

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

De la disposición transcrita, se extrae que las facultades que se otorgan al representante legal de la entidad pública, en este caso, al Alcalde Municipal, para efectos de la reestructuración de los pasivos de la entidad pública, deberán comprender, a su vez, todo el conjunto de facultades y potestades legales necesarias para nivelar o equilibrar las finanzas del respectivo ente municipal. Del análisis precedente concluye la Sala que el Acuerdo núm. 008 de 2004 no viola el principio estudiado y, por el contrario, todas sus disposiciones guardan una estrecha relación de causalidad teleológica y temática con el título y propósito del mismo, es decir, facultar al Alcalde Municipal para celebrar los actos correspondientes a la reestructuración del pasivo municipal, razón por la cual habrá de confirmarse la sentencia suplicada.

FUENTE FORMAL: LEY 136 DE 1994 - ARTICULO 72 / DECRETO 1333 DE 1986 - ARTICULO 107 / LEY 550 DE 1999

NOTA DE RELATORIA: Objetivos del principio de unidad de materia, Corte Constitucional, sentencia C-501 de 2001, MP. Jaime Córdoba Triviño; sentencia - 523 de 1995, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 008 DE 2004 (19 de mayo) CONCEJO MUNICIPAL DE SAN BENITO ABAD

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación Número: 70001-23-31-000-2005-00832-01

Actor: ENRIQUE CARLOS ROMAN ESTRADA

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE SAN BENITO ABAD - SUCRE

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION PUBLICA DE NULIDAD

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 31 de enero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, por medio de la cual se deniegan las súplicas de la demanda.

I.- ANTECEDENTES.

I.1- ENRIQUE CARLOS ROMÁN ESTRADA, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Sucre, tendiente a que mediante sentencia, se declarara la nulidad del Acuerdo núm. 008 de 19 de mayo de 2004, aprobado por el Concejo Municipal de San Benito Abad y sancionado por el Alcalde Municipal de esa localidad, **“por medio del cual se conceden unas facultades al Alcalde Municipal para promover, negociar y celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos del Municipio de San Benito Abad – Sucre, en los términos de la Ley 550 de 1999”**.

I.2- Los hechos de la demanda.

Señala el actor, los siguientes:

Que el día 19 de mayo de 2004, el Concejo Municipal de San Benito Abad – Sucre aprobó el Acuerdo núm. 008 de ese año *“por medio del cual se conceden unas facultades al Alcalde Municipal para promover, negociar y celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos del Municipio de San Benito Abad – Sucre, en los términos de la Ley 550 de 1999”*.

Señala que el proyecto fue presentado a iniciativa del señor Alcalde Municipal, a la Corporación Edilicia.

Repartido el proyecto, correspondió a la Comisión de Presupuesto, y ésta, en primer debate, lo aprobó el día 12 de mayo de 2004.

El día 19 de mayo de 2004, la plenaria del Concejo Municipal aprobó en segundo debate y por mayoría el proyecto *sub júdice*.

El mismo día 19 de mayo de 2004, fue remitido al Despacho del señor Alcalde para sanción y publicación los días 19, 20 y 21 de ese mismo mes y año en un medio radial de amplia cobertura en la región.

Aduce el actor, que dicho proyecto de Acuerdo Municipal no fue rechazado por el Presidente del Concejo así como que tampoco fue remitido al señor Gobernador del Departamento de Sucre para efectos del control de legalidad.

I.3- Considera la parte actora que con la expedición del acto administrativo acusado se violaron las siguientes normas:

- Constitución Política de 1991, preámbulo y artículos 1° y 6°
- Ley 136 de 1994 (Código de Régimen Municipal), artículos 72 y 91, numeral 7.
- Decreto 1333 de 1986, artículo 107.
- Decreto 49 de 1932, artículos 10° y 11.

Adujo en síntesis, el siguiente cargo de violación:

La Ley consagra el Principio de Unidad de Materia, en virtud del cual todo proyecto de acuerdo debe referirse a un mismo tema, y trae como sanción la inadmisión de las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

El Presidente de la Corporación Edilicia tiene la facultad o el deber de velar por la mencionada unidad, estando obligado a rechazar el proyecto de acuerdo que sea violatorio de dicho principio.

Los “*micos*” introducidos en el Acuerdo núm. 008 de 2004, tienen origen en el Alcalde Municipal, debido a que es éste que quebrantó las atribuciones otorgadas en las disposiciones legales y concretamente en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 así como el artículo 107 del Decreto-ley 1333 de 1986.

Cuando la norma exige que en el título del Acuerdo deba indicarse la materia a la cual se refiere es con la finalidad de proteger el Principio de Unidad de Materia.

Asegura el libelista que el Acuerdo demandado se refiere a 5 materias totalmente diferentes, cada una de las cuales desarrolladas en leyes orgánicas y ordinarias distintas.

En este orden días, asegura que el artículo primero del mencionado acto administrativo se desarrolla a través de la Ley 550 de 1999 y sus Decretos Reglamentarios.

Los artículos segundo, sexto, séptimo y noveno, *ibídem*, se desarrollan a través de las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como de sus Decretos Reglamentarios.

Los artículos tercero y décimo del Acuerdo enjuiciado se desarrollan a través del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, esto es, el Decreto 111 de 1996.

El artículo cuarto se desarrolla a través de la denominada Ley de Ajuste Fiscal, es decir, la Ley 617 de 2000.

El artículo quinto se desarrolla a través de la Constitución Política, en sus artículos

313 y 315, así también como en la Ley 136 de 1994, artículo 9°, literal D, numeral 4.

Finalmente, el artículo undécimo, se encuentra regulado en el texto Constitucional a través de su artículo 313, numeral 3.

Por lo anterior, los Concejales de San Benito Abad (Sucre), en sus debates dados en comisión y en plenaria, no le dieron ningún debate al contenido material ni mucho menos al análisis jurídico sobre el mismo.

Asegura que el ejercicio de las competencias normativas de los Concejos se encuentra sometido a los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos, y se debe entender limitado a la realización de los fines específicos que le han sido encomendados a la autoridad por el ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto, considera el actor que el Acuerdo núm. 008 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de San Benito Abad (Sucre) debe ser declarado nulo por violar el Principio de Unidad de Materia, que debe regir este tipo de actos administrativos de carácter general.

I.4- La demanda fue oportunamente contestada por la parte demandada quien se opuso a que se declarara la nulidad del Acuerdo Municipal núm. 008 de 2004, ya que en este caso no se presentó ninguna violación o transgresión de normas del ordenamiento jurídico nacional.

Manifestó que la finalidad de la Ley 550 de 1999, es la de dotar de una serie de herramientas legales a las entidades que se acojan a ella para garantizar el

resurgir del ente en crisis, dentro de las cuales se encuentran comprendidas todas las facultades otorgadas al Alcalde Municipal en el Acuerdo demandado, y las que no están implícitas en dicha Ley, son ineludiblemente conexas para cumplir con el objeto de reactivar financieramente a un ente en bancarrota.

Se pregunta la parte demandada, ¿cuál sería el sentido de que una entidad que decida someterse a la Ley 550, por su precaria situación económica que la hace inviable, siga después de este sometimiento llevando la misma carga laboral y pensional que la hace insostenible? ¿Será que tendrá que pedir otra autorización para poder corregir o enmendar este error de apreciación? Por supuesto que no. Por el contrario, todo esto es una prenda de garantía de la seriedad del Acuerdo, que en caso de no cumplirse con ello daría al traste con el mismo, toda vez que así lo dispone la misma Ley.

En lo que se refiere al principio de legalidad, expresa que la voluntad de la Administración y del Concejo Municipal de San Benito Abad al producir el Acuerdo demandado, se encuentra conforme a derecho y reúne todas las condiciones y elementos indispensables para concluir que es un acto legal, comoquiera que su resultado es producto del ejercicio de las potestades constitucionales y legales que tienen conjuntamente Alcalde y Concejo para producir esta clase de actos.

II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.

El Tribunal Administrativo de Sucre denegó las suplicas de demanda teniendo en cuenta las siguientes consideraciones jurídicas:

La construcción jurídica y política del Estado Social de Derecho descansa en el principio de legalidad, que implica no solo que toda actuación de los órganos del poder público se supedita a la Constitución y a las Leyes, sino también a la

necesidad de que el ordenamiento positivo instituya toda una gama de controles políticos y jurídicos para sancionar las actuaciones que se desvíen de los parámetros normativos que las condicionan.

La Ley 550 de 1999, tiene como propósito el establecimiento de condiciones para la recuperación de la viabilidad financiera e institucional de las entidades territoriales, así como su capacidad de pago; la normativa en cita estableció algunas herramientas para facilitar y concretar dichos fines, dentro de los cuales caben destacar las previstas en los artículos 14, 27 y 58, numerales 1, 2 y 3.

Hace notar la providencia apelada, cómo los apartes normativos citados apuntan a la Ley 617 de 2000, expresamente su artículo 69, que hace parte del capítulo VIII, de las Disposiciones Finales, y es que ha de entenderse que para tener eficaz término el proceso de reestructuración necesariamente implica tocar las finanzas de la entidad territorial; no quiere decir lo anterior que en el convenio se pierda la unidad material que debe existir dentro de los Acuerdos que se aprueban a nivel de Concejos Municipales, sino que se le da verdadero sentido a la reestructuración que se persigue al realizar dicho proceso. Igual perspectiva se colige de los numerales 2 y 3 del artículo 58, que contemplan la facultad que se requiere de la Corporación Edilicia, que comprenden las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento del Acuerdo; y el 3°, es tajante al indicar las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras, englobando de esa manera la generalidad de los mismos, sin dejar espacio a distinción alguna por parte del intérprete de la norma.

Señala la sentencia impugnada que como quiera que la regulación para las entidades territoriales se enmarcó en un solo capítulo (Capítulo V), no se lee en él

cada una de las funciones y obligaciones a las que se verán sometidos todos los que participen en la negociación; no obstante, el inciso primero del artículo 58 de la preceptiva estatuye que: *“las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales”*; es por ello que para su comprensión es menester la observancia de todos y cada uno de los articulados en ella prevista.

Sostiene que es imperioso establecer que la misma Ley encuadró los términos a observar en cada una de las fases a recorrer por la entidad que se somete a su intervención.

El artículo 6° de la Ley 550 de 1999 inicia estableciendo que: *“Los acuerdos de reestructuración podrán ser promovidos a solicitud escrita de los representantes legales del respectivo empresario...”*; y en el asunto en estudio, es el Alcalde Municipal el encargado de presentar la solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que para su caso es el competente.

Con la designación del promotor no se puede decir que también es innecesaria la figura del Alcalde, por cuanto la misma Ley establece que no podrá decretarse la caducidad administrativa de los contratos celebrados (artículo 15), dando a entender que las operaciones propias de la Administración Pública continúan normalmente.

Termina coligiendo la sentencia impugnada que el Acuerdo demandado guarda la Unidad de Materia que exige la norma Constitucional; igualmente que el alcance que tiene la suscripción de una intervención como la establecida en la Ley 550 de 1999, es en el ámbito administrativo y presupuestal de la entidad que se somete a dicho proceso de reestructuración.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Considera el apelante que el Acuerdo demandado es anti técnico y vulnera las disposiciones legales descritas. En él se contemplan "*pluridisparidad*" de materias, por lo tanto es un acto que debe ser anulado, pues opera una metodología conforme a la cual no es posible que el conjunto de normas que hacen parte del Acuerdo observen o tengan una conexidad con la materia que lo caracteriza.

Además, la exposición de motivos no fue allegada ni el proyecto de Acuerdo presentado a iniciativa del Alcalde Municipal. Considera que el mismo proyecto en idénticas condiciones y en el mismo papel presentado por el Alcalde fue el aprobado por el Concejo. De ahí que el Concejo se limitó únicamente al informe de Comisión de Presupuesto, sin más debates, ni cambios ni adiciones al mismo.

Solicita que el memorial presentado por la doctora CLAUDIA LOZZI MORENO, en su condición de Procuradora Delegada ante el Tribunal Administrativo de Sucre, sea tenido en cuenta al momento de despachar el recurso de apelación interpuesto.

Con base en lo anterior, solicita el apelante que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se decrete la nulidad del Acuerdo 008 de 2004, emanado del Concejo Municipal de San Benito Abad – Sucre.

IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio (folio 32 del cuaderno 2).

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

En orden a dirimir la controversia, la Sala analizará los siguientes temas: 1). El objeto del litigio; 2). Análisis y Procedencia del Principio de Unidad de Materia; y, 3). El caso concreto.

1). El Objeto del litigio.

Considera el apelante que el Acuerdo núm. 008 de 19 de mayo de 2004, emanado del Concejo Municipal de San Benito Abad, ***“por medio del cual se conceden unas facultades al Alcalde Municipal para promover, negociar y celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos del Municipio... en los términos de la Ley 550 de 1999”***, es violatorio del Principio de Unidad de Materia previsto en la Constitución Política, en la Ley y en reiteradas Jurisprudencias de la Corte Constitucional.

Por tal motivo, procede la Sala a analizar como primera medida el Principio de Unidad de Materia (su noción, aplicabilidad y cobertura), para luego descender al evento sub lite.

2). Análisis y Procedencia del Principio de Unidad de Materia.

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.

En este sentido, vemos cómo, en relación con la Ley por ejemplo, el artículo 158 de la Constitución Política establece que: ***“Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no avengan con ese precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión...”*** (Destacado fuera de texto).

Esta disposición constitucional transcrita encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) que a la letra reza: *“Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”* (Subraya fuera de texto).

A su vez, el artículo 193 del mismo estatuto legal, en consonancia con el artículo 169 Constitucional, dispone que el título de las Leyes debe corresponder con su contenido.

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.

En efecto, el artículo 72 de la Ley 136 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. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación” (Se destaca por la Sala). Este mismo tenor se establece en el artículo 107 del Decreto 1333 de 1986, por medio del cual se expide el Código de Régimen Municipal.

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.

En relación con estos objetivos, la Corte Constitucional ha señalado que: “... el Principio de Unidad de Materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea el resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia

*contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria*¹. Se obvian así, conforme lo ha señalado la Corte, “... *las incongruencias legislativas que aparecen en forma súbita, a veces inadvertida e incluso anónima, en los proyectos de ley, las cuales no guardan relación directa con la materia específica de dichos proyectos. Estas incongruencias pueden ser, entonces, el resultado de conductas deliberadas que desconocen el riguroso trámite señalado en la Constitución para convertir en ley las iniciativas legislativas*”².

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.

Ahora bien, la misma Corte Constitucional ha señalado que el examen de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) de una norma desde la perspectiva de la Unidad de Materia debe realizarse con una cierta flexibilidad, que permita armonizar dicho principio con el principio democrático.

En este sentido ha señalado esa Corporación que: “... *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*

¹ Sentencia C – 501 de 2001. Pon.: doctor Jaime Córdoba Triviño.

² Sentencia C-523 de 1995, Magistrado ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa.

*expedición de normatividades integrales y promovería la profusión de leyes de sectorización extrema*³. Por esta razón, la Corte 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 inexecutable si integran el cuerpo de la ley”*⁴.

Lo expuesto hasta ahora, le permite colegir a la Sala 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 y que pretendan todos las mismas finalidades previstas en el título de la Ley, todo ello en consonancia con el Principio Democrático.

3). Del caso concreto.

Procede la Sala a determinar si, tal como lo señala el apelante, el Acuerdo núm. 008 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de San Benito Abad – Sucre, viola el Principio constitucional y legal de la Unidad de Materia.

A juicio del apelante dicho acto administrativo otorga facultades adicionales en cabeza del Alcalde Municipal, que no guardan ninguna relación con el propósito primigenio del mismo, cual es el de *“...promover, negociar y celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos... en los términos de la Ley 550 de 1999”*.

³ Sentencia C – 540 de 2001.

⁴ Sentencia C – 025 de 1993.

Debe señalarse, primeramente, que la Ley 550 de 1999, extendió a las entidades territoriales la posibilidad de acudir a los instrumentos de intervención de que trata esta Ley con la finalidad de asegurar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de las regiones. En este sentido, los acuerdos de reestructuración de pasivos se constituyen en un mecanismo temporal de organización financiera, administrativa y contable para las entidades territoriales, que les permiten tomar las medidas conducentes a su recuperación y viabilidad institucional.

Es así como el artículo 58 de la citada Ley de intervención económica establece en sus numerales 2 y 3:

*“2. Para efectos de la celebración del acuerdo, el Gobernador o Alcalde deberá estar debidamente facultado por la Asamblea o Concejo, **autorización que comprenderá las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento al acuerdo.**”*

3. En el acuerdo de reestructuración se establecerán las reglas que debe aplicar la entidad territorial para su manejo financiero o para la realización de las demás actividades administrativas que tengan implicaciones financieras” (Se destaca y subraya por la Sala).

De la disposición transcrita, se extrae que las facultades que se otorgan al representante legal de la entidad pública, en este caso, al Alcalde Municipal, para efectos de la reestructuración de los pasivos de la entidad pública, deberán comprender, a su vez, todo el conjunto de facultades y potestades legales necesarias para nivelar o equilibrar las finanzas del respectivo ente municipal.

El acto jurídico acusado (Acuerdo núm. 008 de 2004) contiene una serie de facultades para el Alcalde Municipal que se refieren a:

- *Solicitar y celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999 (Art. 1).*

- *Negociar y conciliar las acreencias existentes en el Municipio (Art. 2).*
- *Realizar todos los traslados y ajustes presupuestales necesarios para dar cumplimiento al acuerdo, según los términos de la Ley 550 de 1999 (Art. 3).*
- *Expedir todos los actos administrativos requeridos y que estén orientados al cumplimiento del saneamiento fiscal de acuerdo con la Ley 617 de 2000 (Art. 4).*
- *Fijar o modificar la estructura orgánica del Municipio, lo mismo que la escala de remuneración salarial. Para lo cual podrá crear, suprimir o fusionar dependencias o empleos del orden municipal (Art. 5).*
- *Contratar nuevos empréstitos y reestructurar la deuda con el fin de darle estricto cumplimiento al acuerdo (Art. 6).*
- *Celebrar contratos de fiducia de recaudos, administración, pagos y garantías con los recursos que percibe y cualquier otro convenio o contrato con entidades públicas o privadas con el fin de cumplir lo establecido en la Ley 550 de 1999 (Art. 7).*
- *Realizar cruces de cuentas entre acreedores y cancelar el valor de los impuestos, tasas, multas y contribuciones a su cargo que administre el Municipio (Art. 8).*
- *Enajenar, vender, permutar, ceder o efectuar daciones en pago los bienes muebles, inmuebles o acciones de propiedad del Municipio y en general las atribuciones inherentes para el normal desarrollo de la celebración del Acuerdo de Reestructuración de pasivos (Art. 9).*

- *Reorientar las rentas del Municipio (Art. 10).*

Para la Sala todas estas facultades son otorgadas al Alcalde Municipal con el exclusivo propósito de dar cabal cumplimiento al Acuerdo de Reestructuración que celebre el Municipio con la finalidad de sanear sus finanzas. Así se desprende del Undécimo Artículo del Acuerdo demandado al señalar que: “**Las anteriores facultades serán por el término de duración del Proceso de Reestructuración de Pasivos del Municipio en los términos de la Ley 550 de 1999, y podrán ser utilizadas por el ejecutivo Municipal de manera exclusiva para la aplicación de las leyes referidas anteriormente” (Negritas y subrayas fuera de texto).**

No podría la Sala, so pretexto de declarar la nulidad del Acuerdo núm. 008 de 2004, aplicar una interpretación restringida y limitada del Principio de Unidad de Materia, en detrimento del Principio Democrático.

Al efecto, ha señalado la Corte Constitucional:

“[La] comprensión generosa de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del Principio Democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento, no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la actividad legislativa. Por ello esta Corte ha señalado que solamente deben retirarse del ordenamiento jurídico ‘aquellos apartes, segmentos o proposiciones respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la misma’⁵.

⁵ Sentencia C – 597 de 1996, Magistrado poenente doctor Alejandro Martínez Caballero.

Del análisis precedente concluye la Sala que el Acuerdo núm. 008 de 2004 no viola el principio estudiado y, por el contrario, todas sus disposiciones guardan una estrecha relación de causalidad teleológica y temática con el título y propósito del mismo, es decir, facultar al Alcalde Municipal para celebrar los actos correspondientes a la reestructuración del pasivo municipal, razón por la cual habrá de confirmarse la sentencia suplicada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia de 31 de enero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 18 de julio de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA