de formación de un acto. En este sentido, la mencionada causal de nulidad se configura cuando se omiten las **formalidades sustanciales** en la producción del acto administrativo¹⁵.

Sobre esta figura, el Consejo de Estado ha precisado que “[...] al tratar el tema de la formalidad del acto administrativo y la nulidad proveniente de su desconocimiento, han sido del criterio de que no cualquier defecto, puede tener la virtualidad de invalidar una decisión de la Administración, puesto que «...no todas las formas tienen un mismo alcance o valor...»,¹⁶ y ellas van desde la sustanciales hasta las meramente accesorias, siendo únicamente las primeras las que realmente inciden en la existencia del acto

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-25-000-2017-00326-00(1563-17).

¹⁶ BETANCUR JARAMILLO, Carlos; Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora, 7ª ed., 2009. pg. 256.

y su surgimiento a la vida jurídica y por lo tanto, la omisión de las mismas sí afecta su validez¹⁷.

Por tanto, es dable entender que existen vicios formales en la producción de los actos administrativos que no resultan sustanciales al trámite o al debido proceso de los mismos, cuyo desconocimiento no acarrearía nulidad alguna.

Ahora bien, en cuanto a la diferencia existente entre formalidades sustanciales y meramente accesorias, el Consejo de Estado, acogiendo lo dicho por la doctrina al respecto, ha indicado que *“se debe considerar sustancial todo requisito formal cuyo cumplimiento hubiera podido cambiar el sentido de la decisión impugnada... Por el contrario, constituyen requisitos de forma no sustanciales los que no han sido promulgados con objeto de garantizar los derechos de los administrados o cuya intervención no hubiera modificado el sentido de la decisión impugnada”*.¹⁸

En los mismos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁹ ha sostenido lo siguiente:

*[...] la expedición irregular se presenta cuando el acto administrativo se profiere omitiendo o afectado la formalidad de sus requisitos indispensable o sustanciales, esto es, cuando el acto desconoce los requisitos esenciales relativos a las exigencias rituales imprescindibles, y para que el vicio afecte el acto hasta llevar a la nulidad, se requiere que sea sustancial o de fondo, no simplemente formal (accidentales). Así, como irregularidades que trascienden, se puede mencionar, entre otras: cuando en la expedición del acto se prescinde, en forma total o parcial, del procedimiento legal establecido por la ley; ii) cuando en la fase constitutiva o impugnativa del acto se infringe el trámite sustancial reglado expresamente por la norma jurídica preexistente; iii) cuando estando prevista no se realiza la consulta previa a la decisión administrativa, etc.*²⁰

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Rad. 11001-03-25-000-2017-00326-00(1563-17).

¹⁸ VEDEL, Georges; Derecho Administrativo. Aguilar S.A. Ediciones, Madrid-España, 1980; pg. 496.

¹⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Bogotá. D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

²⁰ SOLANO SIERRA, Jairo Enrique, Medio de Control Contencioso – Administrativo, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá D.C., enero de 2016, Págs. 93 a 96.

Conforme lo expuesto, corresponde estudiar las presuntas falencias en el procedimiento de expedición del acto administrativo acusado de nulidad, que se señaló la parte actora se presentaron.

En primer lugar, los actores consideraron que el Acuerdo 641 de 2016 se profirió sin que se efectuaran los estudios técnicos necesarios para disponer la fusión de 22 hospitales públicos del Distrito de Bogotá. También, arguyeron que ese acto carece de los soportes técnicos, legales, financieros y administrativos suficientes para concluir que la creación de una entidad asesora de gestión administrativa era la mejor opción para optimizar los costos en la prestación de servicios administrativos y operaciones de las Empresas Sociales del Estado del Distrito.

Con relación a este planteamiento, se advierte que el Capítulo II de dicho acto administrativo, precisamente, prevé:

*“CAPÍTULO II
FUSIÓN DE ENTIDADES*

ARTÍCULO 2. Fusión de Empresas Sociales del Estado. Fusionar las siguiente Empresas Sociales del Estado, adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D.C., como sigue:

*Empresas Sociales del Estado de: Usme, Nazaret, Vista Hermosa, Tunjuelito, Meissen y el Tunal se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada ‘Subred Integrada de Servicio de Salud Sur E.S.E.’
Empresas sociales del Estado de Pablo VI, Bosa del Sur, Fontibón y Occidente de Kennedy se fusionaran en la Empresa Social del Estado denominada ‘Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.’*

Empresas Sociales del Estado de: Usaquén, Chapinero, Suba, Engativá y Simón Bolívar se fusionaran en la Empresa Social del Estado denominada ‘Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.’

Empresas Sociales del Estado de: Rafael Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, La Victoria y Santa Clara se fusionan en la Empresa Social del Estado denominada ‘Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.’

[...]

CAPÍTULO III

ARTÍCULO 8. Creación de la Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica. Autorícese al Gobierno Distrital para que constituya una entidad mixta sin ánimo de lucro, de control y mayoría pública en su composición, organizada como corporación en los términos del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, con autonomía administrativa y financiera, vinculada al sector salud del Distrito Capital y cuyo objeto social será el desarrollo de actividades de logística y de servicios no misionales como apoyo a la gestión de las Empresas Sociales del Estado del Distrito Capital”.

En este sentido, es claro que, tal y como lo afirmó la parte actora, el Acuerdo 641 de 2016 dispuso la fusión de varias Empresas Sociales del Estado, adscritas a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, así como la creación de una Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica.

Ahora bien, enunciados los argumentos expuestos en la demanda e identificado lo dispuesto en el acto administrativo demandado, corresponde determinar lo previsto en el procedimiento para la aprobación de los acuerdos distritales, en cuanto a su contenido y motivación.

Al respecto, se debe acudir a lo dispuesto en el artículo 68 del Acuerdo 348 de 2008, al que se hizo referencia en el segundo numeral de la parte considerativa de esta providencia, de donde se extrajo que los proyectos de acuerdo distritales deben ir acompañados de una exposición de motivos, la cual debe contener un sustento jurídico, las razones del proyecto, su alcance y costos.

En este sentido, para el Despacho es claro que bastará con verificar si la exposición de motivos del Acuerdo 641 de 2016 contiene los requisitos esenciales descritos en el referido artículo 68, en cuanto la fusión de las Empresas Sociales del Estado del Distrito.

- Sustento Jurídico

En lo relacionado con este requisito, una vez revisada la exposición de motivos del acuerdo acusado de nulidad, que reposa en un CD visible a folio

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)

Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá

*Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad*

134 del cuaderno principal del expediente 2016-00127, se encuentra que, entre otras normas citadas como sustento para fusionar las Empresas Sociales del Estado del Distrito y crear una nueva entidad asesora de gestión administrativa, se hizo referencia a las atribuciones contenidas en el numeral 9 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, así como las descritas en el artículo 38 de ese mismo compendio normativo.

En los referidos artículos, se les otorgó al Concejo de Bogotá y al Alcalde Mayor de Bogotá la prerrogativa de “[...] 9. [c]rear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características” y “[...] 9. [c]rear, suprimir los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondiente”.

De esta manera, resulta evidente que la exposición de motivos de los actos administrativos cuya legalidad se impugna, contiene el fundamento jurídico necesario, no solo para fusionar establecimientos públicos, como las Empresas Sociales del Estado, sino también para crear sociedades de economía mixta, como fue concebida la Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica en el artículo 8 del Acuerdo 641 de 2016.

- Razones del proyecto:

En lo relativo a las “razones del proyecto”, infiere el Despacho que es a este requisito a que hace referencia la parte demandante cuando asegura que la entidad demandada aprobó un proyecto de Acuerdo que no contaba con soportes técnicos y administrativos necesarios.

Empero, nuevamente, al examinar la exposición de motivos del Acuerdo 641 de 2016, esta instancia vuelve a concluir que en dicho documento, la administración tuvo en cuenta los insumos de carácter técnicos, necesarios para encontrar pertinente la expedición del acuerdo acusado.

Dentro de ellos, se encuentra la encuesta de percepción de salud y estado de la salud pública, tomada del Informe presentado por “Bogotá Cómo Vamos” y la Universidad de los Andes (año 2015), de donde se extrajeron datos relativos al acceso y satisfacción con los servicios de salud en el Distrito, según las siguientes estadísticas: i) porcentaje de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud por zonas y grupos de estratos; ii) porcentaje de afiliación por tipo de régimen; iii) porcentaje de afiliación por tipo de régimen, por zonas y grupos de estratos; iv) porcentaje de afiliación de personas que utilizaron servicios de salud por consulta externa o por urgencias; v) porcentaje de personas según días transcurridos entre el momento de pedir la cita y el momento del servicio; vi) porcentaje de personas que sienten que en Bogotá se le está garantizando el derecho a la salud; y vii) porcentaje de personas que sienten que en Bogotá se le está garantizando el derecho a la salud, por zona y NSE.

También, se observa que en la exposición de motivos consideraron los principales indicadores trazadores incluidos en el Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, dentro de ellos: i) razón de mortalidad materna (por 100.000 N.V); ii) nacimientos en mujeres con edades de 10 a 14 y de 15 a 19 años; iii) mortalidad infantil; iv) mortalidad en menores de cinco años; v) tasa y número de mortalidad en menores de 5 años por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA); vi) tasa y número de mortalidad en menores de 5 años por Infección Respiratoria Aguda (IRA); vii) cobertura de vacunación; viii) mediana de la duración de lactancia materna exclusiva; ix) prevalencia de bajo peso al nacer; x) prevalencia de desnutrición global; xi) índice de sífilis congénita; xii) prevalencia e incidencia de la población infectada por VIH/SIDA.

Adicionalmente, se advierte que se tuvo en cuenta la revisión de cuentas hecha por la Secretaría de Salud de Bogotá, en el 2012, de donde se concluyó lo que sigue:

“En Bogotá, al igual que en el resto del país, uno de los principales problemas no superado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud es la fragmentación de los servicios de salud, la cual se ha manifestado fundamentalmente como falta de acceso a los servicios y

de oportunidad en la atención; pérdida de continuidad de los servicios asistenciales; falta de consistencia de los servicios con necesidades y expectativas de la población; falta de coordinación entre los diferentes niveles y puntos de atención; duplicación de servicios e infraestructura que lleva a subutilización de capacidad instalada, o sobreutilización de recursos, entre otros casos; distribución inequitativa de puntos de atención; débil capacidad resolutoria del primer nivel de atención; sin contrarreferencia de los niveles superiores al primero, y uso de servicios de urgencia para la atención de medicina general y especializada sin utilizar consulta ambulatoria. (Secretaría salud Bogotá 2012)".

Así las cosas, es claro que el proyecto que dio origen al acto administrativo demandado sí tuvo en cuenta diferentes tipos de insumos de carácter técnicos relacionados con la valoración de la prestación del sistema de salud en el Distrito Capital de Bogotá, cuyos datos dieron como resultado lo formulado en el acuerdo en cuestión, como se puede corroborar en el acápite de desarrollo de la propuesta de la exposición de motivos, que planteó, entre otras alternativas, lo siguiente:

"Red Integrada de prestación de servicios

La prestación del servicio se organizará como una sola red integrada, fusionando las 22 ESEs en 4, que responden por una población y región de la ciudad.

La red será una unidad jurídico y funcional en una sola entidad (ESE), que tendrá a su cargo integrar los servicios de planes de intervención colectiva, PIC, las actividades del plan obligatorio de salud, POS y las actividades No POS en todos sus niveles, con un enfoque promocional y preventivo de la salud, para lo cual se estructuraran a partir de los gestores Comunitarios de Riesgo y Atención Domiciliaria y los CAPS.

Se financiará con subsidios oferta y demanda, los cuales además incluirán incentivos por desempeño.

Para la adecuada operación se dispondrá de una sola entidad de logística y servicios compartidos, la cual se describe más adelante.

Los propósitos esenciales de la fusión se resumen en:

- Superar la fragmentación de los servicios de salud.*
- Mejorar los servicios y los indicadores de salud.*
- Garantizar el acceso y la calidad de los servicios.*
- Facilitar el uso racional y eficiente de los recursos.*
- Mejorar la satisfacción de los usuarios".*

- Costos:

Sobre este aspecto, resulta indispensable remitirse al contenido del acápite de “costos fiscales del proyecto”, contenido en la exposición de motivos del acto acusado, donde se indicó que los costos fiscales se concretarán en los aportes efectuados por el Fondo Financiero de Salud (FFDS), de la forma en que sigue:

[...]

Lo anterior dado que el proceso de fusiones de las ESE es una iniciativa que se trabajará bajo el entendido de que representa costo cero en la medida en que no se suprimirá ningún cargo provisto que corresponda a personas que pertenecen a la carrera administrativa. Entendiendo que se suprimirán cargos que, de conformidad con las normas legales vigentes, no generan indemnización sino simplemente la liquidación de las prestaciones legales, que en cualquier escenario de retiro de la persona de estos cargos debe ser reconocido y pagado por la respectiva entidad con cargo al presupuesto de la vigencia y en consecuencia estos recursos ya se encuentran presupuestados.

Ahora bien para la creación de la Entidad Logística de Servicios de Salud se prevé un capital inicial de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), lo mismo que para el Instituto Distrital de Ciencia y Biotecnología e Innovación en Salud.

Estos diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) provendrán del presupuesto del Fondo Financiero Distrital de Salud la fuente 01 recursos del Distrito 12- Otros Distrito para lo cual, en caso de que este proyecto sea aprobado, se harán las apropiaciones presupuestales a que haya lugar”.

En este sentido, vuelve a colegirse que en el contenido de la exposición de motivos del Acuerdo 641 de 2016 cuenta con un análisis de los costos en que se incurriría para fusionar las Empresas Sociales del Estado, así como de dónde provendría ese dinero en caso de la aprobación del proyecto.

Colofón de lo expuesto, contrario a lo señalado por la parte demandante, se infiere que el acto administrativo demandado no fue expedido de forma irregular, por presuntamente haber desconocido el procedimiento propio para su aprobación, especialmente, lo contenido en el artículo 68 del

Acuerdo 348 de 2008, donde se establece que los proyectos de Acuerdo deben ir acompañados de una exposición de motivos que contenga: i) sustento jurídico; ii) razones del proyecto; iii) alcance y iv) costos fiscales, elementos que, como se corroboró, acompañaron el proyecto del acuerdo que se demanda.

En segundo lugar, la parte actora aseguró que los Acuerdos 076 y 082 de 2016 (que fueron acumulados y, luego de su aprobación y sanción, se convirtieron en el Acuerdo 641 de 2016), no se tramitaron con la participación ciudadana.

En concreto, en los escritos de demanda se expresó que en el trámite de aprobación del Acuerdo 641 de 2016 se omitió tener en cuenta dicho principio, necesario para permitir a los ciudadanos intervenir en las fases de planeación del acto administrativo y alimentar el debate público, así como que la realización del Foro que se llevó a cabo el 2 de marzo de 2016, de forma alguna reemplaza dicha obligación.

En lo que respecta a este tema, es del caso indicar que dentro del trámite para la aprobación de proyectos de acuerdo Distritales, contenido en el Acuerdo 348 de 2008, se prevé una etapa para la intervención de funcionarios y ciudadanos.

En efecto, el artículo 75²¹ del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá dispone que durante la discusión de los proyectos de Acuerdo podrán

²¹ **ARTÍCULO 75.- INTERVENCIÓN DE FUNCIONARIOS Y CIUDADANOS**

Durante la discusión de los proyectos de Acuerdo podrán intervenir: El Alcalde Mayor, los Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Gerentes o Directores de las Entidades Descentralizadas, Personero, Veedor y Contralor, de acuerdo con este reglamento. Parágrafo 1º.

Toda persona natural podrá expresar sus opiniones sobre cualquier proyecto de Acuerdo y en los debates de control político cuyo estudio y examen se esté adelantando en alguna de las Comisiones Permanentes. El Secretario de la Comisión Permanente respectiva, deberá inscribir previamente a los interesados y el Presidente de la Comisión dispondrá el orden y el tiempo de las intervenciones. Las opiniones podrán ser presentadas por escrito o verbalmente.

En caso de una persona jurídica la intervención se realizará por el representante legal o su delegado previa acreditación ante el Secretario en la sesión.

Parágrafo 2º.

intervenir, además de algunas autoridades distritales, cualquier persona natural, para expresar sus opiniones respecto del proyecto. Con el fin de garantizar esta participación, el Secretario de la Comisión Permanente respectiva, deberá inscribir previamente a los interesados, con el fin de que el Presidente de la Comisión disponga sobre el orden y el tiempo para que intervengan.

De otro lado, la Corte Constitucional ha resaltado la relevancia del carácter reglado del modelo democrático, que se traduce en la adopción de procedimientos²² diseñados para canalizar la expresión de la soberanía popular, así, en sentencia C – 1414 de 2010, dijo:

“[s]e concluye entonces que la regla de la mayoría y la voluntad popular no tiene un valor superior a los procedimientos diseñados para permitir que éstas se manifiesten. Esta idea se sustenta en que un sistema democrático supone en esencia la combinación de distintos elementos que permiten la válida adopción de decisiones. En efecto, el sistema está conformado por (i) un conjunto de reglas que permiten garantizar tanto (ii) la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones, como (iii) la adopción de una decisión por mayoría al final del proceso. La democracia es tanto el componente teleológico (la participación popular y la decisión adoptada por la mayoría) como el medio empleado para alcanzarlo (el procedimiento y reglas procesales previamente diseñadas y conocidas por los participantes”.

En este sentido, resulta diáfano que el principio de participación democrática se encuentra constituido por un elemento de tipo teleológico y otro de naturaleza instrumental, los cuales, a pesar de ser independientes, deben ser respetados y acatados en su integridad.

Ahora bien, habiéndose dilucidado el contenido de la participación democrática, así como determinado la forma en que este principio se materializa en el trámite de aprobación de proyectos de acuerdo Distritales,

Las Secretarías respectivas de forma permanente, deberán hacer de público conocimiento este mecanismo de participación, fijando un aviso en lugar visible en la Sede del Concejo Distrital y en la Página Web de la Entidad, donde se establezca el procedimiento para que la ciudadanía pueda intervenir.

²² Como en efecto, para el caso bajo estudio, lo es el trámite de intervención de ciudadanos de que trata el artículo 75 del Acuerdo 348 de 2008.

*Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)
Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá
Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad*

lo siguiente es estudiar si, como lo afirmó la parte actora, esta garantía constitucional fue desconocida por la entidad demandada.

Empero, sería del caso examinar los argumentos esgrimidos por la parte actora para sustentar la falencia bajo análisis, de no ser que en la demanda no se argumentó de forma alguna cómo fue vulnerado el referido principio.

Así las cosas, para esta instancia procesal no es posible estudiar adecuadamente el presente cargo de nulidad, pues, en la demanda se omitió explicar la manera en que en el trámite de producción del acto demandado, la Administración soslayó la posibilidad de que la ciudadanía participara activamente, como lo autoriza el artículo 75 del Reglamento Interno del Concejo de Bogotá.

En otras palabras, los accionantes simplemente realizaron una aseveración con base en el supuesto desconocimiento del principio de participación democrática, pero no determinaron ni explicaron las circunstancias que sustentaría la ocurrencia de esa transgresión.

Por el contrario, y en gracia de discusión, como prueba de que se respetó la garantía constitución en comento, obra el acta visible a folio 17 del cuaderno de antecedentes administrativos, en la que se observa que fueron invitados a las ponencias las siguientes personas:

“Secretario de Salud; Director de prestación de servicios y atención primera del Ministerio de Salud; Contraloría Distrital; Personería distrital; Veeduría distrital, gerentes de hospitales Chapinero, Usaquén, Engativá, Suba, Simón Bolívar, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, la Victoria, Santa Clara, Del Sur, Pablo VI, Bosa, Fontibón, Occidente de Kennedy, Nazaret, Usme, Vista Hermosa, Meissen, Tunjuelito y el Tunal; Gerente Capital Salud, gerentes EPS diferentes a Capital Salud; Asociación de Usuarios Chapinero, Usaquén, Engativá, Suba, Simón Bolívar, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Centro Oriente, San Blas, la Victoria, Santa Clara, Del Sur, Pablo CI, Bosa, Fontibón, Occidente de Kennedy, Nazareth, Usme, Vista Hermosa, Meissen, Tunjuelito y el Tunal; asociación Colombiana de Clínicas y Hospitales; Delegados de las universidades con facultad en ciencias de la salud; delegados de las agremiaciones sindicales del sector salud y delegado del Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud del Distrito”.

Adicionalmente, resulta importante hacer hincapié en el hecho de que el procedimiento descrito en el Acuerdo 348 de 2008, para la aprobación de proyectos de acuerdo distrital, garantiza la posibilidad de que tanto las autoridades distritales²³, como la ciudadanía haga parte de ese trámite.

Sin embargo, es evidente que esa prerrogativa tiene una naturaleza volitiva respecto de quienes están llamados a ejercerla, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma, por lo que mal estaría imputar a la autoridad demandada la falta de participación de la ciudadanía en las fases de aprobación del acuerdo demandado, cuando esta es una circunstancia que no atiende de forma alguna a su actuar, sino a la voluntad de la ciudadanía en general.

De la descrita situación, se desprende entonces que, en el presente asunto, sí se respetó el procedimiento establecido para la aprobación de proyectos de acuerdo, respecto de la garantía de la participación democrática.

En tercer lugar, según la fijación del litigio planteada, la parte demandante considera que el acto acusado fue expedido de forma irregular, como quiera que, el 9 de marzo de 2016, la Presidenta del Concejo de Bogotá dio inicio a la sesión para el primer debate de los proyectos de acuerdo 076 y 082 de 2016, sin antes haber solventado los recursos de reposición y apelación incoados por la concejala Gloria Stella Díaz, en contra de la decisión de negar la solicitud de prórroga para la presentación de su ponencia.

Aseguró que, aun cuando contra dicho acto no procedieran recursos, el trámite de aprobación del Acuerdo demandado debió suspenderse hasta tanto no fueran decididos los recursos y se notificara la decisión que los declaró improcedentes.

Al respecto, del material probatorio allegado al plenario, se extrae que el 4 de marzo de 2016²⁴, la concejala Gloria Stella Díaz Ortiz solicitó a la

²³ *Aquellas autoridades que fueron invitadas a las ponencias del proyecto de acuerdo demandado.*

²⁴ *Folio 32 del cuaderno principal del expediente 2016-000127.*

Presidenta de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno del Concejo de Bogotá la concesión de una prórroga por el término de un (1) día, para la presentación de la ponencia en primer debate de los mencionados proyectos de acuerdo.

Además, se advierte que el 4 de marzo de 2016²⁵, por medio del memorando 2016IE3662, la Presidenta Dora Lucía Bastidas Ubaté, respondió la solicitud de prórroga en cuestión, en el sentido de no concederla “[...] de conformidad con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008 (Reglamento Interno del Concejo de Bogotá D.C.), y ante el mensaje de urgencia emitido por la Presidencia [...]”.

En consecuencia, el 9 de marzo de 2016²⁶, la señora Díaz Ortiz interpuso recurso de reposición y, en subsidio, apelación, en contra de la anterior decisión.

El 10 de marzo de 2016²⁷, a través de la comunicación 2016IE3933, la Presidenta de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno declaró improcedentes los recursos interpuesto por la concejala.

El 10 de marzo de 2016²⁸, la recurrente Gloria Stella Díaz Ortiz interpuso recurso de queja, en contra del acto administrativo que declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de no prorrogar la presentación de la ponencia en cuestión.

El 16 de marzo de 2016²⁹, el Presidente del Concejo de Bogotá, mediante comunicación 2016IE4327, se pronunció sobre la queja presentada por la concejala, en el sentido de declararse no competente para resolverla, ante la inexistencia de una segunda instancia que se pronunciara sobre ello.

²⁵ Folio 33 *ibidem*.

²⁶ Folio 7 del cuaderno de antecedentes administrativos.

²⁷ Folios 11 al 13 del cuaderno de antecedentes administrativos.

²⁸ Folio 14 *ibidem*.

²⁹ Folios 15 y 16 *ibidem*.

De lo expuesto, se extrae que, como lo afirmó la parte actora, el trámite de los recursos interpuestos por la señora Gloria Stella Díaz, efectivamente, no se adelantó con antelación a que el Concejo de Bogotá autorizara la presentación de las ponencias y debates para la aprobación del Acuerdo 641 de 2016.

No obstante, el Juzgado considera que la descrita situación no da paso a la nulidad del acto administrativo demandado.

En efecto, en pos de fundamentar tal aserto, se debe recalcar que en el escenario planteado se está frente a dos actuaciones administrativas diferentes e independientes una de la otra, por un lado, aquella que se siguió para la aprobación del proyecto de acuerdo en cuestión y, de otro, la que nació de la solicitud de prórroga para la presentación de la ponencia de la concejala Díaz Ortiz, que culminó con la declaratoria de improcedencia de los recursos impuestos en contra de esa determinación.

Así las cosas, debido a que presente estudio se circunscribe en determinar si se configuró, o no, una expedición irregular del Acuerdo 641 de 2016, es decir si se respetó el procedimiento para la aprobación de proyectos de acuerdo, para esta instancia resulta irrelevante el trámite dado a los mencionados recursos, toda vez que son parte de una situación diferente.

El anterior supuesto, cobra aún mayor validez si se tiene en cuenta que el procedimiento para la aprobación de proyectos de Acuerdo, descrito en el Acuerdo 348 de 2008, no prevé que contra la decisión de solicitudes de prórrogas proceda recurso alguno ni tampoco prohíbe que se continúe con el trámite si uno de los ponentes no presenta su respectiva ponencia, como ocurrió en este caso.

En este sentido, se infiere que la circunstancia de la cual se duele la parte actora no deviene en la nulidad del acto administrativo demandado, es decir, el hecho de no haberse suspendido el procedimiento para la expedición del acuerdo acusado, con el fin de resolver los mencionados recursos, en nada afectó las formalidades de los requisitos propios del procedimiento para la

aprobación de proyectos de acuerdo, según el trámite descrito en el Acuerdo 348 de 2008.

En efecto, la circunstancia de que la concejala Díaz Ortiz no hubiese presentado su ponencia y que, en su criterio, los recursos contra la decisión de no prorrogar el término para la presentación de la misma, no se hayan resuelto en la forma debida, no impidió la continuación del procedimiento de presentación de la demás ponencias que se presentaron en tiempo, la realización de debates, la intervención, la aprobación y publicación del acto administrativo acusado, a la luz de los descrito en el Reglamento Interno del Concejo de Bogotá, Distrito Capital.

Aunado lo anterior, el Despacho considera que el acto a través del cual la Presidenta de la Comisión Segunda Permanente negó la solicitud de prórroga, resulta ser un acto administrativo de mero trámite que no susceptible recurso, debido a que de este no se desprende una situación jurídica concreta, que tuviera injerencia alguna en el procedimiento que terminó con la aprobación del acuerdo que se demanda.

En cuarto lugar, se planteó que el acto demandado fue expedido de forma irregular con ocasión a que la lectura de las ponencias la realizó una funcionaria sin competencia para ello y a que en el trámite de discusión del proyecto se decretaron más de 2 recesos en las sesiones.

Previamente, conviene mencionar que los estos dos últimos planteamientos expuestos por la parte actora serán estudiados en un solo análisis.

Para comenzar, en lo correspondiente a la suspensión de las sesiones, se planteó en la demanda que el reglamento interno del Concejo de Bogotá no contempla dicha figura, pues, únicamente prevé la posibilidad de decretar 2 recesos. Entonces, debido a que en las ponencias efectuadas el 9 y 10 de marzo de 2016, se realizaron más de 2 recesos, el acto demandado se encuentra viciado de nulidad.

De otro lado, indicaron que se configuró una omisión en las funciones de la secretaria de la Comisión Segunda Permanente de Gobierno, la señora América Tarazona Caicedo, pues, las tareas de registro y lectura de las modificaciones a los artículos, de registro y certificación de los resultados de votación, así como de registro y certificación de la asistencia de los concejales presentes en la sesión, habrían sido asumidas por parte de Paola Andrea Hernández Zambrano, quien ocupaba un empleo de nivel asistencial y no tenía competencia para ello.

Frente a estos argumentos, se infiere que aun cuando el párrafo del artículo 46 del Decreto 348 de 2008³⁰, prevé que en el desarrollo de las sesiones el Presidente podrá ordenar dos (2) recesos por el término que considere necesario, así como que en la contestación del derecho de petición formulado por la CUT y el Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá, se indicó que fue la señora Paola Andrea Hernández Zambrano la funcionaria que leyó el artículo del proyecto de Acuerdo y en la sesión dio a conocer el resultado de la votación³¹, lo cierto es que el Juzgado considera que esta circunstancia alude a formalidades meramente accesorias del procedimiento para la aprobación de los proyectos de acuerdo, que en modo alguno constituye un vicio con entidad suficiente que afecte los principios esenciales del procedimiento previsto en la citada norma.

En efecto, aún de encontrarse que en este asunto se habría desconocido alguna formalidad, como consecuencia de actuar descrito en el párrafo anterior, lo cierto es que el cumplimiento de las mismas no hubiera tenido la virtualidad ni la trascendencia para cambiar el sentido de la decisión impugnada, que no fue otra que la aprobar y sancionar el Acuerdo 641 de 2016.

³⁰ *ARTÍCULO 46.- DURACIÓN DE LAS SESIONES.*

Las sesiones del Concejo tanto de la Plenaria como de las Comisiones Permanentes, tendrán una duración máxima de cuatro (4) horas, salvo que se apruebe la moción de sesión permanente.

Parágrafo:

Durante el desarrollo de las sesiones el Presidente podrá ordenar dos (2) recesos por el término que considere necesario. Vencido el término, reanudará la sesión sin interrupción alguna.

³¹ *Respuesta a la petición que reposa a folios 71 y 72 del cuaderno principal del expediente 2017-00140.*

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)

Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá

*Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad*

En este orden de ideas, debido a que la participación de la Secretaría de la Comisión Segunda Permanente en el trámite de lectura de los artículos del proyecto de Acuerdo y de los resultados de votación no constituye un requisito sustancial, dirigido a garantizar de forma alguna los derechos de los administrados, como tampoco lo es el decreto de recesos, se concluye entonces que las circunstancias planteadas podrían constituir irregularidades que no tienen la virtualidad de invalidar la decisión del Concejo de Bogotá, a través de la cual aprobó el acto demandado.

Corolario de lo expuesto, contrario a lo considerado por la parte demandante, el Despacho encuentra que la respuesta al problema jurídico planteado se concreta en que el Acuerdo 641 de 2016 no fue expedido de forma irregular, según las circunstancias descritas en los correspondientes conceptos de violación. Por tal razón, el cargo se niega.

3.3. *¿Incurrió la entidad demandada en el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa por cuanto no se tomó en cuenta ni en primer ni en segundo debate la ponencia de la concejal Gloria Stella Díaz y, adicionalmente, no se notificó en debida forma el acto que negó la prórroga para la presentación de la ponencia?*

Al respecto, indicó que la entidad demandada desconoció los derechos de audiencia y de defensa, debido a que en los debates para la aprobación del acuerdo acusado de nulidad, no se tuvo en cuenta la ponencia negativa elaborada por la señora Gloria Stella Díaz Ortiz.

Anotó que se infringió el contenido del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que en la comunicación a través de la cual se negó la solicitud de prórroga, no se señaló cuáles eran los recursos que procedían en su contra, lo que constituye una indebida notificación de la decisión adoptada.

Ahora bien, previo a solucionar el presente cuestionamiento, es pertinente subrayar que el medio de control de simple nulidad, de que trata el artículo

137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene un contenido contencioso objetivo, es decir, pretende la preservación o protección integral del orden constitucional y legal lesionado con la vigencia de un acto administrativo³².

En este sentido, a través del medio de control en comento solo puede pretenderse la preservación del orden jurídico y el principio de legalidad como salvaguarda del ordenamiento jurídico abstractamente considerado, lo que implica una pretensión de carácter general dirigida a restablecer la juridicidad en interés de la comunidad y el Estado de Derecho³³.

De otro lado, el Consejo de Estado³⁴ señaló que este medio de control, corresponde a una acción pública que tiene como propósito conservar el interés general, que se concreta en la defensa del orden jurídico en abstracto, y por esta vía, en la salvaguardia general de los derechos fundamentales de todos los asociados, es decir, no tiene por finalidad o alcance la presentación o restauración de derechos subjetivos de una persona o conjunto de personas individualmente consideradas o determinadas, sino que preserva o protege el interés general de los asociados en su conjunto, así, su finalidad es la defensa de la legalidad en abstracto de los actos administrativos que profiere la Administración, y busca salvaguardar el ordenamiento jurídico y garantizar intereses generales.

Por tanto, la doctrina ha entendido que el carácter objetivo de la acción implica una especial técnica de impugnación del ciudadano interesado y de análisis jurídico por el juzgador. Se trata de la confrontación entre una norma superior que se argumentó transgredida o violentada y un acto administrativo al cual se le atribuye la infortunada virtud de ser el causante

³² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, Tomo III. Primera Edición – Tercera reimpresión, Bogotá D.C. 2007. Página 304.*

³³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, Tomo III. Primera Edición – Tercera reimpresión, Bogotá D.C. 2007. Páginas 134 y 135.*

³⁴ Consejo de Estado, providencia del 26 de julio de 2018, Expediente No. 11001-03-25-000-2016-00074-00(0359-16), Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

de la transgresión o violación; confrontación de la cual debe salir una decisión declarativa de la existencia o no de violación al ordenamiento jurídico, en caso afirmativo, sancionando la manifestación de voluntad de la administración con nulidad. La acción de nulidad no conlleva pretensión diferente, por lo que no le corresponde al juez contencioso administrativo hacer un pronunciamiento distinto, ni mucho menos producir declaración alguna respecto de la situación de las personas sobre las cuales el acto declarado nulo produjo efectos jurídicos³⁵.

Pese a lo anterior, aun cuando es claro que la acción de simple nulidad no se encuentra instituida como un mecanismo para defender derechos subjetivos, transgredidos por actuaciones administrativas respecto de personas determinadas, no lo es menos que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sustento en lo esgrimido por la Corte Constitucional al respecto, ha colegido que el debido proceso, aun como un derecho fundamental de una determinada persona, puede resultar afectado en el trámite de expedición de un acto administrativo de carácter general, de manera que si la afectación del procedimiento al cual debía sujetarse la expedición de un acto no puede sanearse, podría acarrear la anulación del acto por violación a esta garantía, pues, "[...] no se estaría protegiendo derecho subjetivo de ninguna persona en particular, sino la salvaguardia general de un derecho fundamental de todos los asociados y del mismo ordenamiento jurídico y del principio de legalidad ante una flagrante violación de la ley y/o del procedimiento. En esos términos, no hay duda de que, la vulneración del debido proceso, compromete la legalidad de los actos administrativos, tanto de contenido general como lo de contenido particular"³⁶.

Conforme lo expuesto, corresponde el Juzgado determinar en qué escenario se encuentra la transgresión esgrimida por la parte demandante, es decir, si la misma se sustenta en el desconocimiento del debido proceso

³⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando; *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2017; pág. 780.

³⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Bogotá. D.C. veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

como garantía general del Estado de derecho o como salvaguardia de una situación meramente particular.

Al descender al caso bajo estudio, se infiere que la parte actora consideró vulnerados los derechos de audiencia y de defensa, circunstancia de la que se desprende que se está frente a una posible transgresión al debido proceso, puesto que, según lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, esta garantía comprende, entre otras cosas, el respeto de esos derechos³⁷.

Empero, al volver sobre las razones por las cuales se consideraron conculcados dichas salvaguardias, se advierte que constituyen aseveraciones dirigidas a proteger los derechos subjetivos de la señora Gloria Stella Díaz Ortiz, pues, se sustentan en el hecho de que en el proceso de expedición del acto acusado no se tuvo en cuenta su ponencia y en que en el acto a través del cual se negó la solicitud de prórroga que realizó, no se le señalaron los recursos procedentes contra tal determinación.

Por ende, como las circunstancias planteadas en las demandas, presuntamente constitutivas de nulidad, resultan propias de un juicio contencioso de contenido subjetivo, ya que buscan producir una declaración respecto de la situación particular de la concejala a quien se le negó la solicitud de prórroga, pero no sobre la protección de ordenamiento jurídico en abstracto, para guarecer las formas propias del procedimiento para la aprobación de proyectos de acuerdo distritales, el Despacho encuentra que el cargo de nulidad inmerso en el problema jurídico bajo estudio no se encuentra llamado a prosperar.

En gracia de discusión, aun de aceptarse que los argumentos de que trata este acápite son propios de un juicio contencioso objetivo, lo cierto es que la situación descrita por la parte actora no constituiría un vicio de nulidad del Acuerdo 641 de 2016, toda vez que si la aludida concejala no pudo presentar su ponencia negativa al proyecto de acuerdo, es claro que,

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente Hugo Hernando Bastidas Barcenas. Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2016. Rad. 25000-23-27-000-2010-00212-01(19265).

conforme lo expuesto en antecedencia, ello obedeció a que no presentó el informe respecto dentro del término de diez (10) días previsto en la norma, de manera que la imposibilidad de ejercer su derecho es imputable a circunstancias exclusivas de su actuar.

Además, como también se vio, la mencionada representante también contaba con la posibilidad de participar dentro del trámite de aprobación del acuerdo cuya legalidad se impugna, durante los respectivos debates que se adelantaron en el Concejo de Bogotá.

Del mismo modo, en lo relativo a los recursos que podrían haber procedido en contra de la decisión, se debe evocar a lo concluido con anterioridad en la presente providencia, en donde se dedujo que la actuación administrativa adelantada para atender esa circunstancia, es totalmente independiente a la llevada para la expedición del acuerdo causado de nulidad.

4. Conclusiones

Como colofón de lo expuesto, ante la comprobada inexistencia de las causales de nulidad propuestas por la parte demandante en los correspondientes conceptos de violación, el Juzgado negará las pretensiones de las demandadas acumuladas dentro del presente asunto, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña el Acuerdo 641 de 2016.

5. Condena en costas

Finalmente, no habrá condena en costas, habida cuenta que los procesos en referencia fueron instaurados en ejercicio de la acción simple de nulidad. De ahí que en aplicación del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse en la demandas de la referencia de un asunto de interés público, no habrá lugar a aquella.

Expediente: 11001-33-34-002-2016-00140-00 (acumulado con 11001-33-34-004-2016-00127-00)
Demandante: Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá
Demandado: Bogotá, Distrito Capital
Simple Nulidad

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO.- No condenar en costas.

TERCERO.- Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Alvarez Garcia

Juez