

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA No. 43

RADICADO: 252693333003-2018-00195-00
DEMANDANTE: GUSTAVO PÁEZ SANGUINO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE SALES
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE - ACUERDOS MUNICIPALES 003 DE 2018, 004 DE 2018, 006 DE 2018 DE SAN FRANCISCO DE SALES

Procede el Despacho a proferir sentencia en el proceso promovido por **GUSTAVO PÁEZ SANGUINO**, quien solicita la nulidad de los Acuerdos 003 de 2018 *“Por medio del cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2018”*, Acuerdo 004 de 2018 *“Por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018”* y Acuerdo 006 de 2018 *“por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018”* expedidos por el Concejo Municipal de San Francisco de Sales.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

(...) solicito a usted respetuosamente que se tomen todas las medidas administrativas tendientes a garantizar el derecho colectivo que tiene la comunidad de participar en las discusiones de los Proyectos de Acuerdo que harán parte del orden jurídico municipal, y más aún, en tratándose del uso y manejo de los dineros y recursos del Presupuesto Municipal, y para ello se ordene el retiro del ordenamiento jurídico del municipio de San Francisco (Declarar la Nulidad) de los siguientes acuerdos municipales:

- Número 003 del 23 de marzo de 2018
- Número 004 del 25 de marzo de 2018
- Número 006 del 29 de mayo de 2018

Del Acuerdo municipal 003 del 23 de marzo de 2018 se destaca lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO: adicionar al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos para la vigencia de 2018, la suma de mil seiscientos veinticuatro millones veinticinco mil cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos \$ 1.624.025.454 Cte, afectados los siguientes rubros y proyectos...(..).

Sobre el Acuerdo municipal 004 del 23 de marzo de 2018 resulta pertinente mencionar:

ARTICULO PRIMERO: Efectuar traslados en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 2018, por valor de Cuarenta Millones de Pesos (\$40.000.000,oo) MCTE de acuerdo con el siguiente detalle (...).

El Acuerdo municipal 006 del 29 de mayo de 2018 trata lo siguiente:

"ARTICULO PRIMERO: Efectuar traslados en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 2018, por valor de Cuarenta Millones de Pesos (\$40.000.000,oo) MCTE de acuerdo con el siguiente detalle (...).

2. Hechos y concepto de violación

2.1 El señor Alcalde (...) de San Francisco radicó en la secretaría del Concejo, los siguientes Proyectos de Acuerdo:

- POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES DENTRO DEL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2018.
- POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.
- POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN LOS RECURSOS DEL BALANCE AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2018"

2.2 De conformidad con el Reglamento interno, Acuerdo 09 de 2012, los proyectos fueron asignados a la Comisión primera de la cual hacen parte el señor presidente y el segundo vicepresidente de la mesa directiva.

2.3 El accionante sostuvo que los proyectos de acuerdo demandados carecen de exposición de motivos en los términos del artículo 72 de la Ley 136 de 1994 y el parágrafo del artículo 72 del Acuerdo 09 de 2012 - Reglamento Interno de la Corporación -. Ello por cuanto no se explican los alcances del acuerdo ni las razones que los sustentaban, sino que solo transcriben las normas. Adicionalmente, que los proyectos sin número estudiados por la comisión primera los días 19 y 20 de marzo tienen el mismo texto en lo que

se denomina "exposición de motivos", y en ese contexto cuestiona si los dos proyectos tienen el mismo alcance y fundamento.

2.4 Que el debate sobre el proyecto "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN LOS RECURSOS DEL BALANCE AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2018" fue "*exageradamente pobre*" si se tiene en cuenta que trata de una adición por cuantía de \$1.624.025.454.

2.5 El demandante sostiene que se quebrantó la participación comunitaria, pues relata que el lunes 19 de marzo, martes 20 de marzo y el viernes 25 de marzo de 2018, se reunió la Comisión Primera y dio el primer debate a cada uno de los proyectos cuya ponencia fue favorable en todos los casos, es decir, fueron aprobados por unanimidad y sin modificaciones, pero en estos, no se dio la participación ciudadana conforme prevé el artículo 77 de la Ley 136 de 1994.

Que lo anterior se demuestra con el hecho de que en ninguna de las Actas de la Comisión ni en los audios se constata la participación ciudadana en el sentido de que conocieron y ejercieron el control a los recursos públicos, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 136 de 1994.

2.6 Sostiene que sólo en la sesión plenaria del 29 de mayo en la que se debatió el proyecto "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN MODIFICACIONES DENTRO DEL PRESUPUESTO DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y DE GASTOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO PARA LA VIGENCIA FISCAL DE 2018" se hicieron presentes algunos presidentes de Juntas de Acción Comunal, pero su participación no tuvo implicaciones, por cuanto, según el reglamento interno, artículo 10, "*se admitirán en plenaria las enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, así como las que no impliquen un cambio sustancial.*" De lo que desprende el actor, que la participación ciudadana debe garantizarse en las sesiones de la comisión.

2.7 Durante el año 2018, el Concejo solo ha emitido una Gaceta que data de marzo de 2018 en la que no hay evidencias relacionadas con el artículo 77 de la ley 136 de 1994.

2.8 El actor dice que se transgredió el principio de publicidad y transparencia previsto en el artículo 5 de la Ley 136 de 1994 y en el artículo 4 del Acuerdo 09 de 2012, pues asegura que las sesiones del Concejo se transmitían en directo por el canal local Tele Sanfrancisco, y la comunidad estaba pendiente y de alguna manera se enteraba y participaba, pero luego sin que mediaran razones válidas, dicha transmisión fue suspendida.

2.9 Añade que el Acuerdo 006 del 29 de mayo de 2018, contiene graves implicaciones para la salud de la comunidad de San Francisco por el hecho de “contracreditar” a la ESE \$50.000.000 que estaban destinados a “dotar 2 equipos biomédicos a la ESE (...)” y destinarlos a “realizar mantenimiento preventivo y correctivo al 80% en el cuatrienio de las vías terciarias del municipio”.

2.10 En cuanto a los debates previstos en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el actor sostuvo que no se dio cumplimiento al término de tres días que consagra la norma por cuanto:

- El proyecto de acuerdo “por medio del cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del Municipio de San Francisco para la vigencia fiscal de 2018”, tuvo el primer debate el día 25 de mayo de 2018 y el segundo debate el martes 29 de mayo en sesión plenaria, frente a lo cual sostiene que se incumplieron, toda vez que no transcurrieron los 3 días legales para su estudio y eventual aprobación; en este punto aseguró que el segundo de debió desarrollarse después del 30 de mayo de 2018, pues el 26 y 27 de mayo de 2018 fueron días feriados y en los términos del artículo 62 de la Ley 4 de 1913, debían ser excluidos del conteo del término previsto en la Ley 136 de 1994.

- Frente al proyecto “por medio del cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018” se surtió el primer debate en la Comisión el día 20 de marzo de 2018 y el segundo en Sala Plena el 25 de marzo, sin tener en cuenta que el 24 y 25 de marzo fueron feriados y en ese orden, los tres días se cumplirían hasta después del 26 de marzo de 2016.

- Sobre el proyecto “por medio del cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2018”, el primer debate se desarrolló el lunes festivo 19 de marzo de 2018 y el segundo el 23 de marzo de la misma anualidad, por cuanto los tres días se cumplirían el día hábil siguiente al 23 de marzo de 2018.

En ese contexto considera que se desconocieron las siguientes normas:

- Constitucionales: los artículos 1, 2, 6 y 209.
- Legales: Ley 136 de 1994 artículos 5, 72, 73, 77; Ley 4 de 1913 artículo 62; Ley 489 de 1998; Acuerdo Municipal No. 09 de 2012 - Reglamento Interno del Concejo - artículos 4 y 72.

- De orden jurisprudencial: la sentencia 2010-00075 de 14 de mayo de 2015 del Consejo de Estado, sentencia C-975 del 13 de noviembre de 2002 de la Corte Constitucional; y la providencia S1-022 del Tribunal Administrativo de Antioquia Acta No. 060 dentro del expediente 050012333000201300203.

En conclusión, la parte actora estimó que los proyectos de Acuerdo acusados desconocieron los principios de unidad de materia, motivación, participación comunitaria, publicidad, transparencia y las reglas de que trata el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

3. Contestación de la demanda

Se opuso a las pretensiones y manifestó que los actos administrativos observaron las normas en que debían fundarse, fueron expedidos con competencia, de acuerdo con las formas previstas en la Ley, acatando el derecho de defensa y audiencia con la debida motivación; ello, en armonía con lo dispuesto en el artículo 313 de la CP y las leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y 1551 de 2012 y el Reglamento Interno del Concejo.

Propuso las excepciones previas de falta de Legitimación en la causa por pasiva e ineptitud demanda por falta de requisitos formales, las cuales fueron resueltas en la audiencia de 18 de junio de 2019(fl. 155 vto). Ahora expresó que el demandante carece de coherencia en sus argumentos, dado que se citan unas normas como violadas, pero no alude al artículo con el que se podría confrontar el acto acusado, carga que únicamente corresponde al actor. (fls. 17-19).

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte Demandante

Aseguró que un acuerdo municipal debe contener tres acápites fundamentales: los fundamentos de hecho, los fundamentos de derecho y la decisión.

Asimismo, frente la falta de motivación citó diferentes providencias del Consejo de Estado, exp: 11001-23-27-000-2006-00032-00 y exp: 00064 de 2018 11001032500020100006400 (0685-2010) y concluyó que la motivación debe ser clara, puntual y suficiente a efecto de justificar la expedición del acto; en ese contexto deben contener las razones de hecho y de derecho que lo inspiran, so pena de configurar la nulidad del acto administrativo. Que los actos administrativos acusados, aunque contiene un aparte denominado "exposición de motivos", no explica las razones de hecho que los sustentaron

o el problema social que se pretende resolver, sino que simplemente se enuncian fundamentos legales.

Por tanto, los actos administrativos incurrieron en las siguientes causales de nulidad:

- **Violación de las normas superiores**, esto es, los artículos 1, 2, 3, 6, 29, 123 y 209 de la Constitución Política, pues no se garantizaron los presupuestos de participación, publicidad y transparencia, en tanto: (i) en las actas levantadas en la fase de debate ante la Comisión de Presupuesto, que es el espacio donde se pueden hacer modificaciones a los proyectos según lo establece el artículo 10 del Reglamento Interno del Concejo, no hay evidencia de la participación activa de la comunidad; (ii) no obra constancia de publicidad en la emisora o canal de televisión que permita inferir que en la formación de los actos administrativos, la comunidad garantizó a la comunidad la posibilidad de conocer y participar en los debates y (iii) en los informes de las ponencias no se evidencia trabajo de campo alguno por parte del ponente asignado a cada uno de los proyectos del que se desprenda la justificación de hecho del Acuerdo.
- **Expedición en forma irregular por falta de motivación**, conforme a los argumentos desarrollados en escrito de demanda, lo cual además viola el derecho al debido proceso y conlleva a la declaratoria de nulidad.
- **Transgresión de los derechos de audiencia y defensa**, toda vez que no se evidencia la participación comunitaria para determinar la conveniencia de las decisiones adoptadas, pues es la comunidad la que conoce con certeza las problemáticas que requieren tratamiento urgente o solución (fls. 171-176).

4.2 Parte Demandada

- **Presunción de legalidad de los actos administrativos**; por ende, quien pretenda su anulación, tiene la carga de desvirtuar dicha presunción. Sostiene que el demandante funda sus pretensiones en afirmaciones unilaterales y suposiciones y no en pruebas o hechos concretos. Añade que el actor expresa contradicciones tales como: (i) afirmar ausencia de participación cuando en realidad se hicieron presentes algunos miembros de las Juntas de Acción Comunal; (ii) manifestar que los acuerdos no cuentan con exposición de motivos suficientes pero a la vez dice que tienen sustento normativo y argumentaciones idénticas; (iii) señalar que hubo un presunto incumplimiento del reglamento del Concejo, pero a su vez reconoce que el Acuerdo se debatió que se cumplieron los términos legales entre uno y otro debate.

- **Inexistencia de la violación de las normas en que debían fundarse los acuerdos municipales cuestionados**, en la medida que no hay prueba de la vulneración de las normas relacionadas con la exposición de motivos, ni de aquellas relacionadas con la publicidad de los acuerdos municipales. Asevera que los acuerdos cuestionados fueron publicados en la cartelera y en la página del Concejo. Del mismo modo, señala que no se transgredió el derecho participación ciudadana, pues esta se presentó en plenaria de 29 de mayo de 2018. Agregó que el actor tampoco refiere la prohibición legal y administrativa de transferir recursos de la ESE Centro de Salud San Francisco de Sales – y que en razón a la sanción en la que se encontraba el municipio, no se permitía el uso de esos recursos para la compra del equipo biomédico- y no se prueba violación de las normas relacionadas con los días hábiles que deberían transcurrir entre los debates (fls. 177-180).

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

La Ley 1437 de 2011, prevé lo siguiente sobre el medio de control de nulidad de los actos administrativos:

Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.
2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.
3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.
4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

Asimismo, es pertinente hacer referencia al artículo 287 de la Constitución Política que establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de sus derechos se encuentran la de ejercer las competencias que les correspondan; a su vez, el artículo 311 *ibídem* dispone que al municipio le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar su territorio, entre otras.

En materia de presupuesto territorial, los artículos 313 y 345 de la Constitución Política establecen:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

5. **Dictar las normas orgánicas del presupuesto** y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

(...)

ART. 345.- En tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o **por los concejos distritales o municipales**, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Las normas transcritas prevén el principio de legalidad del gasto, que se traduce en que no se podrá realizar inversión o gasto alguno, sin que se encuentre establecido en el presupuesto de inversiones y gastos decretado por el Congreso, las asambleas departamentales o por los **concejos municipales**.

En lo que se refiere a las normas y reglamentos aplicables al presupuesto municipal y las modificaciones presupuestales, el inciso 1° del artículo 109 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, señala que, los municipios deben guiarse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así:

ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal

administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad. (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).

En el sub examine se tiene:

Primer cargo: El actor atribuye vulneración al principio de unidad de materia y asegura que los acuerdos demandados carecen de la exposición de motivos, conforme a la exigencia prevista en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 y en el Reglamento Interno de la Corporación Acuerdo 09 de 2012.

Pues bien, el artículo 72 de la Ley 736 de 1994 establece que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia “y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. El citado artículo también establece que los proyectos deben tener una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que lo sustentan.

Sobre este principio, en sentencia de 19 de abril de 2021, exp: 73001233100020050246601, la Sección Primera expresó:

(...)

Ahora bien, para el caso del trámite de los acuerdos municipales, el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, regula la unidad de materia para este tipo de normas, (...)

En este mismo sentido, los artículos 106 y 107 del Decreto 1333 de 1986, *“Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”*, preceptúan lo siguiente (...)

(...)

Como puede apreciarse, el principio de unidad de materia consiste en que todo proyecto de norma jurídica (ley, ordenanza, acuerdo) debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Para determinar una vulneración al principio de unidad de materia, debe examinarse en su integridad el título (eje temático) del proyecto y su contenido, en concordancia con los motivos y finalidades que dieron lugar a su expedición.

Ahora bien, las modificaciones que se incluyen dentro del trámite de este tipo de normas jurídicas son una expresión del principio democrático, protegido constitucionalmente, en la medida en que son fruto de la deliberación por parte de una corporación pública (Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejo Municipal) cuyos miembros han sido elegidos popularmente y quienes,

mediante el debate, la reflexión y la contrastación de ideas, incluyen cambios, ajustes o adiciones a un proyecto de norma jurídica que ha sido sometida a su consideración. Estas modificaciones deben guardar una relación o conexidad con el tema central del proyecto.

(...)

Sobre los alcances del principio de unidad de materia, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 18 de julio de 2013¹, (...) explicó los alcances del principio de unidad de materia en los siguientes términos:

*“Sea lo primero señalar que el Principio de Unidad de Materia, en su acepción más general, significa que todas las disposiciones que integran un proyecto de acto jurídico general, impersonal y abstracto (por ejemplo: la Ley, la Ordenanza Departamental o el Acuerdo Municipal o Distrital) emanado de una corporación colegiada de elección popular (Congreso, Asambleas y Concejos), **deben guardar correspondencia conceptual con su núcleo temático, el cual, a su vez, se deduce del título del mismo.***

(...)

El Principio de Unidad de Materia no es ajeno a los actos generales, impersonales y abstractos expedidos por las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, es decir, las Ordenanzas y los Acuerdos.

(...)

La Jurisprudencia Constitucional ha identificado tres (3) propósitos esenciales a los que atiende el Principio de Unidad de Materia: (i) procurar que la aprobación de las leyes sea el resultado de un debate democrático; (ii) asegurar la transparencia en el proceso de formación de las leyes; y, (iii) evitar la dispersión normativa.”

(...)

*Adicionalmente, el Principio de Unidad de Materia contribuye a consolidar el Principio de Seguridad Jurídica porque, de un lado, asegura la coherencia interna de las Leyes **las cuales no obstante que pueden tener diversidad de contenidos temáticos, deben contar siempre con un núcleo de referencia que les de unidad y que permita que sus disposiciones se interpreten de manera sistemática y, por otro lado, evita que sobre la misma materia se multipliquen las disposiciones en distintos cuerpos normativos, con el riesgo de que se produzcan inconsistencias, regulaciones ocultas e incertidumbre para los operadores jurídicos.** (Se destaca)*

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), radicación número: 70001-23-31-000-2005-00832-01, Actor: Enrique Carlos Román Estrada, Demandado: Concejo municipal de San Benito Abad – Sucre.

En este mismo sentido, en sentencia proferida el 2 de junio de 2017², esta Sección indicó que la unidad de materia no excluye la posibilidad de que en un proyecto de acto jurídico (Ley, Ordenanza o Acuerdo) se incluyan diversos contenidos temáticos, **siempre y cuando entre ellos sea posible establecer alguna relación de conexidad objetiva entre tales contenidos, todo ello en consonancia con el principio democrático**. Así lo entiende también la Corte Constitucional cuando afirma que “[...] la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, **“un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”**, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “[...] entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto **no sea posible encontrar una relación de conexidad**, de manera que cada uno constituya una materia separada”³. (Se destaca)

Ahora bien, la misma Corte Constitucional ha señalado que el examen de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) de una norma jurídica desde la perspectiva de la unidad de materia debe realizarse con una cierta flexibilidad, que permita armonizar dicho principio con el principio democrático, así: “... la aplicación de un criterio riguroso en el control constitucional de las leyes, **para verificar su sumisión al principio de unidad de materia, restringiría la posibilidad de desplazamiento del legislador por los diferentes temas sometidos a su regulación; impediría la expedición de normatividades integrales y promovería la profusión de leyes de sectorización extrema**”.⁴ (Se destaca)

Por esta razón, la Corte Constitucional ha precisado que: “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de las cuales, razonable y objetivamente, **no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporadas en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley**”.⁵ (Se destaca)

Lo expuesto hasta ahora, implica que la unidad de materia no excluye la posibilidad de que en un proyecto de acto jurídico (ley, ordenanza o acuerdo) se incluyan diversos contenidos temáticos, siempre y cuando entre ellos sea posible establecer alguna relación de conexidad (causal, teleológica, temática o sistemática) y que pretendan las finalidades de la ley. Para determinar esto, es necesario examinar el título (eje temático) de la norma y los objetivos que se persiguen con ella.

En el presente asunto, **como primer cargo**, la parte actora asegura que los actos acusados desconocen el principio de unidad de materia; sin embargo, al revisar el título y el contenido de estos, así como las

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (E1), Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 05001-23-31-000-2008-00548-01, Actor: JAIRO ALONSO MACÍAS BERRIO Y OTROS, Demandado: MUNICIPIO DE DONMATÍAS (ANTIOQUIA)

³ Sentencia C-992 de 2001.

⁴ Sentencia C – 540 de 2001

⁵ Sentencia C – 025 de 1993

consideraciones jurisprudenciales citadas, el despacho concluye que no le asiste razón al ciudadano demandante, como quiera que en cada uno de los actos cumple con los presupuestos aludidos.

En efecto, frente al Acuerdo 003 de 2018 *“Por medio del cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2018”* se observa que en el artículo primero se dispuso *“adicionar al presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos para la vigencia de 2018, la suma de mil seiscientos veinticuatro millones veinticinco mil cuatrocientos cincuenta y cuatro pesos \$ 1.624.025.454 Cte, afectados los siguientes rubros y proyectos, así (...).”*; seguidamente se relacionan los rubros, la fuente presupuestal, el detalle del ingreso y de la inversión, así como la destinación propuesta; en ese orden, no se encuentra ninguna norma adicional que tenga un contenido temático diferente, y al respecto, el actor no aludió a alguno.

Igual suerte corre el Acuerdo 004 de 2018 *“Por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018”*, pues verificado todo el articulado se encuentra que guardan relación con el título del acuerdo y contenido; nótese que en el artículo primero se dispuso *“traslados en el Presupuesto de Gastos de la vigencia fiscal de 2018, por valor de Cuarenta Millones de Pesos (\$40.000.000.00) MCTE (...).”* Cuyo detalle muestra que el rubro 230935270 por cuantía de \$40.000.000, que tenía como destinación 3 puentes o pontones del municipio se trasladó al rubro 231542704 por el mismo valor para gestionar la habilitación de la planta de sacrificio animal del municipio durante el cuatrienio. En tal medida, no se encuentra probada la existencia de artículo o disposición alguna que se aleje de la temática sobre la que versa todo el acto administrativo, esto es, el relativo a las modificaciones del presupuesto de rentas, recursos de capital y gastos.

En relación con el Acuerdo 006 de 2018 *“por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018”*, se observa que su contenido se relaciona con el traslado de recursos de tres rubros por cuantía de \$373.000.000 con destino a la pavimentación y rehabilitación de 1.000 metros lineales de vías urbanas y el mantenimiento preventivo y correctivo del 80% de las vías terciarias del municipio; esto es, se refleja la unidad de materia, toda vez que trata de determinaciones presupuestales.

De otro lado, la parte actora asegura que los actos demandados carecen de motivación, pues solo se limita a hacer referencia a normas que regulan

la materia. En este aspecto conviene hacer referencia a la providencia de 30 de enero de 2014, exp: 05001-23-31-000-2005-04886-01 (18630), por la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado estimó que:

El motivo del acto administrativo tiene que ver con los hechos que la administración tiene en cuenta para dictarlo. La exposición de esos motivos se conoce como motivación y puede ser previa, concomitante o posterior.

Si un acto administrativo debe ser o no motivado es un problema de forma. Por esa razón, la Sala ha señalado que cuando la Constitución o la Ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada, se está condicionando la forma del acto administrativo. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo⁶.

En todo caso, cuando el acto es expedido con vicios en el trámite, debe verificarse si tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión, de tal manera que si la irregularidad en el proceso logra afectarla por ser sustancial o trascendente, el acto administrativo será anulable. En el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, no hay lugar a su anulación⁷.

El artículo 72 de la Ley 136 de 1994 establece que los proyectos de acuerdo municipal deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

En ese orden, los proyectos de acuerdo municipal deben ir acompañados de una exposición de motivos en los que se expliquen las razones que los sustentan.

En los acuerdos objeto de estudio se observa que se faculta a la entidad para proferir el acto administrativo y se abordan decisiones en materia presupuestal, precisamente porque se sustentan en los fundamentos de derecho contenidos en la Constitución, en la Ley y en el Acuerdo No. 0085 de 30 de agosto de 1995 "Estatuto Orgánico de Presupuesto" (fl. 39) y en los fundamentos de hecho que a continuación se describen:

- En el proyecto que dio lugar a la expedición del Acuerdo 003 de 2018 "*Por medio del cual se adicionan los recursos del balance al presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia fiscal de 2018*" (fls. 60-65), además de relacionar los artículos de orden Constitucional y Legal se expresa que mediante el Acuerdo No 015 de 2017 se "*expidió el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos para la vigencia de 2018*", cuyo artículo 50

⁶ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá D.C., 23 de junio de 2011. Radicación: 11001-03-27-000-2006-00032-00. Número interno: 16090. Actor: DIANA CABALLERO AGUDELO Y GLORIA I. ARANGO GOMEZ Demandado: DIAN.
⁷ Op. Cit. sentencia dl 25 de julio de 2002.

dispuso “que los recursos correspondientes a las apropiaciones de gasto de inversión financiados con el sistema general de participaciones, de más rentas de destinación específica, (sic) e ingresos corrientes de libre destinación no ejecutados durante la vigencia fiscal de 2017, se incorporaran por acuerdo municipal a la vigencia fiscal de 2018” así pues, al cierre de la vigencia fiscal de 2017, según certificado expedido por la secretaría de hacienda se certificaron saldos sin ejecutar por valor de \$1.624.025.454 que deben ser incorporados al presupuesto de 2018, para gastarlos en los proyectos y programas previstos en el plan de desarrollo.

- En el proyecto que dio lugar a la sanción del Acuerdo 004 de 2018 “Por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018” (fls. 38-39), se expone que el proyecto tiene como objeto realizar traslados dentro del presupuesto de la vigencia de 2018 con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo municipal 2016-2019; como razones aluden a las normas que le facultan y al hecho de que revisada la ejecución presupuestal de las metas propuestas no se encontraron los recursos suficientes para su cumplimiento.

- En el proyecto del Acuerdo 006 de 2018 “por el cual se realizan modificaciones en el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018” (fls. 40-42), se hace referencia a que mediante el acuerdo 015 de 2017, se expidió el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos para la vigencia de 2018, señalando además, que en el artículo 70 del Acuerdo 085 de 1995 se estableció que el Alcalde debe presentar al Concejo los proyectos de Acuerdo sobre traslados y crédito adicionales al presupuesto, cuando sean indispensables las modificaciones a las apropiaciones inicialmente comprendidas en el presupuesto. En ese entendido, se sostuvo que en el Plan de desarrollo se incluyeron unas metas- que se relacionaron en un cuadro anexo- y se dijo que estas no se han cumplido en su totalidad porque carecen de recursos suficientes, de tal forma, que con el certificado viabilidad presupuestal, expedido por la secretaria de Hacienda (fl. 42), sobre apropiaciones de gasto que se encuentran libres de afectación, los valores allí contenidos, pueden ser contracréditos que respalden la habilitación de la planta de sacrificio animal durante el cuatrienio.

Ahora, en relación con el reproche del actor, según el cual, los proyectos carecen de exposición de motivos y que en todo caso estos son idénticos en los 3 acuerdos, considera el despacho que no tienen la entidad suficiente para declarar la nulidad, por un lado, porque claramente expresan que la

intención de dichos acuerdos es lograr la ejecución de saldos sin afectación; además, se basan en los Estatutos Orgánicos del Presupuesto Nacional y Municipal, de modo que los acuerdos expresaron los fundamentos de hecho y de derecho que les sirvieron de sustento, lo que desvirtúa el hecho de que no tienen una exposición de motivos de conveniencia, por cuanto se basan en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, cada uno de los acuerdos responde a una realidad presupuestal diferente, la que fue expuesta por la administración al presentar cada uno de los proyectos.

Por lo demás, el demandante no suministró explicaciones ni pruebas idóneas para cuestionar los alcances y razones de hecho señalados en los acuerdos demandados, tampoco demostró que las adiciones presupuestales no consultaron las necesidades sociales, o que son contrarios a la realidad presupuestal y programática del municipio, o que los traslados de no tenían fundamento.

En consecuencia, el Despacho encuentra que en todos los actos administrativos demandados existe una exposición de motivos de hecho justificada. No prospera el cargo.

Segundo cargo: el actor atribuye vulneración al principio de la participación comunitaria, al considerar que durante los días 19 y 20 de marzo, así como el 25 de mayo de 2018, se reunió la Comisión Primera del Concejo de San Francisco de Sales a efectos de dar primer debate a los proyectos acusados, ponencia que finalmente fue favorable para cada uno de ellos, y aprobados por unanimidad, sin modificaciones; sin embargo, menciona que en ninguna de las actas de la comisión, ni en los audios se aprecia la participación ciudadana, donde conste que la comunidad conoció y ejerció el control a los recursos públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 de la Ley 136 de 1994, de modo no se expusieron sus sugerencias, opiniones y puntos de vista sobre la utilización de los recursos públicos y la mesa directiva del Concejo de San Francisco omitió "disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio del derecho" de la comunidad a participar en las decisiones que de alguna manera le afectan (artículo 77 Ley 136 de 1994).

Que a la Sesión Plenaria del 29 de mayo en la que se debatió el proyecto de acuerdo "Por medio del cual se realizan modificaciones dentro del presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de san francisco para la vigencia fiscal de 2018" se hicieron presentes algunos Presidentes de Juntas de Acción Comunal, pero su participación en este espacio no tuvo implicaciones.

A su turno, la entidad territorial demandada manifestó que los acuerdos demandados cumplieron con el trámite legal y observó el Reglamento Interno del Concejo, en tanto fueron publicados en la página del Concejo y en la Cartelera para conocimiento del público en general; sin embargo, la comunidad no hizo pronunciamiento previo y esta fue la razón por la cual no aparece constancia de alguna intervención ciudadana en los debates.

Agregó que hubo presencia de los miembros de las Juntas de Acción Comunal y de algunas personas de la comunidad entre ellos Nicolás Ramírez -de la vereda San Miguel Bajo-, Jaime Andrade -de la Vereda El Peñón- y Floresmiro Bermúdez quienes se hicieron presentes en los debates e intervinieron, de lo cual se dejó constancia en las actas y en los audios que fueron aportados por el demandante al proceso.

Para resolver, considera el despacho que, contrario a lo afirmado por la parte actora, el Concejo de San Francisco de Sales sí garantizó la participación ciudadana, pues como lo aduce tanto el extremo accionante como el demandado, hay evidencias de la asistencia a los debates, tanto de miembros de Juntas Comunales como de particulares. Nótese como en el Acta No. 32 de 29 de mayo de 2018 correspondiente a la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de San Francisco – Cundinamarca, se dejó constancia que en el transcurso del debate en Plenaria del Proyecto de Acuerdo “Por medio del cual se realizan modificaciones dentro del presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del municipio de San Francisco para la vigencia fiscal de 2018”, la Presidencia del Concejo permitió la intervención del señor Jaime Andrade en su calidad de Presidente de la Junta de Acción Comunal El Peñón, del señor Nicolás Ramírez Delegado de la Junta de Acción Comunal San Miguel, del señor Miro Bermúdez como Presidente de la Junta Vereda Pueblo Viejo y del señor Álvaro Castiblanco Marín, quienes expresaron su opinión sobre la importancia de los proyectos, dadas las dificultades presentadas en los sectores a los que representan (fls. 97 -106).

Lo anterior evidencia los proyectos fueron puestos en conocimiento de la comunidad, a través de publicados en la página y en la cartelera del Concejo Municipal, fueron conocidos por la comunidad y además se garantizó el ejercicio de la participación ciudadana en cuanto hubo intervenciones y se permitió que se expresara libremente las opiniones y sugerencias. En ese contexto, se desvirtuó la afirmación del demandante según el cual no se apreció la participación ciudadana ni se ejerció el control a los recursos públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 77 de la Ley 136 de 1994; asunto diferente fue que la comunidad no se acercó a realizar comentarios u observaciones al proyecto.

En este punto considera el despacho que el medio de publicidad del proyecto resulta idóneo como quiera que el municipio no tiene una gaceta y tampoco tiene la obligación de tenerla, pero sí de utilizar un medio idóneo, lo que en criterio del despacho en este caso se cumple, pues la publicación del proyecto en la página web y en la cartelera resulta adecuada si se tiene en cuenta que el municipio está clasificado en la categoría sexta y tiene un número de habitantes menor a diez mil. Además, el citado artículo 77 de la Ley 136 de 1994 autoriza a la mesa directiva del Consejo a disponer los días, horarios y duración de las intervenciones y también lo habilita a establecer el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio del derecho de participación ciudadana, de ahí que el medio escogido para publicar el proyecto resulta procedente.

Ahora, es pertinente mencionar que tal como se prueba en el expediente, los proyectos se radicaron el 14 de marzo de 2018, mientras que los debates se adelantaron, así:

Acuerdo	Fecha del primer debate	Fecha del segundo debate
Acuerdo No 003 de marzo 23 de 2018	19 de marzo de 2018	23 de marzo de 2018
Acuerdo No 004 de marzo de 2018	20 de marzo de 2018	25 de marzo de 2018
Acuerdo No 006 de mayo de 2018	25 de mayo de 2018	29 de mayo de 2018

Por lo que se concluye que hubo un lapso suficiente para que la comunidad revisara los proyectos y de considerarlo pertinente, efectuara su participación; ello, por cuanto el ejercicio de tal derecho queda al arbitrio del interesado y la falta de asistencia o la falta de comentarios o de intervenciones en los debates no demuestra la falta de publicidad del proyecto.

Nótese que el ejercicio del derecho de participación en el estudio de los proyectos de acuerdo, previsto en el artículo 77 de la Ley 136 de 1996, hace parte de la órbita interna del ciudadano, quien es libre de asistir, opinar, controvertir, cuestionar y, en general, ejercer el derecho de participación dentro de del debate al que se someten los proyecto de acuerdo, de ahí que si la comunidad contó con días suficientes para revisar el proyecto, y aún así, decidió no asistir o intervenir como mejor consideró, tal hecho, obedece, únicamente, a su decisión voluntaria y autónoma, circunstancia que no invalida la actuación administrativa.

A lo anterior se suma el hecho de que los acuerdos cuestionados fueron publicitados conforme lo exige el artículo 65 del CPACA, pues en el plenario aparece certificación de la Coordinadora Administrativa de la Emisora Parroquial y Comunitaria "San Francisco Stereo", en el sentido que, en su programación, se publicaron los Acuerdos No 003 de marzo 23 de 2018⁸, 004 de marzo de 2018⁹ y 006 de mayo de 2018¹⁰.

De lo que se desprende, que el Concejo Municipal de San Francisco cumplió el deber de publicidad tanto de los proyectos que se encontraban en trámite como del acuerdo sancionado.

Ahora en relación con el reproche del actor en el que sostiene que solo en el primer debate la participación ciudadana incide en el fondo del asunto debatido, se observa que en aquellas sesiones en las que hubo participación ciudadana no hubo oposición a las decisiones que se estaban adoptando, ni una negativa por parte del Concejo para que en las intervenciones se hicieran referencia únicamente a asuntos formales. Esto, al tener presente que en el segundo debate, que corresponde a aquel que se surte en plenaria, se discute por todos los miembros del Concejo las razones de conveniencia y legalidad para aprobar lo estipulado. Así pues, la interpretación que efectúa el actor sobre el reglamento interno del Concejo no se armoniza con lo que implica el derecho de representación y participación ciudadana.

En ese orden, la irregularidad advertida por el actor, en la que sostiene que la mesa directiva del Concejo de San Francisco "ignoró su obligación de disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio del derecho de la comunidad a participar en las decisiones que de alguna le afectan" no vicia de nulidad los Acuerdos demandados, toda vez, que se probó su publicación y la garantía de intervención ciudadana en los debates reglamentarios. Consecuentemente, no le asiste razón al actor.

Tercer cargo: Por otro lado, el actor atribuye a los actos demandados, irregularidades que relaciona con los principios de transparencia y publicidad; al respecto manifiesta que al cesar las transmisiones en directo de las sesiones del Concejo por el Canal local Tele San Francisco, y pasarlas en diferido, se perturbó un derecho ciudadano, pues como no se ha establecido una hora fija de transmisión, la comunidad perdió el interés, lo que favoreció el propósito de la Mesa Directiva de tomar decisiones sin que

⁸ La cual se efectuó el 5, 6 y 7 de abril de 2018. (fl. 73)

⁹ Los días 5, 6 y 7 de abril de 2018. (fl. 47)

¹⁰ En la programación del 6,7 y 8 de junio de 2018. (fl. 89)

la comunidad se enterara, en contravención del artículo 2 y 209 constitucional.

En relación con este punto, el despacho considera que no le asiste razón al actor, toda vez que, como se manifestó previamente, el demandado dio plena observancia al artículo 77 de la Ley 136 de 1997, que prevé que *“la mesa directiva del Concejo dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio”* del derecho de participación ciudadana. En este orden se observa que el proyecto se publicó en la página y en la cartelera del Concejo, sin que necesariamente deba tenerse como tal los lugares exteriores del recinto de la corporación y mucho menos que se tenga que publicar un aviso con dimensiones específicas. Nótese que la finalidad de la cartelera y de la Página web es dar a conocer a la ciudadanía los asuntos que les incumbe y quien lo considere la consultará y actuará de acuerdo con sus intereses. Adicionalmente, no todos los municipios tienen la obligación de tener una gaceta territorial y en todo caso, a diferencia de los acuerdos promulgados, el modo de publicación de un proyecto no tiene que realizarse a través de la emisora, pero sí a través de un medio idóneo, como ocurrió en este caso.

De igual modo, al efectuar una lectura integral del Acuerdo No. 09 de 29 de febrero de 2012 que derogó el Acuerdo No. 15 de septiembre de 2009, por el cual se adoptó el Nuevo Reglamento Interno del Concejo de San Francisco, el despacho no encontró que la transmisión televisiva de las sesiones esté prevista en el reglamento y, por ende, que sea de carácter obligatoria. Específicamente en lo referente a las Sesiones, el artículo 16 sólo dispuso una obligación, referida a que frente a las sesiones realizadas tanto por la Plenaria de la Corporación como por cualquiera de las diferentes Comisiones, deberá realizarse la respectiva grabación magnetofónica, esto es, una grabación de imágenes o sonido en un dispositivo que garantice su posterior reproducción, sin que se exija una reproducción en directo del debate a través de medios de amplia difusión como radio y televisión; prueba de que tal deber se cumple es que, como lo manifestó el actor, las transmisiones se realizan en diferido. Por consiguiente, al no demostrarse la violación de la disposición invocada, este cargo no prospera.

Cuarto Cargo: El accionante sostiene que la mesa directiva del Concejo de San Francisco, al no haber informado a la comunidad sobre el estudio en la respectiva Comisión de los proyectos acusados, y por estar estos relacionados con la utilización de los recursos oficiales, afectó gravemente los recursos destinados a la salud de la comunidad por el hecho de “contracreditarle” (sic) a la Empresa Social del Estado \$50.000.000, recursos que se destinaban previamente a dotar de equipos biomédicos a la ESE,

para garantizar los servicios de salud ofertados por el Centro de Salud, y destinarlos a otra cosa, esto es, a *“realizar mantenimiento preventivo y correctivo al 80% en el cuatrienio de las vías terciarias del municipio”* (Acuerdo 006 de 2018).

Al respecto la demandada precisa que existe una prohibición reglamentaria de la Secretaria de Salud de la Gobernación de Cundinamarca, en el sentido de que no es posible trasladar estos recursos a la ESE Centro de Salud San Francisco de Sales por la existencia de una sanción que subsiste desde hace varios años por inviabilidad financiera, y por tal razón la Corporación Concejo municipal decidió dentro de su autonomía, reasignar los recursos para que no se perdieran o siguieran congelados.

Sobre este punto, el despacho considera debe tenerse presente que el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, en desarrollo del artículo 352 de la Constitución Política, confirió a los órganos que son Secciones en el Presupuesto General de la Nación, la capacidad para contratar y comprometer "a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte" y ordenar el gasto de las correspondientes apropiaciones, las que en los mismos términos y condiciones se le entregaron, entre otros, a los concejos municipales. Estas facultades constituyen la llamada **autonomía presupuestal**.

Así, con el artículo 51 de la ley 179 de 1994, los Concejos Municipales tienen capacidad de trasladar recursos, comprometerlos a nombre del municipio, ordenar el gasto, con base en las apropiaciones establecidas en la Sección respectiva del presupuesto municipal.

En igual sentido, el Acuerdo 0085 de 30 de agosto de 1995, Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal, en su artículo 70 dispone que el alcalde presentara al Concejo los proyectos de acuerdo sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable modificar las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión.

Acorde con ello, en el Acta No. 005 de 25 de mayo de 2018 de la Comisión Primera del Concejo quedó consignado, como se extrae de la intervención de los concejales miembros, su preocupación por el traslado del rubro 2302242 *“dotar 2 equipos biomédicos a la ESE, para garantizar la correcta prestación de los servicios de salud ofertados por el centro de salud”*, de ahí que se consignó que el municipio de San Francisco efectivamente esta descertificado en salud, y que por tal razón, los concejales decidieron que al no poder trasladar estos recursos a la ESE y a efectos de evitar que estos

permanecieran congelados, decidieron darle otra destinación, esto es que fuesen invertidos en vías terciarias (fls. 92 -96).

Así las cosas la decisión de reasignación de los recursos y la capacidad de comprometerlos por parte del Concejo Municipal, se encuentra amparado en la autonomía de esta corporación, lo cual no constituye una violación normativa; a lo que se agrega que sí se mantienen los recursos en donde inicialmente se había previsto, habría un detrimento económico, pues la ESE Centro de Salud San Francisco tiene congelados los recursos como consecuencia de una sanción y remitir los dineros pone en peligro el principio de moralidad administrativa. No le asiste razón al actor.

Quinto cargo: En el hecho sexto de la demanda y argumentos subsiguientes, el actor señala que la Mesa Directiva del Concejo de San Francisco convocó a sesión plenaria para dar segundo debate a los tres proyectos demandados, sin que transcurrieran los tres (3) días entre el primer y segundo debate, lo que transgrede el artículo 73 la Ley 136 de 1994, pues conforme lo preceptuado en el artículo 62 de la Ley 4 de 1993, los días feriados debían ser excluidos de dicho conteo.

Frente a este cargo la entidad territorial demandada manifiesta que este no configura un argumento suficiente para afirmar que la actuación vulneró las normas invocadas, pues para efectos de los trámites de los Acuerdos Municipales se consideran hábiles los días en los cuales el Concejo Municipal se encuentre sesionando, lo que puede incluir sábados, domingos y festivos, tal como se hizo en el trámite de los acuerdos demandados. En apoyo de su argumento cita extractos de la Sentencia de 12 de abril de 2018 del Tribunal Administrativo de Boyacá, expediente 15001 -2333-000-2018-00071-00.

Para resolver, sea lo primero transcribir lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994:

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

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

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

Ahora bien, tratándose de los días en que puede sesionar los Concejos, es pertinente hacer referencia a la sentencia de 28 de enero de 2010, expediente 23001-23-31-000-2003-11403-01, por la cual el Consejo de Estado consideró:

(...) no sobra aclarar que el término de diez (10) días establecido en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994, para la realización de las sesiones extraordinarias, debe contarse como días calendario. Tanto es así que cuando la legislador establece las fechas de inicio de cada una de las sesiones ordinarias de los Concejos Municipales, lo hace sin reparar si dicho día corresponde o no a día feriado. En tal virtud, cualquier día, feriado o no, resulta hábil para que el Concejo Municipal sesione extraordinariamente, pues en este caso concreto el término de diez (10) días debe asimilarse al de días calendario o solares."

De acuerdo con lo anterior, el término que debe pasar para sesionar entre el primer y segundo debate, son calendario, lo cual encuentra concordancia con el artículo precitado; de acuerdo con las constancias expedidas por la secretaría general del Concejo de San Francisco, no se advierte transgresión alguna al mandato contenido en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, veamos:

Acuerdo	Fecha del primer debate	Fecha del segundo debate	Días transcurridos
Acuerdo No 003 de marzo 23 de 2018 ¹¹	19 de marzo de 2018	23 de marzo de 2018	Cuatro (4)
Acuerdo No 004 de marzo de 2018 ¹²	20 de marzo de 2018	25 de marzo de 2018	Cinco (5)
Acuerdo No 006 de mayo de 2018 ¹³	25 de mayo de 2018	29 de mayo de 2018	Cuatro (4)

Esto es, transcurrieron más de los tres días que exige la ley.

En consecuencia, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad de los Acuerdos 003, 004 y 006 de 2018 del Concejo Municipal de San Francisco de Sales, se negarán las pretensiones de la demanda.

¹¹ Constancia obrante a folio 127.

¹² Constancia visible a folio 133.

¹³ Constancia visible a folio 146.

CONDENA EN COSTAS

Respecto de la condena en costas, el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe:

"ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

Al efecto, en el presente asunto se discutió un tema de interés público y en consecuencia, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme la presente decisión, archívese el expediente y déjense las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

WLMM y CXGA