



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, noviembre veintiséis (26) de dos mil veinte (2020)

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Togüí

Expediente: 15001-2333-000-2020-02040-00

Invalidez Acuerdo Municipal No. 006 de 27 de julio de 2020

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo No. 006 de 27 de julio de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Togüí, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOGUI – BOYACÁ, VIGENCIA 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "POR EL RENACER DE TOGUÍ JUNTOS PODEMOS MÁS".

I. ANTECEDENTES

1. El Departamento de Boyacá, pidió al Tribunal declarar la invalidez parcial de los **artículos 10 y 11 del Acuerdo Municipal No. 006 de 27 de julio de 2020**, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986 y el inciso 10 del artículo 305 de la Constitución Política, al considerarlo violatorio de los artículos 158, 169, 313, 314 y, 315 de la Constitución Política; los artículos 11 y 25 de la Ley 80 de 1993; el artículo 72 de la Ley 136 de 1994; el artículo 110 del Decreto 111 de 1996; y, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 (págs. 4 – 7, archivo No. 002).

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2. Dijo en el concepto de la violación, que el Concejo Municipal de Togüí violó el principio de unidad de materia, en tanto, concedió **autorizaciones contractuales al alcalde** que no guardan relación directa con el tema y la materia del Acuerdo. Trajo a colación sentencia proferida por esta Corporación dentro del proceso con radicado **15001-2333-000-2016-00903-00**, sobre la noción del principio que consideró vulnerado.

3. Asimismo, citó apartes de lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-460 de 2004, en relación con los tres requisitos mínimos de imputación o acusación por violación del principio de unidad de materia, en esas condiciones explicó que, *i) la materia que se objeta es el Acuerdo Municipal No. 006 de 27 de julio de 2020 del Concejo de Toguí; ii) las disposiciones que no se relacionan con la materia del acuerdo objetado son sus artículos 10 y 11; y, iii) como razones para soportar sus afirmaciones explicó que violaban los artículos 158 y 169 de la Constitución Política y el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, de manera que, por medio del acuerdo objetado, se adoptó el Plan de Desarrollo del Municipio de Toguí para la vigencia 2020-2023 y, los artículos 10 y 11, se contraen a una autorización contractual otorgada al alcalde, materia diferente a la que se acoge el acuerdo en mención.*

4. De otra parte, indicó que el acuerdo objetado está viciado de invalidez porque la autorización contractual que se otorgó al alcalde no puede ser delimitada en el tiempo, en razón a que, el Concejo Municipal, estaría “*coadministrando funciones propias y exclusivas del alcalde en materia contractual*” (pág. 10, archivo No. 002).

III. ACTUACIÓN PROCESAL

5. La demanda de invalidez del Acuerdo No. 006 de 27 de julio de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Toguí (Boyacá), fue admitida mediante auto **14 de septiembre de 2020** (Archivo No. 010), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 196 del CPACA.

6. Por auto de 08 de octubre de 2020 (Archivo No. 014), se incorporaron las pruebas aportadas con la demanda y no se decretaron pruebas de oficio.

IV. INTERVENCIONES

7. Dentro del término de fijación en lista, transcurrido entre el 17 y 30 de septiembre de 2020 (Archivo No. 012), no se presentó ninguna intervención.

8. Se decide previas las siguientes,

V. CONSIDERACIONES

9. De acuerdo con los argumentos de la demanda, el problema jurídico a dilucidar se contrae a establecer si son inválidos los artículos 10 y 11 del Acuerdo No. 006 de 27 de julio de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Togüí, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOGUI – BOYACÁ, VIGENCIA 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "POR EL RENACER DE TOGUÍ JUNTOS PODEMOS MÁS".

V.1. Cuestión previa: De los límites del pronunciamiento.

10. Sea lo primero señalar que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del Acuerdo sometido a su estudio. Es necesario establecer pues, con toda claridad, cuáles son los reproches del accionante, **atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de solicitud de invalidez.** Es este análisis -y ningún otro-, el que permite determinar si el acto puede o no ser declarado inválido, total o parcialmente.

11. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1036 de 2003¹, expuso:

"(...) Según constante jurisprudencia², el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (...)" (Resaltado fuera de texto).

12. Además, en sentencia C-256 de 1997³, precisó:

"(...) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones

¹ M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

² Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

³ M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” (Resaltado fuera del texto original).

13. Como puede apreciarse, la competencia del Tribunal se limita a examinar la legalidad y/o constitucionalidad del acuerdo cuya invalidez se solicita, únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas.

14. Por tal razón, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales se pide la declaratoria de invalidez, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo ni las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate.

V.2. Del estudio de validez del acto administrativo enjuiciado.

15. En el presente asunto se solicitó la invalidez parcial del Acuerdo No. 006 de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Togüí, conforme a los cargos formulados en el escrito de demanda, en relación con el contenido de los artículos 10 y 11 del reseñado acto administrativo.

16. Examinará entonces la Sala, los reparos concretos formulados en ese sentido por el accionante.

V.2.1. Del principio constitucional de unidad de materia.

17. De la misma manera que ocurre con las leyes⁴ y las ordenanzas⁵, los acuerdos municipales deben atender el principio de unidad de materia, manteniendo una coherencia interna que asegure, de una parte, el respeto del principio democrático, y de otra, la transparencia y publicidad de las normas. Así lo dispuso el legislador en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, al señalar:

“(…) ARTÍCULO 72. UNIDAD DE MATERIA. 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.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan. (…)”
(Negrilla y subraya fuera del original)

18. El propósito de dicho principio, radica en voces de la Corte Constitucional⁶, en ‘racionalizar y tecnificar’ el proceso de deliberación y creación legislativa, con el fin último de **evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no guarden conexión alguna con lo que se está regulando**⁷. En ese sentido, en sentencia C-263 de 2016⁸, se lee:

“(…) El principio de unidad de materia también busca consolidar un criterio de orden en el desarrollo de la actividad legislativa que, a su vez, redunde en coherencia, transparencia, mayor facilidad en la interpretación, así como en la observancia de la seguridad jurídica. La coherencia persigue dotar al proceso legislativo de un hilo conductor que le confiera sentido a la producción normativa adoptada bajo la forma de ley, mediante la evitación de distorsiones que le resten orden y seriedad a la labor del Congreso de la República y, en cuanto a la transparencia, se trata de evitar la incorporación inopinada o subrepticia de iniciativas desligadas de las materias que permiten

⁴ Constitución Política, Artículo 158. “ARTICULO 158. 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 se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.” - Resaltado fuera de texto -.

⁵ Decreto 1222 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.”, Artículo 74. “ARTICULO 74. Todo proyecto de ordenanza debe referirse a una misma materia, y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionan con el mismo. El presidente de la Asamblea rechazará las iniciativas que no se ajusten a este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Asamblea. .” - Resaltado fuera de texto -.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001, M.P Jaime Córdoba Triviño. En relación con la implementación de dicho principio, se lee: “(…) el constituyente pretendió evitar la proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y, la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia”.

⁸ Corte Constitucional, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

estructurar el debate legislativo. (...)” (Negrilla y subraya fuera del original)

19. Se procura evitar entonces, la proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno y, la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas.

20. En cuanto a su aplicación, ha sostenido la jurisprudencia que como mandato de optimización no puede ser extrema pues, aunque insoslayable, debe salvaguardar el proceso democrático que da origen a las normas⁹. Así, en términos del Máximo Tribunal Constitucional:

“(...) El principio de la unidad de materia no puede ser entendido como un principio absoluto, es decir no puede sobrepasar su finalidad, pues solamente se trata de suprimir aquellas expresiones, segmentos, artículos, párrafos o simples palabras, sobre los cuales en una forma objetiva no se logre encontrar una relación de conexidad, con la materia principal o determinante del texto legal. Así, entonces, para estos efectos debe entenderse el término "materia" desde una óptica amplia, global, que permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley. (...)”¹⁰ - Negrilla y subraya fuera del original -

21. Un entendimiento diferente, consentiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa.

22. Así las cosas, la ruptura de la unidad de materia en una ley, ordenanza o acuerdo, **implica ineludiblemente que la norma acusada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del cuerpo legal al cual está integrada.** Sólo en los casos en los cuales existe absoluta falta de conexión entre el asunto tratado por la norma y el tema objeto de la misma, se entiende quebrantado dicho principio.

23. Ahora, el proyecto o la norma misma podrán aludir a una pluralidad de contenidos sin quebrantar el principio de unidad de materia, siempre que entre ellos haya una relación de conexidad que los una, haciéndolos pertenecer al

⁹ En la sentencia C-025 de 1993, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, se señaló: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

¹⁰ En Sentencia C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

documento normativo como partes propias y en nada extrañas al eje temático que sirve de elemento articulador.

24. Se precisa, en todo caso que, el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia sea flexible, no implica que quede desprovisto de contenido, pues, se insiste, sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá identificar si entre la norma acusada y la ley existe conexidad temática. Es por ello que, en aras de permitir al juez la identificación de los ejes temáticos y la necesidad de comprobar si, razonable y objetivamente, hay conexidad entre los ejes y las disposiciones tachadas de inconstitucionalidad¹¹, **está llamado el demandante a identificar: i) la materia de la ley, ii) aquellos contenidos que no guardan relación con esa materia y, iii) las razones explicativas de la desconexión alegada**¹².

25. Exigencia ésta, que resulta más que razonable si se tiene en cuenta que, llevado al extremo el glosado principio, cualquier disposición que no guarde estrecha relación con la materia regulada en la ley, ordenanza o acuerdo, necesariamente debe ser declarada inconstitucional o ilegal, lo que demanda una morigeración en el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos legislativos.

26. Y es que, el verdadero sentido del principio, conduce a un control menos riguroso, con ocasión del cual, solo las regulaciones totalmente ajenas a la materia regulada serían contrarias al principio de unidad de materia, sin importar que el vínculo existente entre las normas no sea directo o estrecho.

27. En el caso de autos, el apoderado del Departamento de Boyacá aseguró que, el Concejo Municipal de Togüí en los artículos 10 y 11 del acuerdo

¹¹ Corte Constitucional, sentencias C-274 de 2013 y C-147 de 2015.

¹² En criterio de la Corte Constitucional, en Sentencia C-896 de 2012, esta relación puede darse desde diversas ópticas, a saber: "(...) Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. **El vínculo o relación puede darse en función de:** (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-. (...)"(Negrilla fuera del texto original)

enjuiciado, desconoció el principio constitucional de unidad de materia, en consideración a lo siguiente:

“Razones por las cuales se considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema del Acuerdo Municipal y violan los artículos 158 y 169 Constitucionales y 72 de la Ley 136 de 1994: Se debe considerar entonces que el Acuerdo objetado está adoptando el Plan de Desarrollo para el Municipio de Togui para la vigencia 2020-2023, que en términos de administración pública dicho documento se ha entendido como la carta de navegación de dicha entidad para el mencionado cuatrienio. A pesar de lo anterior los Artículos 10 y 11 del Acuerdo objetado teleológicamente no cumplen con el principio de unidad de materia, por cuanto regulan una materia muy distinta a la que se adopta en el Acuerdo Municipal 006 del 27 de julio de 2020. Para el caso en concreto si se rompe la Unidad de Materia cuando los mencionados artículos 10 y 11 regulan el tema de autorización contractual al alcalde dentro del Acuerdo que aprueba y adopta el Plan de Desarrollo Municipal.

Para llegar a esta determinación, se constató el Acuerdo número 006 de 2020 – por el cual, se fijó se adoptó el Plan de Desarrollo del Municipio de Togui 2020-2023, junto con la exposición de motivos y el proyecto de acuerdo, y de acuerdo a ello se pudo establecer la existencia de la objeción de invalidez, que tiene vocación de prosperidad.

Bajo este panorama conceptual, el Acuerdo No. 006 del 27 de julio de 2020 proferido por el Concejo Municipal de Togui- Boyacá, carece de validez al contrariar lo ordenado en la Constitución, la Ley y por lo cual debe presentarse esta objeción. (Pág. 9 Archivo 2).

28. En tal virtud, solicitó declarar la invalidez del referido acto administrativo.

29. Dirá la Sala en primera medida que, de conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política, **el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.**

30. Así, el título de una ley se constituye en un **criterio de interpretación**¹³ de las disposiciones en ella contenidas, que puede ayudar a determinar cuál es

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 2016, “(...) El título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas que puede ayudar a determinar cuál es el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación, por lo cual circunscribe o delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo. En este sentido, debe señalar entonces los asuntos o temas generales que se pretende regular aunque no debe ‘dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornaría en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren’.

*Si bien el título carece de valor normativo, en la medida en que de él no se desprenden prescripciones normativas susceptibles de aplicación administrativa o judicial, es indudable que dicho título ‘exhibe valor como **criterio de interpretación** de las normas contenidas [en dicha ley]’. Así las cosas, en la medida en que el título de una ley puede llegar a ejercer algún grado de influencia en la atribución de*

el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación, pues circunscribe o delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo. En el mismo, se deben señalar los asuntos o temas generales que se pretende regular, sin que ello signifique “dar noticia de todas y cada una de las disposiciones que integran la ley, pues esto se tornaría en algo imposible de cumplir, ya que ello depende de la extensión del ordenamiento respectivo, como de la variedad de temas que allí se consagren”¹⁴.

31. *Con ello, lo único que se pretende es que, el eje temático sobre el cual se erige la totalidad de los artículos, se encuentre reflejado en el título de la ley y permita su cabal y sencilla identificación por parte de sus destinatarios y de funcionarios jurídicos¹⁵.*

32. *En el sub lite, el Concejo Municipal de Togüí expidió el Acuerdo No. 006 de 2020, denominado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE TOGUI – BOYACÁ, VIGENCIA 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES “POR EL RENACER DE TOGUÍ JUNTOS PODEMOS MÁS”, en cuya exposición de motivos, se lee:*

significado jurídico que se ofrezca a las disposiciones allí consignadas, la cuestión de su determinación adquiere relevancia desde la perspectiva constitucional pues el empleo de determinado título puede conducir a interpretaciones que conduzcan a una violación del texto superior. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

¹⁴ *Sentencias de la Corte Constitucional C-026 de 1993, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein y C-230 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.*

¹⁵ *No pasa por alto la Sala que en criterio de la Corte Constitucional, aun cuando la congruencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) y el mandato de unidad de materia (C.P., art. 158) conforman la unidad de materia en sentido amplio, se trata de dos mandatos escindibles, de suerte que el juez de constitucionalidad puede emprender el estudio con base en cualquiera de ellos, de manera separada, sin verse atado a tomarlos en conjunto. Pero tampoco que, a efectos de conceptualizar en suficiencia el principio de unidad de materia resulta válido valerse del desarrollo jurisprudencial de ambos mandatos.*

Honorables y respetados Concejales

Presento a ustedes un cordial y respetuoso saludo, hoy la administración municipal coloca a su consideración el proyecto de acuerdo que adopta el plan de desarrollo POR EL RENACER DE TOGÜÍ JUNTOS PODEMOS MÁS que tubo en cuenta para su elaboración la participación de nuestra comunidad y con ella se ha realizado la construcción colectiva que será la carta de navegación de nuestro territorio en el periodo constitucional 2020-2023.

En el municipio de Togüí, como en todo municipio colombiano, el plan de desarrollo es el trascendental instrumento para la gestión pública, por tanto, su fin primordial es el mejor desempeño de funciones fijadas por la constitución y la ley y administrar eficientemente los recursos con que disponga.

Este plan presenta un trabajo de construcción colectiva de nuestra población que a mediano y corto plazo enuncia de manera clara la asignación y el uso de los recursos existentes para poder alcanzar todos los objetivos y metas predeterminadas y planeadas en nuestro programa de gobierno para el beneficio de nuestra comunidad y nos conduce a la portentosa gestión de recursos exógenos para lograr la calidad de vida anhelada por nuestra población.

De acuerdo con el voto programático el programa político "POR EL RENACER DE TOGÜÍ JUNTOS PODEMOS MÁS" debe convertirse por mandato entregado el pasado 27 de Octubre de 2019, en el plan de desarrollo, que avaló y aprobó la democracia participativa y que a través de un proceso técnico de formulación, y enriquecido con el ejercicio político de la participación ciudadana y que incorpora los instrumentos de medición del desarrollo contenidos en el programa de gobierno enmarcado en catorce ejes estructurantes a saber:

33. *Lo primero que advierte la Sala en ese panorama, es que el título del glosado acuerdo permite la sencilla identificación del mismo por parte de sus destinatarios, en tanto, circunscribe o delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, cual es la adopción del plan de desarrollo municipal. Eje temático éste, sobre el cual se erige su contenido.*

34. *Ahora, en sus artículos 10 y 11 - objeto de reproche por la parte actora - , el órgano colegiado dispuso de manera textual:*

“ARTÍCULO 10. VINCULACIÓN DEL MUNICIPIO A ESQUEMAS ASOCIATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES. Queda facultado el alcalde para suscribir y desarrollar esquemas asociativos, tales como departamental de aguas PDA y contratos – plan, previstos en la ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias.

En dichos esquemas asociativos podrá estar incluido el territorio municipal total o parcialmente. El Municipio se vinculará con los programas, proyectos y actividades contemplados en este plan de desarrollo y que coincidan con los del respectivo esquema asociativo territorial y que contribuyan al logro de objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo que por este Acuerdo se adopta.

ARTÍCULO 11. FACULTADES AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS, CONVENIOS, CONTRATOS -PLAN CON ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y REGIONAL. El alcalde queda facultado para celebrar Contratos – Plan, previa certificación de la tesorería Municipal, en la cual conste que el mencionado contrato, consulta íntegramente las metas del Marco Fiscal

de Mediano Plazo, y que su implementación no afecta la sostenibilidad financiera del ente territorial.

Tales esquemas asociativos que derivan de la celebración de los Contratos – Plan, se ejecutarán articulando los recursos presupuestales y financieros pertinentes. Esta facultad se concede hasta el 15 de agosto de 2021.

Igualmente el Alcalde Municipal queda facultado para celebrar contratos, convenios y demás actos para la obtención de recursos y beneficios para el Municipio de TOGUI, con entidades del orden nacional, departamental y regional; acuerdos de pago con los contribuyentes del fisco municipal, conciliaciones, cruces de cuentas con entidades del orden nacional y territorial sobre las obligaciones que recíprocamente tengan previo acuerdo entre las partes y todos los demás actos para la ejecución del presupuesto municipal, siguiendo las disposiciones del estatuto general de la contratación pública y del estatuto orgánico del presupuesto, para la ejecución del plan de desarrollo “POR EL RENACER DE TOGUI JUNTOS PODEMOS MÁS”.

Las autorizaciones aquí conferidas incluyen las delegaciones que el Alcalde pueda hacer en virtud de las disposiciones contenidas en la ley 80 de 1.993, sus normas reglamentarias, las que las que las modifiquen o sustituyan en materia contractual.

PARÁGRAFO 1º. El alcalde, atendiendo las capacidades y competencias de su cargo, presentará al Concejo Municipal, los documentos administrativos que resulten de tales Contratos – Plan, a los que haya lugar y/o destinación específica de rentas relacionadas con el financiamiento de proyectos que hagan parte integral de dichos esquemas asociativos.

PARÁGRAFO 2º. Se exhorta al administrador del ente territorial a la renovación de las facultades dadas en este artículo por medio de proyecto de acuerdo en Agosto de 2021”.

35. *Recuérdese que, en las demandas basadas en la eventual vulneración del principio de unidad de materia corresponde al actor la carga de demostrar la inexistencia de una relación material entre lo censurado y el núcleo central de la norma, para lo cual, deberá señalar la materia legalmente regulada, precisar cuáles disposiciones no guardan la debida correspondencia con esa materia y **exponer las razones explicativas de la desconexión material aducida.***

36. *Lo anterior, porque, como se señaló en líneas anteriores, el principio de unidad de materia no es equivalente a la simplicidad temática, de allí, que el solo hecho de que el acuerdo acusado trate varios asuntos no puede considerarse una irregularidad que demande la invalidez del acto; siempre que aquellos mantengan una conexión con el objeto central de la regulación.*

37. De la lectura atenta de la demanda, advierte la Sala que el cargo esgrimido por el apoderado de la parte actora en relación con la presunta ruptura del principio constitucional de unidad de materia, se sujetó literalmente a señalar que “(...) se rompe la Unidad de Materia cuando los mencionados artículos 10 y 11 regulan el tema de autorización contractual al alcalde dentro del Acuerdo que aprueba y adopta el Plan de Desarrollo Municipal (...)” (Pág. 9 Archivo 2).

38. Entonces, aun cuando, tal como quedó visto, le correspondía a la demandante exponer las razones explicativas de la desconexión material aducida y ejercer una **carga argumentativa capaz de demostrar su alegación**; se limitó a enunciar la materia legalmente regulada (Plan de Desarrollo Municipal) y las disposiciones que en su criterio no guardaban correspondencia con esa materia (artículos 10 y 11), sin realizar un estudio juicioso de confrontación al respecto.

39. Así las cosas, razona la Sala que el cargo examinado no fue sustentado de manera suficiente, imprevisión que resultaría, en principio, suficiente para desestimar el cargo objeto de estudio.

40. Empero, aun cuando no se presentaron las razones por las cuales se dice trasgredido el principio de unidad de materia en el caso de marras; discurre la Sala procedente estudiar la validez del acuerdo enjuiciado, a efectos de determinar si hay o no ausencia de conexión entre lo censurado y la materia legalmente regulada, para lo cual, desglosará el contenido de las disposiciones debatidas, así:

- **El artículo segundo (2°)** autorizó al alcalde para suscribir y desarrollar esquemas asociativos, tales como departamental de aguas PDA y contratos – plan, previstos en la ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias necesarios para la planificación, promoción y desarrollo de los proyectos del Plan de Desarrollo.
- **El artículo tercero (3°)** autorizó al alcalde para celebrar los contratos o actos negociables requeridos para la ejecución del Plan de Desarrollo.

41. Lo primero que observa la Sala en esas condiciones, es que los asuntos a que se contraen los artículos 10 y 11 del Acuerdo No. 006 de 2020, no guardan

relación de conexidad con la materia legalmente regulada en el cuerpo normativo, la cual, corresponde al Plan de Desarrollo del municipio. Lo anterior, por cuanto, de su sola lectura se evidencia que en tales artículos se facultó al burgomaestre para celebrar convenios y/o contratos¹⁶ para la ejecución del respectivo plan de desarrollo del ente territorial.

42. Ahora, si bien, podría pensarse que la referida autorización guarda una relación de conexidad con la materia que erigió el acuerdo censurado, en tanto, refiere la ejecución, planificación, promoción y desarrollo de proyectos relacionados con el Plan de Desarrollo y la distribución de recursos del presupuesto municipal para la ejecución del mismo, por medio de esquemas asociativos, contratos plan, contratación en general y celebración de convenios, lo cierto es que, no por ello deja de tratarse de una autorización al ejecutivo para contratar, asunto que, necesariamente, debe ser objeto de análisis y deliberación en un acuerdo municipal autónomo.

43. Recuérdese que, el artículo 313 de la Constitución Política¹⁷, establece dentro de las atribuciones a cargo de la corporación pública municipal, la de autorizar a los alcaldes para celebrar contratos. A su turno, la Ley 80 de 1993¹⁸ en sus artículos 11 (numerales 1º y 3º literal b) y 25 (numeral 11º), prescribe que **la competencia para celebrar contratos estatales a nivel municipal pertenece al ejecutivo**, sin que, por regla general, las corporaciones de elección popular puedan intervenir en los procesos de contratación¹⁹.

¹⁶ Y en general, todo tipo de actos negociables.

¹⁷ “ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo (...).”

¹⁸ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

¹⁹ “ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º¹⁹:

(...) 3º. **Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:**

(...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

(...)ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

(...) 11. **Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.**

De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9o. y 313, numeral 3o. de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales autorizarán a los gobernadores, y alcaldes respectivamente, para la celebración de contratos (...)”- Negrilla y subraya fuera del texto original -.

44. En esa línea de pensamiento, el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, consagró en el numeral 3° de su artículo 32, como atribución de los concejos municipales, la de reglamentar la autorización al alcalde para contratar²⁰, señalando los casos en que aquella resulta indispensable, pues tal como lo consagró el párrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012²¹, **sólo en determinados eventos debe el concejo municipal decidir sobre la autorización al alcalde para contratar.** Es así que, a pesar de su aparente amplitud, las referidas normas solo facultan a las corporaciones públicas de elección popular para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno para dicha autorización.

45. Por lo anterior, en criterio de la Sala, **la autorización para contratar se configura como un asunto que forzosamente debe responder a la materia legalmente regulada por un acuerdo municipal autónomo**, en el que se, se examine y delibere la circunstancia excepcional que demanda la autorización previa de la duma municipal para contratar y, se reglamente el trámite interno para tal efecto.

46. Aserto éste que adquiere mayor firmeza, si se tiene en cuenta que para el caso examinado los contratos y convenios a celebrarse no se encuentran enlistados dentro de aquellos para los cuales la Ley 136 de 1994 exige autorización previa del concejo municipal²², de tal suerte que corresponde a la

²⁰ “ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...) 3. **Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo (...)**” - Destaca la Sala -.

²¹ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

²² “ARTÍCULO 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...) PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, **el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:**

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley” (Negrilla y subraya fuera del original).

corporación local considerar de manera racional la necesidad de someter a su revisión previa, dichos contratos.

47. Así las cosas, no encuentra la Sala que exista relación objetiva ni razonable entre el asunto tratado por los artículos reseñados y el tema objeto de la norma pues, por el contrario, la autorización para contratar desconoce el contenido temático del Acuerdo No. 006 de 2020, razón por la cual, se entiende quebrantado el principio constitucional de unidad de materia.

48. Procederá entonces la Sala, a declarar la invalidez de los artículos 10 y 11 del acuerdo censurado, relevándose así del estudio del segundo cargo de la demanda relacionado con la temporalidad de la autorización contenida en dichos preceptos²³.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. Declarar la invalidez de los Artículos 10 y 11 del Acuerdo No. 006 de 27 de julio de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Togüí, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y en la solicitud de invalidez.

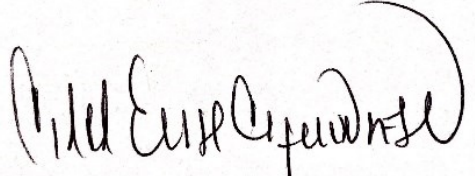
²³ En la demanda de invalidez se lee: **“2. Invalidez por autorización contractual con delimitación temporal.** Teniendo en cuenta el cargo anterior el Concejo Municipal de Togüí al expedir el Acuerdo Municipal número 006 del 27 de julio de 2020, violo lo concernientes a las autorizaciones contractuales teniendo en cuenta que dicha autorización no puede ser delimitada en el tiempo, teniendo en cuenta el numeral 3° del artículo 313, artículo 314 y los numerales 3° y 9° del artículo 315 de la Constitución, así como el artículo 11 y el numeral 11° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, la Sentencia C- 738 de 2001 y los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴, respecto de los contratos estatales taxativamente señalados en la ley que requieren ser autorizados por el Concejo Municipal sin que medie autorización del legislador para conceder que dichas autorizaciones sean delimitadas temporalmente.

Para el caso en concreto se presenta la objeción cuando en el Acuerdo Municipal 006 del 27 de julio de los presentes, en el artículo 11 y en el parágrafo segundo (2°) del mismo, **el Concejo de Togüí autoriza contractualmente al alcalde para celebrar contratos – plan hasta el 15 de agosto de 2021 y de igual manera se autoriza la celebración de otros contratos, convenios y demás actos y que dichas facultades otorgadas se exhorta al alcalde para que renueve las facultades dadas en el artículo mencionado a través de acuerdo en agosto de 2021.**

Lo anterior es óbice para decir que dicha autorización contractual delimitada temporalmente deba ser objetada en razón a que dicha circunstancia legal conlleva a que la corporación político – administrativa del Municipio de Togüí este coadministrando funciones propias y exclusivas del alcalde en materia contractual, como ya lo ha establecido de manera reiterada el honorable Tribunal Administrativo de Boyacá en senda jurisprudencia de validez de acuerdo sobre autorizaciones contractuales delimitadas temporalmente y en consecuencia la objeción de invalidez que tiene vocación de prosperidad.” (Pág. 10 Archivo 2).

2. Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal y al Presidente del Concejo del Municipio de Togüí y al Gobernador de Boyacá.
3. En firme esta providencia Archivar el expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha. Notifíquese y cúmplase.



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Demandante: Departamento de Boyacá
Demandado: Municipio de Togüí
Expediente: 15001-2333-000-2020-02040-00
Invalidez Acuerdo Municipal No. 006 de 27 de julio de 2020