Tunja, veintidós (22) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001-23-33-000-2020-02219-00

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de San José de Pare

Medio de control: Validez de acuerdo municipal

Tema: Sentencia de única instancia. La Sala declarará la invalidez del artículo 7, del parágrafo del artículo 8 y del numeral 2° del artículo 14 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 en cuanto el concejo municipal otorgó facultades para contratar al alcalde sin que se dieran las exigencias legales. El acuerdo no desconoció el principio de unidad de materia y cumplió con el requerimiento de haber obtenido concepto ambiental, en los términos del Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda (FF. 4-20[[1]](#footnote-1))**

1. El ente territorial demandante solicitó que se declarara la invalidez total del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020, proferido por el concejo municipal del ente demandado, *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE PARE PARA EL PERIODO 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, por desconocer la Constitución Política y la ley, en la medida que los artículos séptimo, parágrafo del artículo octavo, artículo noveno y numeral segundo del artículo décimo cuarto (i) otorgaron facultades al alcalde para celebrar contratos, convenios, cofinanciaciones y operaciones de crédito, sin que ello guardara congruencia con el título del acuerdo, violando el principio de unidad de materia; (ii) esas mismas disposiciones otorgaron facultades de contratación al alcalde, desconociendo que éstas son de su competencia exclusiva, sin que sea necesaria la autorización del concejo municipal y, además, (iii) no se contó con el concepto ambiental favorable requerido para la aprobación del acuerdo contentivo del plan de desarrollo.

**Cargos de ilegalidad**

2. El ente demandante considera que el acuerdo demandado trasgrede lo previsto por los artículos 158, 169, 238, 313, 315 y 345 de la Constitución Política; el artículo 11 de Ley 80 de 1993; los artículos 32 y 72 de la Ley 136 de 1994; el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 107 del Decreto 1333 de 1986, el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 y lo previsto por el Decreto 1865 de 1994.

Desconocimiento del principio de unidad de materia

3. El Departamento de Boyacá señaló que *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*; que *“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”* y que *“todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*.

3.1. Por lo anterior, el concejo del municipio de San José de Pare actuó en contravía del principio de unidad de materia, pues lo regulado en los artículos 7, 8 ―parágrafo―, 9, 10 y 14 no tiene ninguna relación con el título del Acuerdo, relativo a la adopción del plan de desarrollo del mentado ente territorial, pues lo que hicieron fue facultar al Alcalde para contratar y hacer operaciones de crédito.

**Facultades para contratar**

4. El departamento de Boyacá consideró que el concejo municipal se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, pues se otorgaron facultades al alcalde para contratar, *“cuando esta facultad la tiene por la Constitución y por ley desde el momento que toma posesión a su cargo como Alcalde, lo que le compete al Concejo Municipal es reglamentar la Contratación”*.

4.1. En tal sentido, manifestó que *“si el legislador (…) les otorgó competencia a los Alcaldes Municipales para celebrar contratos, es ilegítimo que el Concejo Municipal haya entrado a expedir el Acuerdo demandado (…) disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para el efecto, cuando la Ley le otorgó esa facultad de manera permanente”.* Aunado a ello, precisó que *“el Concejo Municipal, lo que debió haber expedido (sic) era un Acuerdo en el que reglamentara los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos dispuestos en el parágrafo 4º acabado de citar, pero, evidentemente no lo hizo, de allí que lo dispuesto en el acto demandado no se atempere a la legalidad y por ello se pretenderá que se disponga su invalidez”*.

**Concepto ambiental previo a la aprobación del plan de desarrollo**

5. Por último, el departamento de Boyacá alegó que en el acuerdo objeto de la *litis* no se anexó el concepto previo *“de la Corporación Autónoma de Medio Ambiente, requisito que se debe tener antes de aprobar el Plan de Desarrollo”*, conforme lo normado en el Decreto 1865 de 1994.

5.1. Puso de presente que debió enviarse *“copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales”*, ya que *“para expedir el Plan de Desarrollo”*, se debe *“contar con el concepto previo y favorable de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible y efectuar trámite de presentación del respectivo proyecto de Acuerdo”.*

5.2. Señaló que una vez efectuada la revisión jurídica pudo constatar que no se anexó el *“CONCEPTO FAVORABLE expedido por la Corporación”* y, además, tampoco se demostró que se hubiera adelantado *“trámite alguno ante el Consejo Territorial de Planeación o la que le corresponda”*, pues *“simplemente anexan un correo en el cual dice que no adjunta ningún documento (sic), es decir que el Consejo Territorial de Planeación aprueba sin la certificación de la Corporación”*.

**Posición de los intervinientes en el proceso**

6. La alcaldía del Municipio de San José de Pare, el Concejo Municipal y el Ministerio Público guardaron silencio.

**II. CONSIDERACIONES**

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

7. Laacción de revisión de los actos de los concejos municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[2]](#footnote-2), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

8. Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

9. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

10. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[3]](#footnote-3), el cual señala que, *“el Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

11. Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

12. En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

**Hechos probados**

13. La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

14. En relación con el trámite que se surtió para expedir el Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020, conforme la documentación remitida por el concejo del municipio de San José de Pare, se puede concluir lo siguiente:

14.1. El Concejo fue convocado a sesiones extraordinarias por parte del ejecutivo municipal, a través del Decreto N° 55 de 11 de junio 2020, con el fin de estudiar el proyecto de Acuerdo objeto del presente estudio judicial[[4]](#footnote-4)

14.2. El Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 surtió los respectivos debates reglamentarios en comisión y plenaria, los cuales se realizaron en ocho sesiones diferentes llevadas a cabo entre el 16 y el 22 de junio de 2020. Fruto de las discusiones y el análisis del diagnóstico y los diferentes programas y subprogramas, el proyecto de Acuerdo obtuvo ―finalmente― una votación positiva por parte de todos y cada uno de los integrantes de la Duma[[5]](#footnote-5).

14.3. El mentado Acuerdo N° 005 de día 22 de junio de 2020 fue debidamente sancionado por el Alcalde del municipio de San José de Pare y, a su vez, fue publicado en la cartelera del ente territorial[[6]](#footnote-6).

14.4. En la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, remitida por la Alcaldía del municipio de San José de Pare, se dejó constancia de lo siguiente:

“(…) El Plan de Desarrollo se adelantó a partir de un ejercicio de planificación que parte del reconocimiento de las potencialidades de la comunidad, se contó con la participación efectiva de 2806 ciudadanos y ciudadanas en 11 reuniones en los diferentes sectores de las veredas del Municipio. Con la información anterior, se cualificó el diagnóstico, las líneas estratégicas, programas indicadores y metas, que aunado a los aportes y observaciones del Consejo Territorial de Planeación, como a los aportes del equipo de trabajo de cada una de las dependencias de la Alcaldía dan como resultado un Plan que busca las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida y el acceso a oportunidades a todos los habitantes en igualdad de condiciones aprovechando al máximo los recursos disponibles y potencialidades para el desarrollo económico local, superando los desequilibrios sociales existentes, propiciando acceso con calidad y equidad a los servicios públicos sociales (…)”[[7]](#footnote-7).

15. De otro lado, en lo relativo al concepto previo que debía rendir la Corporación Autónoma Regional sobre el plan de desarrollo municipal ―conforme lo dispuesto por el artículo 2.2.8.6A.1.2 del Decreto 1076 de 2015―, el Subdirector de Planeación y Sistemas de información de CORPOBOYACÁ allegó la siguiente información:

15.1. Copia de correo electrónico fechado el día 29 de febrero de 2020, a través del cual se remitió a CORPOBOYACÁ anteproyecto del plan de desarrollo del municipio de San José de Pare[[8]](#footnote-8).

15.2. Copia de oficio de 20 de marzo de 2020, suscrito por el Director General de CORPOBOYACÁ y dirigido al Alcalde del municipio de San José de Pare, en el cual se lee:

“Dando continuidad a lo establecido en el Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015 y atendiendo los términos establecidos en el mismo, **comedidamente adjunto el concepto respecto de los asuntos ambientales contenidos en el proyecto de Plan de Desarrollo Municipal**, radicado por su administración el pasado 29 de febrero en Corpoboyacá.

Cabe recordar, lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.2.8.6.1.2 del Decreto 1076 de 2015, el cual dispone que: “Recibido el concepto por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las asambleas departamentales o concejos municipales respectivos para que lo consideren en trámite siguiente” (Resaltado fuera de texto).

15.3. Como anexo a la anterior comunicación, se allegó copia de un documento que *“contiene las observaciones y recomendaciones sobre los asuntos ambientales contenidos en el Plan de Desarrollo Territorial radicado por el municipio o departamento, en cumplimiento con lo establecido en el Decreto 1865 de 1994”[[9]](#footnote-9)*. Del mismo, se destaca:

15.3.1. CORPOBOYACÁ analizó: (i) la *“articulación de los aspectos ambientales del PDT con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Planes de Desarrollo Nacional y Departamental”*; (ii) la *“Coherencia con las líneas estratégicas del PGAR[[10]](#footnote-10) de Corpoboyacá”*; (iii) la *“articulación de los proyectos ambientales formulados en el Plan de Desarrollo Territorial con los instrumentos de planificación regional y local”*; y (iv) lo relativo al seguimiento y la evaluación del plan, verificando la *“inclusión de indicadores que permitan una evaluación anual de los proyectos ambientales formulados para la vigencia del PDT”*.

15.4. Finalmente, en lo relativo a si *“el Municipio, en su formulación del PDM[[11]](#footnote-11), acogió las orientaciones y lineamientos suministrados por Corpoboyacá, para la adecuada incorporación de los aspectos ambientales en el instrumento de planificación”,* la entidad que rindió el concepto concluyó:

“El municipio de San José de Pare acogió parcialmente las orientaciones de CORPOBOYACA, siendo necesario tener en cuenta los contenidos del acta de acompañamiento técnico y jurídico en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial respecto a la incorporación del componente ambiental de acuerdo a la mesa de trabajo realizada el 24 de enero del presente año.

Finalmente, Corpoboyacá invita al municipio para que, dentro de su autonomía, y de acuerdo con sus capacidades presupuestales, técnicas y operativas, priorice las inversiones y articule las acciones y orientaciones previstas en el presente concepto”.

16. Por último, tratándose de la conformación del Consejo Territorial de Planeación del municipio de San José de Pare, la Personería de dicho ente certificó que el día 10 de febrero de 2020 publicó la respectiva convocatoria para su conformación[[12]](#footnote-12).

16.1. En relación con el concepto que, sobre el proyecto de Acuerdo del plan de desarrollo municipal, debía rendir el Consejo Territorial de Planeación del municipio de San José de Pare, se acreditó que éste dio su opinión favorable al mismo, destacándose lo siguiente[[13]](#footnote-13):

16.1.1. Se dejó constancia de que *“el presente CONCEPTO cumple con la rigurosidad de la integración del Plan de Desarrollo Municipal, tanto en el procedimiento de formulación y aprobación, como de los contenidos que den cuenta de su articulación con el Programa de Gobierno, del cumplimiento de las competencias Municipales, de su vínculo con el Plan Departamental y Nacional, así como con el PBOT[[14]](#footnote-14) y la planeación sectorial”*.

16.1.2. Se indicó que *“el documento presenta una estructura acorde al proceso de planeación y da cumplimiento a lo establecido en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y las leyes 136 de 1994 y 152 de 1994”.*

16.1.3. Además, se subrayó que el mentado proyecto de plan de desarrollo era *“resultado de la discusiones y diálogos de saberes realizadas entre la administración municipal y sociedad civil, donde algunos de los consejeros pudieron participar y dan constancia de su desarrollo”*; anotándose que *“que una vez revisado el programa de Gobierno del señor Alcalde, el Plan de Desarrollo Nacional, analizada la normatividad asociada y las diferentes propuestas presentadas por los diferente sectores y por la comunidad en las mesas de trabajo de Construcción del Plan de Desarrollo, se evidencia que hay coherencia y articulación entre las mismas”.*

16.2. El Consejo Territorial de Planeación únicamente efectuó las siguientes recomendaciones:

“1. Dentro del proceso de seguimiento al Plan de desarrollo municipal se debe evaluar con mayor prioridad el grado de avance de cada una de las metas de producto y resultado, designando un líder de cada uno de los proyectos.

2. Retirar la palabra “pareños y pareñas” de la Misión del plan de desarrollo.

3. Buscar apoyo para los procesos de asistencia técnica con entidades como CORPOICA y AGROSAVIA.

4. Incluir capacitaciones en Buenas prácticas agrícolas en los proyectos productivos y la asistencia técnica prevista en el componente de fortalecimiento rural.

5. Incluir en el programa de conectividad para el desarrollo la meta de Masificar el acceso a Internet y revisar la conectividad en los puntos vive digital”.

16.3. El mentado concepto favorable fue suscrito por los respectivos representantes del sector educativo, productivo, de salud, comunitario, deportes, juventud y Mujer.

17. El 22 de junio de 2020 el Concejo del municipio de San José de Pare expidió el Acuerdo N° 005, *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL municipio de San José de Pare, PARA EL PERIODO 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”[[15]](#footnote-15)*.

17.1. Dentro de los considerandos del acto administrativo se dejó constancia de lo siguiente:

“Que el Artículo 342 de la Constitución prevé que en la adopción del plan de Desarrollo se debe hacer efectiva la participación de la ciudadanía en su elaboración, discusión y modificación, razón por la cual la Administración Municipal, con fundamento en el programa de Gobierno, después de una amplia participación de los diferentes sectores sociales, comunitarios, gremiales, y población en general, presentó al Consejo Territorial de Planeación un proyecto de Plan de Desarrollo para recibir sus observaciones y recomendaciones las cuales fueron acogidas para el presente documento, emitiendo concepto favorable sobre el Plan de Desarrollo de Acuerdo con lo Establecido por la Ley 152 de 1994” (Resaltado fuera de texto).

17.2. En el artículo 1 se resolvió lo siguiente:

“Artículo primero: Adóptese el Plan de Desarrollo “SAN JOSÉ DE PARE, UNIDO CULTURAL Y PRODUCTIVO”, el cual constituye el instrumento de planificación permanente resultado de la planificación de la Administración Municipal y la comunidad; dirigido a orientar, regular y promover en el periodo 2020-2023 todas las actividades en los sectores social, económico, ambiental e institucional, en procura del mejoramiento de las condiciones y de calidad de vida de los habitantes del Municipio de San José de Pare, mediante la eficiente, eficaz, racional y transparente utilización de los recursos económicos, físicos y humanos. Como parte integral del presente plan de desarrollo, se anexa el Plan territorial de Salud”.

17.3. Como documento anexo de lo dispuesto en el artículo 1 del acuerdo objeto de estudio, en el expediente obra copia del documento ‘plan de desarrollo municipal 2020-2023 San José de Paré – Boyacá’[[16]](#footnote-16).

17.4. Por su parte, tratándose de los artículos que expresamente se atacan con la solicitud de declaratoria de invalidez formulada por el Departamento de Boyacá, se observa que éstos dispusieron lo siguiente:

“Artículo séptimo: FACULTADES PARA GESTIONAR Y CELEBRAR CONTRATOS O CONVENIOS. **El Alcalde Municipal queda facultado para celebrar y firmar todos los contratos, convenios, cofinanciaciones y demás incluyendo las operaciones de crédito, necesarias para el cumplimiento de los objetivos formulados en el presente Plan de Desarrollo, previo el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales**.

Artículo octavo: AJUSTES AL PLAN. Si durante la vigencia del actual plan de desarrollo, se presentan nuevos proyectos u obras de interés general que beneficien la comunidad del Municipio de San José de Pare, que no se encuentren incluidos dentro del Plan de Desarrollo Municipal, y sean considerados prioritarios para el Municipio y a la vez cuenten con mecanismos de financiamiento, tales proyectos u obras podrán ser incorporadas previo concepto de la Oficina de Planeación Municipal, haciendo parte estas adiciones del Plan de Desarrollo, tanto en su parte estratégica como en su plan de inversión, debiéndose incorporaren el plan plurianual de inversiones.

**PARÁGRAFO: Se otorgan facultades para celebrar y firmar todos los contratos, convenios, cofinanciaciones y demás incluyendo las operaciones de crédito, necesarias para el cumplimiento de los objetivos formulados en el presente Plan de Desarrollo y todas las estrategias que se deriven para la atención de la población en relación con la Pandemia COVID 2019, previo el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales**. Lo anterior considerando que el escenario económico, social, cultural, institucional y ambiental en el que la Administración Municipal trazó su plan de desarrollo para el cuatrienio 2020-2023 cambia, de manera sustancial, por el impacto del covid-19. Solo cuando se conozca el impacto real de la pandemia en la sociedad y su sistema productivo podrá hacerse un diagnóstico claro y contar con una línea de base que facilite emprender la reconstrucción dentro de un marco de sostenibilidad integral en todos sus componentes: ambiental, social y económico.

Artículo noveno: Rendición de Cuentas. Se establece como insumo principal para la Rendición de Cuentas a la ciudadanía el sistema de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo “SAN JOSÉ DE PARE UNIDO CULTURAL Y PRODUCTIVO” para la vigencia 2020-2023.

Artículo décimo: Rendición de Cuentas. Se establece como insumo principal para la Rendición de Cuentas a la ciudadanía el sistema de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo “SAN JOSÉ DE PARE UNIDO CULTURAL Y PRODUCTIVO” para la vigencia 2020-2023.

(…)

Artículo décimo cuarto: **Autorícese al alcalde Municipal de San José de Pare, para que durante el periodo constitucional de mandato para el que fue elegido efectúe las siguientes acciones**:

1°. Realizar las correcciones ortográficas y de forma que se presenten en el contenido del Plan de Desarrollo objeto del presente acuerdo.

2°. **Conforme a lo señalado y acordado en los contratos-plan, autorizase al alcalde para asociarse y suscribir convenios correspondientes con los Municipios que comprendan la provincia Ricaurte del Departamento de Boyacá y darle vigencia a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, contemplada en el Plan de Desarrollo “PACTO SOCIAL POR BOYACÁ: TIERRA QUE SIGUE AVANZANDO 2020-2023”** (Resaltado fuera de texto).

**Análisis y decisión de la Sala**

18. La Sala declarará la invalidez del artículo 7, del parágrafo del artículo 8 y del numeral 2° del artículo 14 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 en cuanto el concejo municipal otorgó facultades para contratar al alcalde sin que se dieran las exigencias legales.

18.1. Es de advertir que sólo excepcionalmente el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos: a) en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y b) en los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

19. En cuanto a los demás cargos formulados en la solicitud de invalidez, el Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 no desconoció el principio de unidad de materia y cumplió con el requerimiento de haber obtenido concepto ambiental, en los términos del Decreto 1865 de 1994, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

20. Cabe anotar que la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales cuya invalidez se pide, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo y tampoco las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate judicial.

20.1. Sobre este aspecto, resultan aplicables las consideraciones de la Corte Constitucional expuestas en la Sentencia C-1036 de 2003[[17]](#footnote-17) y C-256 de 1997[[18]](#footnote-18). En consecuencia, la competencia de este Tribunal se limita a examinar en 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.

**Resolución a los cargos propuestos**

21. Precisada la competencia del Tribunal en el marco de la solicitud de invalidez, la Sala procede a pronunciarse sobre los cargos propuestos por el Departamento de Boyacá contra la legalidad del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020.

**Desconocimiento del principio de unidad de materia**

22. El Departamento de Boyacá alegó que el Concejo de San José de Pare actuó en contravía del principio de unidad de materia, pues lo regulado en los artículos 7, 8 ―parágrafo―, 9, 10 y 14 ―numeral 2°― no tiene ninguna relación con el título del acuerdo, relativo a la adopción del plan de desarrollo del mentado ente territorial.

23. Al respecto, se observa que los artículos 7, el parágrafo del artículo 8 y el numeral 2° del artículo 14 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2014 otorgan facultades al alcalde para contratar, lo cual será específicamente analizado por la Sala en el estudio del siguiente cargo. En tal sentido, el presente cargo de invalidez, relativo al desconocimiento del principio de unidad de materia, sólo se estudiará respecto de lo previsto en los artículos 9 y 10 *ibidem*.

24. Sobre el tema, lo primero que ha de indicar la Sala es que los acuerdos municipales deben atender en su formación al principio de unidad de materia, lo cual implica que deben mantener una coherencia interna que asegure, de una parte, el respeto del principio democrático y de otra, la transparencia y publicidad de las normas, tal y como lo prevé el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, el cual dispone:

“**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.” (Destacado por la Sala)

25. La anterior disposición guarda relación con los artículos 158 y 169 de la Constitución Política, según los cuales, todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, por lo que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella y el título de las leyes deberá corresponder con su contenido. Estas disposiciones tienen como objetivo racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, así como respecto del producto final, es decir de la ley que llega a ser aprobada.

26. En diversas oportunidades, la Corte Constitucional[[19]](#footnote-19) ha explicado que tales exigencias constitucionales obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo y porque luego de expedida la ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas, identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.

27. La Corte Constitucional ha señalado que, con el principio de unidad de materia, se pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. En este escenario, en sentencia C-786 de 2004[[20]](#footnote-20) se precisó que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe **conexidad temática, teleológica, causal o sistemática** entre la norma acusada y la ley que la contiene.

27.1. En concordancia con lo anterior, en la sentencia C-400 de 2010[[21]](#footnote-21), el Alto tribunal manifestó:

“(…) la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido[[22]](#footnote-22). En efecto, la jurisprudencia ha insistido con particular énfasis en que 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. **Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley**.”[[23]](#footnote-23)

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que la unidad de materia no significa simplicidad temática, por lo que **una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable**”[[24]](#footnote-24).

27.2. En el mismo orden de ideas, la jurisprudencia constitucional también ha insistido sobre el siguiente punto:

“(…) para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible**. **Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna**. La relación puede ser de distinto orden puesto que **la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico**. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando **hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley**[[25]](#footnote-25)”.[[26]](#footnote-26) (Destacado por la Sala)

27.3. Aunado a lo anterior, en sentencia C- 133 de 2012[[27]](#footnote-27) la Corte señaló:

“(…) Ahora bien, sin desconocer el importante papel que está llamado a cumplir el principio de unidad de materia en el desarrollo de la función legislativa, esta Corporación viene afirmado que, para efectos de darle estricta aplicación al referido principio, es necesario ponderar, por una parte, el alcance constitucional a él reconocido y, por la otra, el amplio margen de configuración política que, en virtud del principio democrático y la cláusula general de competencia, también la propia Carta le otorga al Congreso para regular las distintas materias de ley**. En ese contexto, lo ha manifestado la Corte, el principio de unidad de materia "no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio".**

(…) **Acorde con tal criterio, la jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia "no significa simplicidad temática", de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión "materia", a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal 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". Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían**”.

28. Por su parte, en providencia de 2 de junio de 2017[[28]](#footnote-28), el Consejo de Estado también señaló que todo proyecto debe referirse a una misma materia y, en consecuencia, resultan inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella:

“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), **debe 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, 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 encuentra desarrollo en el artículo 148 de la Ley 5ª de 17 de junio de 1992[[29]](#footnote-29), 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.

Cabe resaltar que 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 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 25 de abril de 1986[[30]](#footnote-30).

La jurisprudencia constitucional ha identificado tres (3) propósitos esenciales a los que atiende el principio de unidad de materia, a saber: 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. (…)” (Resaltado fuera de texto).

28.1. Mientras tanto, en sentencia de 9 de agosto de 2018[[31]](#footnote-31), el Órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa precisó que el principio de unidad de materia debe entenderse *“de acuerdo con la finalidad de coherencia normativa para la que fue establecido”*, puesto que una interpretación excesivamente restringida haría *“nugatoria e inoperante la actividad legislativa”*. En consecuencia:

“(…) **la aplicación del principio no puede obedecer a un criterio rígido que lleve a ignorar las relaciones sustanciales entre normas que aparentemente regulan aspectos diversos**, pero cuyos contenidos pueden estar relacionados por la finalidad que se persigue, o por las razones de hecho que conducen al legislador a incluir dentro de un mismo cuerpo normativo disposiciones que, a primera vista, pueden parecer inconexas”. Entonces, sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa” (Resaltado fuera de texto).

29. De lo anterior se concluye que (i) todo proyecto de acuerdo debe guardar correspondencia conceptual con **su núcleo temático**, el cual, a su vez, se deduce del título del mismo; (ii) debe referirse a una misma materia y son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella; (iii) la aplicación del principio no puede obedecer a un criterio rígido que lleve a ignorar las relaciones sustanciales entre normas que aparentemente regulan aspectos diversos; y (iv) sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar ‘razonable’ y ‘objetivamente’ que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa[[32]](#footnote-32).

30. En el caso concreto, como se indicó en el acápite de hechos probados, el acuerdo municipal demandado tuvo por objeto *“ADOPTA[R] EL PLAN DE DESARROLLO DEL municipio de San José de Pare PARA EL PERIODO 2020-2023”*.

31. Revisadas las consideraciones que el concejo municipal tuvo para adoptar el acto administrativo en cita, se indicó que *“el Artículo 342 de la Constitución, prevé que en la adopción del plan de Desarrollo se debe hacer efectiva la participación de la ciudadanía en su elaboración, discusión y modificación”.*

32. Con base en lo anterior, se dispuso lo siguiente en los artículos que son objeto de análisis en el presente cargo de invalidez:

“Artículo noveno: Rendición de Cuentas. Se establece como insumo principal para la Rendición de Cuentas a la ciudadanía el sistema de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo “SAN JOSÉ DE PARE UNIDO CULTURAL Y PRODUCTIVO” para la vigencia 2020-2023.

Artículo décimo: Rendición de Cuentas. Se establece como insumo principal para la Rendición de Cuentas a la ciudadanía el sistema de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo “SAN JOSÉ DE PARE UNIDO CULTURAL Y PRODUCTIVO” para la vigencia 2020-2023”.

33. De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación al plan de desarrollo municipal para la rendición de cuentas a la ciudadanía claramente **tiene una relación de conexidad temática con la materia allí regulada**. Lo anterior, ya que ello no es más que la materialización del principio previsto en el literal g) del artículo 3 de la Ley 152 de 1994, según el cual las autoridades deben velar porque “se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana”.

34. De hecho, revisado el documento ‘plan de desarrollo municipal 2020-2023 San José de Paré – Boyacá’[[33]](#footnote-33), se observa que en el numeral 1.1.6, denominado ‘seguimiento evaluación y rendición de cuentas’, se indicó ―entre otras cosas― lo siguiente:

“Este plan ha identificado la necesidad de un abordaje transversal, que está presente en la definición de las líneas estratégicas y los componentes, plasmados en programas que surgen de necesidades y demandas de la sociedad, y en este sentido, implican la formulación de proyectos integrales dirigidos a lograr un ejercicio pleno de la ciudadanía. Este nivel programático incluye las iniciativas (programas), objetivos y metas que serán ejecutados durante el cuatrienio, sobre los cuales se hará seguimiento y sobre cuyo avance se le rendirá cuentas a la ciudadanía.

(…) Después de establecer los objetivos específicos que se pretenden alcanzar en el periodo de gobierno, definir las principales estrategias para su cumplimiento y concretarlas dentro de una estructura programática, es necesario formular metas e indicadores concretos que permitan medir el avance en el cumplimento de los compromisos establecidos por la Administración Municipal (…).

(…) Secuencia Del Proceso De Seguimiento

Para realizar el seguimiento del plan departamental de desarrollo se tiene

en cuenta la secuencia siguiente:

1. Análisis del entorno: Es el momento inicial del proceso en el que se hace una revisión del estado en el que se encuentra el Municipio.

2. Definición objetivos, metas y estrategias.

3. Establecimiento de tácticas: recursos disponibles, plazos, indicadores de gestión y resultados. Estas fases se concretan en la formulación del plan de desarrollo.

4. Ejecución: Aquí las tácticas se vuelven acciones. El plan previsto se lleva a cabo y se consumen los recursos estimados a tal fin. Se diseña plan indicativo, plan de acción y plan operativo anual de inversiones.

5. Reporte, Seguimiento y Evaluación: se considera el instrumento para evaluar el cumplimiento de las metas y el costo que implica (Tablero de Control). Se constituye el registro de cómo se concretaron las acciones gestionaron los recursos, se establecen y diseñan los instrumentos de recolección de información e informe ejecutivo.

6. Retroalimentación: Permite detectar a tiempo los posibles errores y hacer los ajustes correspondientes con el fin de invertir eficiente y eficazmente el tiempo, los recursos humanos y financieros, para realizar el proceso se programan mesas de trabajo sectoriales”[[34]](#footnote-34).

35. Precisamente, lo anterior fue previsto por el legislador en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, norma que aplicada en el presente caso ―*mutatis mutandis―* previó que es imperativo que a nivel territorial se *“diseñ[en] y organi[cen] los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración (…), señala[ndo] los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación”*, además de que ordenó la adopción de *“los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades”.*

36. Cabe anotar que, tal y como se refirió en líneas previas, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre **el tema tratado en un artículo y la materia de la ley**, entonces la disposición acusada se encuentra, por ese concepto, conforme con el ordenamiento jurídico, como ocurre en el presente asunto.

37. En este orden de ideas, tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha, pues la prohibición tiene que ver con el hecho de que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, pues **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 ley, se entiende quebrantado dicho principio**.

38. Así las cosas, como quiera que lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 sí guarda una estrecha relación con el objeto principal del acuerdo **(conexidad temática)**, pues previó un sistema de seguimiento al plan de desarrollo, se concluye que su incorporación en el acto demandado resulta objetiva y razonable desde el punto de vista temático, con la materia allí regulada. Por lo anterior, el cargo no prospera.

**Facultades para contratar**

39. Los artículos 313 y 315 de la Constitución Política establecen las competencias de los concejos municipales y de los alcaldes, observándose *grosso modo* que los primeros tienen asignadas funciones relativas, principalmente, al establecimiento del marco normativo local, mediante la adopción de decisiones de carácter general; en tanto que las funciones de los alcaldes son, en su esencia, de ejecución, porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

40. Tratándose del ámbito contractual, el numeral 3° del citado artículo 313 estableció que *“corresponde a los Concejos: (…) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo (…)”.*

41. Por su parte, mientras el artículo 314 *ibidem* establece que, *“en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio”*; el artículo 315, dispone que son atribuciones de éste las siguientes:

“(…) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

(…)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto (…)”.

42. Ahora bien, en el ámbito legal, las anteriores disposiciones constitucionales son concordantes con lo establecido por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996[[35]](#footnote-35) y artículo 91 de la Ley 136 de 1994[[36]](#footnote-36), conforme el cual:

“ARTÍCULO 91. Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. **Los alcaldes** ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo:

(…)

D) En relación con la Administración Municipal: (…) Ordenar los gastos y **celebrar los contratos y convenios municipales** de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, **observando las normas jurídicas aplicables**”.

43. Por su parte, en la Ley 80 de 1993[[37]](#footnote-37), el Legislador reiteró que la competencia para celebrar contratos a nivel municipal pertenece al alcalde y que, por regla general, las corporaciones como lo concejos municipales no pueden intervenir en los procesos de contratación. Veamos:

“ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º[[38]](#footnote-38):

1º. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

(…) 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 (…)” .

44. Finalmente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012[[39]](#footnote-39) ―que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994―, estableció como atribuciones de los Concejos, entre otras, las siguientes:

“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.

(…)

3. **Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.**

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 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” (Resaltado fuera de texto).

45. De las normas evocadas se colige que, en materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los concejos reglamentar la autorización a los Alcaldes para celebrar contratos, mientras que a éste último se le asignan funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio ―esto último, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto―.

46. En consecuencia, es evidente que los concejos municipales solamente deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos casos que necesiten previa autorización, según el listado ―taxativo― contenido en el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

47. Sobre el punto, valga destacar que, en la sentencia C-738 de 2001, la Corte Constitucional señaló que, si bien los concejos municipales tienen la posibilidad de reglamentar las autorizaciones al alcalde para contratar, lo cierto es que el ejercicio de tal atribución está limitado a la determinación de las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso.

48. De manera similar, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en providencia del 5 de junio de 2008, con Rad. No. 1889[[40]](#footnote-40), consideró:

“1º. En primer lugar, **se deben separar los conceptos de autorización**, al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución **y de reglamentación de la autorización** a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994.

2º. **Frente a la autorización,** señala la Corte Constitucional, **corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación.** Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución **no puede comprender todos los contratos** que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional “los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”.

A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservase o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.

3. En **relación con la reglamentación de esa autorización (art.32-3 de la Ley 136 de 1994), la Corte Constitucional advierte que ella se refiere a la reglamentación no de la función contractual del alcalde, sino del procedimiento interno que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto**; por tanto, los concejos no podrán so pretexto de reglamentar dicha autorización, “extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta.”

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que **no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador**, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.

**Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria**” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

49. Así, se destaca que el legislador le confirió a los concejos municipales la facultad de reglamentar la autorización para que los alcaldes puedan contratar y, perentoriamente, tales corporaciones deben listar o enumerar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización de la duma municipal; todo ello con el fin de evitar que, sin fundamento ni razón alguna, los concejos se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo.

50. Dicho en otros términos: La autorización para contratar emanada del concejo municipal será exigible sólo en aquellos casos en que la ley o el reglamento de tal corporación así lo haya previsto, con la precisión que éste último sólo lo puede establecer en los casos en los cuales la ley le permite hacerlo.

51. En concepto de 18 de mayo de 2016[[41]](#footnote-41) la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado reiteró que, por regla general, los Alcaldes no requieren autorización particular o individual previa de los Concejos Municipales para contratar, salvo las excepciones legales.

“(…) f. Conclusión: **la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal**. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que el artículo 313-3 de la Constitución Política solamente regula una autorización previa excepcional, como quiera que la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le confieren al alcalde la capacidad suficiente para representar al municipio y suscribir los contratos necesarios para el funcionamiento de la administración local.

La Sala advirtió entonces que **el artículo 313-3 Superior no ordena que todos los contratos suscritos por el alcalde deban ser consentidos previamente por el concejo municipal, ni a través de una autorización previa general (anual o periódica) ni de una individual para cada uno de los contratos del municipio**. De esta manera se revaluó la tesis de que los alcaldes no podían contratar hasta que los concejos municipales expidieran cada año el acuerdo que les otorgara dicha habilitación, situación que evita paralizar la contratación municipal y eventuales presiones de esas corporaciones públicas hacia el alcalde.

(…) Por tanto, tal como lo advirtió la Corte Constitucional en relación con el artículo 150-9 de la Constitución Política, también **en el nivel municipal la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal**: (..) salvo para los casos que así (i) lo haya previsto la ley; o (ii) lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.

52. En esa misma línea de argumentación, también pueden consultarse las providencias de 29 de mayo de 2014[[42]](#footnote-42) y 9 de octubre de 2014[[43]](#footnote-43).

53. Por lo expuesto se concluye que la autorización que expiden los concejos para que los alcaldes celebren contratos es un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento; la reglamentación de la autorización prevista en la ley, se da por la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales y encuentra límite en las competencias que le son propias al legislador; y tanto la autorización, como su reglamentación, están subordinados a cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y los demás dispuestos para la función pública.

54. En el presente asunto, el artículo 7, el parágrafo del artículo 8 y el numeral 2° del artículo 14 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 deben ser declarados inválidos porque el concejo municipal se excedió en el ejercicio de sus competencias, en cuanto otorgaron facultades al alcalde para celebrar y firmar todos los contratos, convenios, cofinanciaciones y demás, incluyendo las operaciones de crédito necesarias para el cumplimiento de los objetivos formulados en el plan de desarrollo y todas las estrategias que se deriven para la atención de la población en relación con la Pandemia COVID 2019; también para asociarse y suscribir convenios correspondientes con los Municipios que comprendan la provincia Ricaurte del departamento de Boyacá y darle vigencia a la política de desarrollo rural con enfoque territorial.

55. La Sala no encuentra conformes al ordenamiento jurídico los citados artículos, en el entendido que, salvo casos excepcionales[[44]](#footnote-44), los alcaldes siempre ostentan la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, según lo prescrito por el literal b) del numeral 3º del artículo 11 y el numeral 11º del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo dispuesto por el literal c) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 95 de la Ley 489 de 1998

56. Aunado a lo anterior, tratándose de las facultades otorgadas al Alcalde para suscribir *“cofinanciaciones”* y *“operaciones de crédito”*, se observa que es inválido que se haya autorizado genérica e irrestrictamente al alcalde municipal para que celebre este tipo de contratos. Lo anterior, ya que según las prescripciones del numeral 3º del parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 ―modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012―, el concejo municipal siempre deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar empréstitos, sin que el legislador le haya otorgado la alternativa de despojarse de tal función.

57. Así, se reitera que, tratándose de la contratación de empréstitos, pero también de los contratos que comprometan vigencias futuras; de los que impliquen la enajenación y compraventa de bienes inmuebles; de aquellos que conlleven enajenación de activos, acciones y cuotas partes; y, entre otros, de las concesiones, el concejo municipal siempre *“deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar”*; sin que sea viable que emita una autorización de carácter general al respecto. Por lo expuesto, el cargo prospera.

**Concepto ambiental favorable. La formulación de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales y su armonización con los planes regionales ambientales según la Ley 152 de 1994 y el Decreto 1865 de 1994**

58. La Ley 152 de 1994 señala[[45]](#footnote-45) que los planes de desarrollo de las entidades territoriales se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. En tal sentido, el Legislador dispuso, en el artículo 39 *ibidem,* que la elaboración de los mentados planes debía respetar las siguientes fases:

“Artículo 39. ELABORACIÓN. Para efecto de la elaboración del proyecto de plan, se observarán en cuanto sean compatibles las normas previstas para el Plan Nacional, sin embargo deberá tenerse especialmente en cuenta lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador elegido impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato.

2. Una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación, le prestarán a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para el efecto, todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para la elaboración del plan.

Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y en su distribución territorial se deberá tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

3. El Alcalde o Gobernador, presentará por conducto del secretario de planeación o jefe de la oficina que haga sus veces en la respectiva entidad territorial, a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo.

Dicho Consejo de Gobierno consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes del plan, dentro de los dos (2) meses siguientes a la posesión del respectivo Alcalde o Gobernador conforme a la Constitución Política y a las disposiciones de la presente Ley.

4. Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno o el cuerpo que haga sus veces, la respectiva administración territorial convocará a constituirse al Consejo Territorial de Planeación.

5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.

En la misma oportunidad, la máxima autoridad administrativa deberá enviar copia de esta información a la respectiva corporación de elección popular.

6. El respectivo Consejo Territorial de Planeación deberá realizar su labor antes de transcurrido un (1) mes contado desde la fecha en que haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo plan.

Si transcurriere dicho mes sin que el respectivo Consejo Territorial se hubiere reunido o pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del plan, considerará surtido el requisito en esa fecha.

Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

PARÁGRAFO. Las disposiciones de este artículo se aplicarán respecto de la máxima autoridad administrativa y corporación de elección popular de las demás entidades territoriales”.

59. En desarrollo de los numerales 1° a 3° de la anterior norma, se expidió el Decreto 1865 de 1994, *“por el cual se regulan los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las de Desarrollo Sostenible y su armonización con la gestión ambiental territorial”*; norma que, posteriormente, sería compilada en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

60. El citado Decreto 1865 de 1994 dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales deben elaborar *“planes de gestión ambiental regional”*, los cuales tienen que armonizarse *“con la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios”*. Así las cosas, en el artículo 3 de la norma en cita ―hoy día compilado en el artículo 2.2.8.6A.1.2. del Decreto 1076 de 2015― se prescribió lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.8.6A.1.2. ARMONIZACIÓN. Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los Departamentos, Distritos y Municipios, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. **El proceso de preparación de los Planes de Desarrollo** departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, **se adelantará con la asesoría de las Corporaciones**, las cuales deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la precitada ley.

2. **Simultáneamente a la presentación del proyecto de plan al Consejo de Gobierno** o cuerpo que haga sus veces a que se refiere el numeral 4 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994 **se enviará copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales**.

3. La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para que los **revise técnicamente y constate su armonización con los demás planes de la región**; término dentro del cual deberá remitir el plan con el concepto respectivo.

4. **Recibido el concepto emitido por la Corporación, el Consejo de Gobierno las considerará y enviará copia de las mismas al Consejo Territorial de Planeación**, el cual en el caso de no acogerlas enviará copia a las asambleas departamentales o consejos municipales respectivos **para que lo consideren en el trámite siguiente**” (Resaltado fuera de texto).

61. De acuerdo con las normas en cita se tiene que, al momento de elaborar los planes de desarrollo de carácter territorial y con el fin de armonizar los mismos con los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales, es imperativo que se respete y garantice el siguiente procedimiento:

61.1. El Alcalde o el Gobernador, según el caso, deben presentar a consideración del Consejo de Gobierno el proyecto de plan de desarrollo; y dicho Consejo de Gobierno debe consolidar el documento que contenga la totalidad de las partes del mismo.

61.2. De manera simultánea a la presentación del proyecto de plan a consideración del Consejo de Gobierno, la respectiva administración territorial debe efectuar una convocatoria para que se constituya el Consejo Territorial de Planeación; mientras se surte lo anterior, de manera concomitante, debe enviarse *“copia del proyecto a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las respectivas entidades territoriales”*.

61.3. La Corporación Autónoma Regional tiene la obligación de revisar ‘técnicamente’ el proyecto de plan de desarrollo y constatar su armonización con los demás planes de la región. El fruto de dicha labor debe materializarse en la expedición de un concepto, el cual debe remitirse en un término máximo de 15 días.

61.4. Una vez recibido el concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional, el Consejo de Gobierno debe ‘considerar’ el mismo al momento de consolidar el proyecto de acuerdo que contiene el plan de desarrollo. A su vez, el Consejo de Gobierno deberá remitir copia del concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional con dirección al Consejo Territorial de Planeación para que éste lo evalúe.

61.5. El Consejo Territorial de Planeación deberá analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo y, finalmente, en el término máximo de un (1) mes, rendir su concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes.

61.5. Conforme el numeral 4° del artículo 2.2.8.6A.1.2. del Decreto 1076 de 2015, previo a rendir su concepto final sobre el proyecto de plan de desarrollo, el Consejo Territorial de Planeación tiene la obligación expresa de estudiar y considerar el concepto que haya emitido la Corporación Autónoma Regional.

61.6. No obstante, en cuanto al alcance del concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional, una lectura atenta de la norma en cita permite concluir que el mismo no tiene naturaleza vinculante u obligatoria. Lo anterior, ya que el legislador previó la hipótesis de que el Consejo Territorial de Planeación decida ‘no acoger’ el Concepto de la Corporación. En este último caso, lo procedente será que el Consejo Territorial de Planeación envíe *“copia a las asambleas departamentales o concejos municipales”* con el fin de *“que lo consideren en el trámite siguiente”*, es decir, al momento de aprobar el respectivo plan de desarrollo[[46]](#footnote-46).

61.7. Además, según el último inciso del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, *“tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo”*.

62. Analizados los medios de prueba allegados al expediente, la Sala concluye que el Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020 se expidió respetando las prescripciones de lo normado por el Decreto 1865 de 1994 ―compilado en el Decreto 1076 de 2015―.

63. En efecto, **en el presente asunto dicho concepto sí existió y fue emitido por CORPOBOYACÁ** el 20 de marzo de 2020, es decir, 3 meses y 2 días antes de que se aprobara y expidiera el Acuerdo N° 005, *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE PARE PARA EL PERIODO 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. En tal sentido, *prima facie* no prospera el argumento de invalidez.

64. Ahora bien, en la demanda, la apoderada del departamento de Boyacá también afirmó que el acuerdo era inválido porque el mentado concepto de la Corporación Autónoma Regional debía ser ‘favorable’. En particular, dijo que *“para expedir el Plan de Desarrollo”*, se debía *“contar con el concepto previo y favorable de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible”*, lo cual no se había podido constatar.

65. Sobre este punto, la Sala considera que dicho argumento tampoco tiene vocación de prosperidad. Lo anterior, ya que la información extractada de los medios de prueba recaudados permite concluir que, por parte de CORPOBOYACÁ, se expidió un concepto con ‘favorabilidad parcial’; esto, al haberse probado que dicha entidad dijo que el municipio de San José de Pare *“acogió parcialmente las orientaciones (…) siendo necesario tener en cuenta los contenidos del acta de acompañamiento técnico y jurídico en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial respecto a la incorporación del componente ambiental”*.

66. Sin perjuicio de lo expuesto en el acápite anterior, en todo caso, es fundamental destacar que, tal y como se resaltó en párrafos previos, no es cierto que, para poder aprobarse el plan de desarrollo, el concepto rendido por la Corporación Autónoma Regional deba ser favorable.

67. Por el contrario, según se anotó en su momento, lo único que es jurídicamente exigible es (i) que el ente territorial remita a la Corporación Autónoma Regional el proyecto de plan de desarrollo para que ésta última lo revise ‘técnicamente’ y constate su armonización con los demás planes de la región; y (ii) que, una vez recibido el concepto emitido por la Corporación Autónoma Regional, el Consejo de Gobierno debe ‘considerarlo’ al momento de hacer la consolidación del proyecto y, de forma simultánea, debe ‘remitirlo’ al Consejo Territorial de Planeación para que éste también lo evalúe en el ámbito de sus competencias.

68. De hecho, muestra de que no es necesario contar con el concepto previo ‘favorable’ de la Corporación Autónoma Regional para que el concejo municipal pueda adoptar el plan de desarrollo, es que en el citado numeral 4° del artículo 2.2.8.6A.1.2 del Decreto 1076 de 2015, se da la posibilidad al Consejo Territorial de Planeación de que no acoja el mentado concepto de la Corporación, en cuyo caso, para cumplir con la ley, bastará con que envíe copia del mismo al Concejo *“para que lo consideren en el trámite siguiente”*. En consecuencia, el argumento tampoco prospera.

69. Finalmente, en el escrito de demanda también se dijo que el acuerdo era inválido porque el municipio de San José de Pare no había demostrado que se hubiera efectuado *“trámite alguno ante el Consejo Territorial de Planeación”*, lo que quiere decir *“que el Consejo Territorial de Planeación aprob[ó] sin la certificación de la Corporación [Autónoma Regional]”*.

70. Contrastadas tales afirmaciones del departamento de Boyacá, con los medios de prueba obrantes en el plenario, se concluye que las mismas son desacertadas en la medida que (i) se acreditó que se hizo una convocatoria pública para la conformación del Consejo Territorial de Planeación del municipio de San José de Pare; y (ii) éste Consejo sí se pronunció y dio su concepto favorable al proyecto de acuerdo, no sin antes dejar constancia de que, para efectuar su evaluación, se estudió *“la integración del Plan de Desarrollo Municipal (…) con el Programa de Gobierno, (…) (el) cumplimiento de las competencias Municipales, (y) (…) su vínculo con el Plan Departamental y Nacional, así como con el PBOT y la planeación sectorial”* ―aspectos que no fueron controvertidos por la entidad demandante―.

71. Además, no sobra reiterar que fueron los representantes del sector educativo, productivo, de salud, comunitario, de deportes, de juventudes y de la Mujer, los que señalaron que el proyecto de plan de desarrollo era *“resultado de la discusiones y diálogos (…) realizados entre la administración municipal y sociedad civil”*, insistiendo en que había ‘coherencia’ y ‘articulación’ del mismo con *“el Plan de Desarrollo Nacional”, “la normatividad asociada”* ―entiéndase, el Decreto 1076 de 2015― y *“las diferentes propuestas presentadas por los diferente sectores y por la comunidad en las mesas de trabajo de Construcción del Plan de Desarrollo”*.

72. De hecho, resulta pertinente destacar que, en el mismo Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020, el concejo del municipio de San José de Pare refirió ―sin que el departamento de Boyacá lo controvirtiera― que *“la Administración Municipal”* había presentado *“al Consejo Territorial de Planeación un proyecto de Plan de Desarrollo”* y que *“sus observaciones y recomendaciones (…) fueron acogidas para el presente documento, emitiendo concepto favorable sobre el Plan de Desarrollo de Acuerdo con lo Establecido por la Ley 152 de 1994”*.

73. En consecuencia, se concluye que el cargo de invalidez analizado en el presente numeral tampoco prospera.

**III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Virtual de Decisión No. 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

1. **DECLARAR** la invalidez del artículo 7, del parágrafo del artículo 8 y del numeral 2° del artículo 14 del Acuerdo N° 005 de 22 de junio de 2020, proferido por el Concejo Municipal del ente demandado, *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE PARE PARA EL PERIODO 2020-2023 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
2. NEGAR las demás pretensiones del escrito de invalidez presentado por el departamento de Boyacá, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
3. Por Secretaría, COMUNICAR esta providencia al representante legal del departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal del municipio de San José de Pare.
4. ARCHIVAR el expediente, una vez en firme esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

*Firmada electrónicamente*

**MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA**

**Magistrada**

*Firmada electrónicamente*

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

*Firmada electrónicamente*

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

**Magistrada**

1. Archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-2)
3. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-3)
4. FF. 1-3 archivo ‘5\_150012333000202002219002recepcioncorrerespuesta202012818563’ [↑](#footnote-ref-4)
5. FF. 36-52 archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’ y ff. 12-48 archivo ‘5\_150012333000202002219002recepcioncorrerespuesta202012818563’ [↑](#footnote-ref-5)
6. FF. 29 y 52 archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’. [↑](#footnote-ref-6)
7. Archivo ‘9\_150012333000202002219004recepcioncorrerespuesta2020128192210’. [↑](#footnote-ref-7)
8. Archivos ‘29\_150012333000202002219005recepcioncorrertadecret2021211161646’ y ‘31\_150012333000202002219007recepcioncorrertadecret2021211161646’. [↑](#footnote-ref-8)
9. Archivo ‘11\_150012333000202002219006recepcioncorrerespuesta2020128192210’. [↑](#footnote-ref-9)
10. Léase: Plan de Gestión Ambiental Regional. [↑](#footnote-ref-10)
11. Léase: Plan de Desarrollo Municipal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Archivo ‘10\_150012333000202002219005recepcioncorrerespuesta2020128192210’. [↑](#footnote-ref-12)
13. Archivo ‘6\_150012333000202002219001recepcioncorrerespuesta2020128192210’. [↑](#footnote-ref-13)
14. Léase: Plan Básico de Ordenamiento Territorial. [↑](#footnote-ref-14)
15. FF. 22-28 archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’. [↑](#footnote-ref-15)
16. FF. 55-308 archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’. [↑](#footnote-ref-16)
17. “(…) Según constante jurisprudencia, 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). [↑](#footnote-ref-17)
18. “(…) 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 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 de texto). [↑](#footnote-ref-18)
19. Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-19)
20. Sentencia C-786 del 18 de agosto de 2004, Exp. Nº D-5088, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sentencia C- 400 del 26 de mayo de 2010, Exp. N° D-7879, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ibídem. [↑](#footnote-ref-22)
23. C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-24)
25. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-25)
26. Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa [↑](#footnote-ref-26)
27. Corte Constitucional, sentencia C-133 del 29 de febrero de 2012, Rad. N° D-8486, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [↑](#footnote-ref-27)
28. 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). [↑](#footnote-ref-28)
29. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. [↑](#footnote-ref-29)
30. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-30)
31. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Sentencia de 9 de agosto de 2018. Radicación número: 08001-23-31-000-2007-00729-01. [↑](#footnote-ref-31)
32. La exigencia del cumplimiento de los mencionados requisitos resulta imperativa, si se tiene en cuenta que, llevado al extremo el referido 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. En tal sentido, el correcto alcance del principio de unidad de materia, conduce a un control menos riguroso, con ocasión del cual, sólo 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. [↑](#footnote-ref-32)
33. FF. 55-308 archivo ‘001\_DemandaAcuerdo005SanJoséDePare’. [↑](#footnote-ref-33)
34. FF. 285-288 *ibidem*. [↑](#footnote-ref-34)
35. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto. Esta norma, al referirse a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, dispone que la misma se ejercerá “teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”. [↑](#footnote-ref-35)
36. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [↑](#footnote-ref-36)
37. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [↑](#footnote-ref-37)
38. ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. [↑](#footnote-ref-38)
39. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [↑](#footnote-ref-39)
40. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-40)
41. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS. Sentencia del 18 de mayo de 2016. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284) [↑](#footnote-ref-41)
42. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A. Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E). Sentencia del 29 de mayo de 2014. Radicación número: 66001-23-31-000-2004-02098-01(33832). [↑](#footnote-ref-42)
43. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-43)
44. Que así lo haya previsto la ley; o lo haya dispuesto el Concejo municipal expresamente mediante acuerdo. [↑](#footnote-ref-44)
45. En su artículo 38. [↑](#footnote-ref-45)
46. La Ley 152 de 1994 señala: “ARTÍCULO 40. APROBACIÓN. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Gobernador o Alcalde, según sea el caso”. [↑](#footnote-ref-46)