Tunja, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 15001 23 33 000 2021 00262 00

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Tibaná

Medio de control: Validez de acuerdo

Tema: Sentencia de única instancia. Se declara invalidez del acuerdo porque, de forma ilegal, el concejo del municipio de Tibaná desconoció que las facultades *pro tempore* que él concede al alcalde no pueden ser prorrogadas sucesivamente.

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

**I. ANTECEDENTES**

**Demanda[[1]](#footnote-1)**

1. El Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, expedido por el Concejo del municipio de Tibaná.

**Cargos formulados**

2. El ente territorial demandante consideró que el acuerdo objeto de control vulneró lo previsto por los artículos 150 ―numeral 10°―, 313 ―numeral 3°― y 315 ―numeral 3°― de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto por el artículo 2.1.2.2.1.3 del Decreto 149 de 2020.

Prórroga extemporánea de facultades concedidas al alcalde municipal

3. El departamento de Boyacá indicó que las autorizaciones que los concejos conceden al ejecutivo municipal deben ser delimitadas, razón por la cual era necesario precisar qué facultad le otorgaban y por cuánto tiempo lo hacían.

3.1. Señaló que, tratándose de la enajenación de bienes propiedad de los municipios, los concejos ostentaban facultades de ‘decisión y reglamentación’. En virtud de lo anterior, los representantes legales de las entidades públicas del orden territorial debían estar ‘facultados’ ―previamente― para poder llevar a cabo la transferencia de bienes inmuebles.

3.2. Con respecto al caso concreto, expuso que inicialmente el Concejo del municipio de Tibaná había otorgado unas facultades a su Alcalde para realizar un proyecto de vivienda hasta el día 31 de diciembre de 2019 ―a través del acuerdo No. 037 de 2018―. Dijo que, posteriormente, prorrogó las mismas hasta el 31 de diciembre de 2020 ―mediante la expedición del Acuerdo No. 22 de 2020―.

3.3. Teniendo en cuenta lo anterior, indicó que en el acuerdo demandado ―el No. 001 de 19 de febrero de 2021― hubo una indebida delimitación temporal de la facultad otorgada porque “se pretend[ió] extender la facultad concedida hasta el 31 de diciembre pasado [entiéndase el año 2020]”[[2]](#footnote-2), lo que conllevaba la reanudación de un acto administrativo ya expirado.

3.4. Por lo anterior, consideró que dicho acto administrativo desconocía ‘los lineamientos establecidos’ para la concesión de facultades *pro tempore*.

**Posición del municipio de Tibaná[[3]](#footnote-3)**

4. El apoderado del ente territorial solicitó denegar las pretensiones de la demanda.

4.1. Indicó que es deber de las entidades territoriales hacer efectivo el derecho fundamental a la vivienda digna, para lo cual podían promover planes de vivienda de interés social. Asimismo, reseñó que era jurídicamente viable ofertar este tipo de programas, los cuales se podían ‘apalancar’ con la “disposición de lotes y obras de urbanismo”[[4]](#footnote-4), señalando que, para el efecto, era posible ‘aliarse’ con constructores para materializar este tipo de proyectos, según el Decreto 2190 de 2009, en concordancia con las Leyes 3 de 1991 y 388 de 1997.

4.2. Relató que a través del Acuerdo municipal No. 037 de 2018 ―vigente hasta el 31 de diciembre de 2019―, se concedieron facultades al alcalde para ‘constituir’ un proyecto de vivienda de interés social, para seleccionar un ‘inversionista, cooperante y constructor’, y para entregar “como subsidio el valor correspondiente a cada lote (…) a los beneficiarios”[[5]](#footnote-5). Además, anotó que, nuevamente, tales facultades se volvieron a conferir a través del Acuerdo No. 002 de 2020 ―hasta el 31 de diciembre de dicha anualidad―.

4.3. En tal contexto, precisó que el acuerdo municipal demandado, expedido el día 13 de febrero de 2021, tenía como única finalidad la culminación del proyecto de vivienda de interés social ―atrás referido―; y señaló que éste se había atrasado debido a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional, lo que había imposibilitado su culminación en los términos inicialmente establecidos.

**II. CONSIDERACIONES**

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

5. 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[[6]](#footnote-6), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

6. 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.

7. En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encuentra que el acuerdo municipal sometido a su estudio es 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 éste decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

8. Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[7]](#footnote-7), 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”.

9. 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 CPACA que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

10. 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[[8]](#footnote-8).

**Análisis y decisión de la Sala**

11. La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, ya que el Concejo del municipio de Tibaná prorrogó ilegalmente, de manera sucesiva, una facultad que solo podía otorgar al alcalde por una única vez. Asimismo, en razón de su conexidad inescindible respecto del aparte anulado del artículo 1, también se declarará la invalidez de las demás disposiciones del acto administrativo objeto de control judicial.

12. Cabe anotar que la competencia de este Tribunal en el marco de la validez de los acuerdos municipales se limita a examinar su conformidad con el ordenamiento jurídico solamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas como infringidas, sin que sea dable abordar un estudio integral de legalidad, ni un análisis de conveniencia, los cuales escapan al debate judicial del presente medio de control.

13. Sobre este aspecto, resultan aplicables las consideraciones de la Corte Constitucional expuestas en la Sentencia C-1036 de 2003[[9]](#footnote-9) y C-256 de 1997[[10]](#footnote-10).

**Hechos probados**

14. Con respecto al único cargo de invalidez propuesto por el departamento de Boyacá, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

15. El 21 de diciembre de 2018, el Concejo municipal de Tibaná expidió el Acuerdo No. 037[[11]](#footnote-11), a través del cual resolvió:

“ARTICULO 1°: Facultar al Ejecutivo Municipal de Tibaná, para constituir urbanización para proyecto de vivienda de interés social, sobre el predio altos del viento adquirido para tal fin por el Municipio, para seleccionar un Inversionista, cooperante, constructor para la conformación de una unión temporal que desarrolle el proyecto de vivienda de interés social urbano del Municipio de Tibaná y para que entregue como subsidio el valor correspondiente a cada lote urbanizado a los beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

(…)

ARTICULO 3. Las facultades concedidas en el presente Acuerdo rigen a partir de la fecha de su sanción y publicación y hasta el (31) de diciembre de dos mil

diecinueve (2019)” (subrayas fuera de Sala).

16. Posteriormente, el 18 de febrero de 2020, el Concejo del ente territorial en cita expidió el Acuerdo No. 002[[12]](#footnote-12), a través del cual resolvió facultar nuevamente “al ejecutivo municipal (…) para que continúe con la construcción” de la urbanización a la que se hizo referencia en el Acuerdo No. 037 de 2018, señalando que las facultades concedidas regirían “a partir de la fecha de su sanción y publicación[[13]](#footnote-13) y hasta el 31 de diciembre de dos mil veinte (2020)”[[14]](#footnote-14). Sobre el punto, se destaca que en el acta de debate que se llevó a cabo el 16 de febrero de 2020, se dejó constancia de lo siguiente:

“(…) El honorable concejal CARLOS GALINDO hace sugerencia en cuanto al encabezado del proyecto se debe corregir la palabra ‘construya’ por ‘continúe con la construcción de la urbanización’, el honorable PRESIDENTE indica que está de acuerdo [con] su antecesor respecto al encabezado, y posteriormente cerró la discusión del proyecto y lo sometió a votación (…) el proyecto que[dó] aprobado por unanimidad (…)”[[15]](#footnote-15).

17. Luego, el 19 de febrero de 2021, el Concejo del municipio de Tibaná expidió el Acuerdo No. 001 ―el cual se demanda en presente proceso―, “POR EL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL EJECUTIVO MUNICIPAL PARA QUE CONTINÚE CON LA CONSTRUCCIÓN DE UNA URBANIZACIÓN Y ENTREGA SUBSIDIO EN EL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANO DEL MUNICIPIO DE TIBANÁ”[[16]](#footnote-16). De dicho acto administrativo se destaca:

17.1. En las consideraciones generales se indicó:

“(…) f) Que el municipio de Tibaná, cuenta con un lote "Altos del Viento", predio adquirido por el municipio de Tibaná en mayo de 2017, para la construcción de viviendas a disposición de la comunidad como vivienda VIS.

g) Que el municipio de Tibaná aportará el lote de "Altos del Viento" avaluado en QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE ($546.416.300), valor que será dividido por el número de viviendas objeto del proceso de selección que se adelantará lo que permite determinar un aporte del municipio por vivienda.

h) Que el municipio de Tibaná requiere realizar un proceso de constitución de urbanización que le permite seleccionar un inversionista cooperante, constructor para la conformación de una unión temporal que desarrolle el proyecto de vivienda de interés social urbano del municipio de Tibaná y posterior entrega de los lotes con subsidio al proyecto de vivienda.

(…)

k) Que el municipio de Tibaná mediante contrato de mínima cuantía IMC 091-2018, seleccionó un inversionista "CONSTRUYENDO TIBANÁ" (…).

l) Que mediante acuerdo nº 037 de 2018, el honorable concejo del municipio de Tibaná, concedió facultades al alcalde municipal hasta el día 31/12/2019 [para] construir urbanización (sic) para proyecto de vivienda de interés social, sobre el predio altos del viento adquirido para tal fin por el municipio (…).

m) Que mediante acuerdo nº 002 de 2020, el honorable concejo del municipio de Tibaná, concedió facultades al acalde municipal hasta el día 31/12/2020, para continuar con la construcción de una urbanización para proyecto de vivienda de interés social, sobre el predio altos del viento adquirido para tal fin por el municipio (…).

n) Se requiere ampliar las facultades otorgadas al alcalde municipal de Tibaná (…)”[[17]](#footnote-17).

17.2. En la parte resolutiva del acto administrativo demandado, el Concejo municipal de Tibaná dispuso:

“ARTICULO 1°: Facultar al ejecutivo municipal de Tibaná para que continúe con la construcción de una urbanización para proyecto de vivienda de interés social, sobre el predio denominado Altos del Viento adquirido para tal fin por el municipio, para seleccionar un inversionista, cooperante, constructor para la conformación de la unión temporal que desarrolla el proyecto de vivienda de interés social urbano del municipio de Tibaná y para que entregue como subsidio el valor correspondiente a cada lote urbanizado a los beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

ARTICULO 2º: Los beneficiarios de los lotes entregados por el municipio para el proyecto de vivienda de interés social deben estar inscritos en la base de datos del SISBEN del Municipio de Tibaná.

ARTICULO 3º: Las facultades concebidas en el presente acuerdo rigen a partir de la fecha de su sanción y publicación y hasta el (31) de diciembre de dos mil veinte y uno (2021)”[[18]](#footnote-18).

18. El Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021 fue objeto de dos debates los días 9 y 13 de febrero de 2021[[19]](#footnote-19), siendo debidamente sancionado por el Alcalde[[20]](#footnote-20) y publicado en la cartelera del municipio el 22 de febrero del mismo mes y año[[21]](#footnote-21).

19. Al igual que sucedió con el Acuerdo No. 002 de 18 de febrero de 2020, al momento de debatir el que a la postre sería el Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, la comisión primera del Concejo del municipio de Tibaná sugirió ―en la sesión del 9 de febrero de 2021― que se modificara el ‘encabezado’ del acuerdo con el fin de aclarar que el mismo debía ser “POR EL CUAL SE OTORGAN FACULTADES (…) PARA QUE CONTINÚE CON LA CONSTRUCCIÓN DE UNA URBANIZACIÓN Y ENTREGA DE SUBSIDIO (…); y no “POR EL CUAL SE OTORGAN FACULTADES PARA QUE CONSTITUYA UNA URBANIZACIÓN Y ENTREGA SUBSIDIO (…)”[[22]](#footnote-22). Sobre el punto, se anota que dicho cambio se propuso a la plenaria de la corporación edilicia el 13 de febrero de 2021, siendo aprobado por unanimidad[[23]](#footnote-23).

20. Finalmente, revisada la exposición de motivos del que sería finalmente el Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, se destaca que el alcalde municipal ―quien tuvo la iniciativa del mismo― indicó que se requería “contar con la autorización del honorable concejo (…) para adelantar los trámites necesario[s]”, razón por la cual se requería el otorgamiento de “facultades amplias (…) para cumplir con lo establecido en el acuerdo 037 de 2018” [[24]](#footnote-24).

**El acuerdo demandado debe ser declarado inválido ya que las facultades que el concejo municipal confirió al alcalde solo podían ser otorgadas por única vez y no podían ser prorrogadas sucesivamente ―como se pretendió hacer―**

21. El ente territorial demandante estimó que el Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021 debía ser declarado inválido, pues se prorrogaron de forma extemporánea las facultades *pro tempore* que se habían concedido al Alcalde del municipio de Tibaná[[25]](#footnote-25).

22. Estudiado el acuerdo municipal objeto de control judicial, se observa que, en el mismo, el Concejo de Tibaná concedió dos tipos diferentes de autorizaciones al burgomaestre pues, de un lado, lo facultó para que ‘continuara’ con la construcción de un proyecto de vivienda de interés social que implicó la enajenación[[26]](#footnote-26) de un bien inmueble propiedad del municipio ―en los términos del numeral 3° del parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994[[27]](#footnote-27)―; pero, a su vez, también lo autorizó para que entregara los respectivos lotes urbanizados, a título de subsidio, lo que envolvía el ejercicio *pro tempore* de una facultad propia del concejo del ente territorial demandado ―según el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 76.2.2 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001[[28]](#footnote-28), el artículo 1 del Decreto 1168 de 1996[[29]](#footnote-29), el parágrafo 2 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994[[30]](#footnote-30) y el artículo 94 del Decreto 1333 de 1986[[31]](#footnote-31)―.

23. Tratándose de la diferencia entre la autorización para ejercer *pro tempore* precisas funciones del concejo y la autorización para contratar que este órgano debe conceder al alcalde para determinados casos, el Tribunal Administrativo de Boyacá ha señalado que las mismas no pueden confundirse puesto que tienen efectos disímiles:

“(…) ha de señalarse que el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución posibilita al Concejo municipal para autorizar al Alcalde para el ejercicio de dos funciones perfectamente diferenciables; al respecto indica la norma que corresponde a los Concejos: “Autorizar al alcalde para celebrar contratos **y** ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al concejo”.

En tal virtud, una es la autorización que expide el Concejo para que el Alcalde celebre contratos en los casos en que el legislador así lo dispuso, y otra es la autorización al Alcalde para que ejerza pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo, (…) las cuales resultan ser diferentes.

(…) precisa la Sala que se está en presencia del ejercicio de facultades *pro tempore*, cuando el Concejo municipal autoriza al alcalde para el ejercicio de precisas funciones que constitucional y legalmente le corresponden al Concejo, escenario en el cual, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, una vez fenecido el término concedido para ejercer dichas facultades, no es posible prorrogar las mismas.

(…) Un escenario diferente se presenta cuando el Alcalde requiere de autorización previa para la celebración de algunos contratos, toda vez que en este supuesto no se trata de ejercicio de funciones que correspondan al Concejo municipal, en tanto (…) la función de celebración de contratos radica en cabeza del ejecutivo en cabeza del Alcalde municipal[[32]](#footnote-32).

(…) el artículo 18 de la Ley 1551 de 20128 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala 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:

(…) Parágrafo 4º. 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:

(…) 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles”

De las normas citadas se colige que en materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los Concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio (…).

De otra parte, es evidente que, los Concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero sólo será necesaria aquella, únicamente para la celebración de los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador (…).

(…) Se advierte que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto No 2215 de 2014, sostuvo que la referida función de autorización del Concejo Municipal obedece exclusivamente a aquellos contratos que, excepcionalmente, lo requieran por su naturaleza, importancia, cuantía o impacto local que pueden afectar de manera importante la vida municipal.

En consecuencia, habrá de indicarse que es la condición misma de esa clase de contratos, que hace que el concejo municipal deba autorizar al alcalde para su contratación, por cuanto su celebración conlleva un impacto para el municipio, es así que el legislador dispuso, a manera de excepción, su consagración expresa en la norma, pese a que de conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal”[[33]](#footnote-33) (negrillas y subrayas de la Sala).

24. La anterior postura, ya había sido planteada por esta Corporación judicial en sentencia de 26 de febrero de 2020[[34]](#footnote-34).

25. Ahora bien, en el caso de las autorizaciones concedidas por los concejos para que el alcalde ejerza *pro tempore* las funciones que el ordenamiento jurídico puso en cabeza de los primeros, de tiempo atrás, la jurisprudencia de esta Corporación tiene dicho que las mismas son improrrogables y, en consecuencia, no se pueden conceder de manera sucesiva. Recientemente, en sentencia de 11 de febrero de 2021, este Tribunal manifestó:

“Al respecto ha de indicarse que la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto a la autorización al Alcalde para ejercer *pro tempore* precisas funciones, reveló lo siguiente:

“(…) Las facultades extraordinarias que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles, trátese de Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales, al Presidente de la República, Gobernador y Alcaldes, deben cumplir las exigencias constitucionales y como competencias de excepción **deben ser interpretadas estrictamente** en el sentido de que la facultad que se otorga debe serlo de manera precisa, pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional(…)”[[35]](#footnote-35).

En esa medida las facultades *pro tempore* otorgadas al Alcalde Municipal, deben ser interpretadas de manera restrictiva, lo que conlleva la necesidad de que la facultad que se otorgue sea precisa de las funciones que le corresponden al Concejo Municipal; además en cuanto a definición y tiempo en que se concede, necesariamente implicará la observancia del principio de planeación, a fin determinar las particularidades propias de la facultad pro tempore otorgada.

Desconocer lo anterior implicaría, tal como lo advierte el Consejo de Estado, correr el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta, como principio fundamental, el ordenamiento constitucional.

(…) En suma, como quiera que, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, las facultades pro tempore que el Concejo Municipal confiere a los Alcaldes **solo pueden ser otorgadas por única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente**, en tanto se desnaturalizaría la distribución de competencias fijada desde la misma Constitución, y que una vez vencido el término por el cual fueron concedidas, tales funciones regresan necesariamente al Concejo, fuerza concluir que el presente acuerdo mediante el cual se prorrogó hasta el 02 de noviembre de 2020 la facultad *pro tempore* concedida al Alcalde del Municipio de Berbeo, resulta ser inválido y así ha de declararse”[[36]](#footnote-36) (negrillas y subrayas de la Sala).

26. El anterior criterio ha sido el sostenido pacíficamente por esta Corporación judicial en otros pronunciamientos que se han expedido sobre la materia[[37]](#footnote-37), debiéndose anotar que los mismos se inscribieron en la línea que trazó el Consejo de Estado en sentencia de 12 de abril de 2012 donde se señaló:

“(…) la Sala considera que el *a quo* decidió con fundamento en una interpretación errada del citado contrato, según la cual las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes puede ser ampliada o prorrogada, desconociendo que las mismas solo pueden ser otorgadas por una única vez.

En efecto el artículo 313-3 solo establece tres condicionamientos a dicha facultad: a) Que se otorguen *pro tempore*, esto es por un tiempo preciso; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, asunto que no es materia de la acusación, y c) que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido, asunto que tampoco es objeto de cuestionamiento.

La primera condición no fue cumplida por el acto acusado pues extiende a 150 días el término inicial de 90 días de duración que el artículo 77 del Acuerdo 004 de febrero 12 de 1999 había otorgado para la realización de las actividades allí previstas y que se cumplió sin que el alcalde las hubiera ejercido.

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica; **pero vencido dicho término sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo; perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos.**

(…)

De manera análoga a las consideraciones expuestas para el nivel nacional, el Constituyente quiso limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de los Concejos Municipales de manera indefinida en los alcaldes, para evitar que éstos en su condición de jefes del ejecutivo, pudieran ostentarlas **mediante sucesivas prórrogas** que desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes.

Por esas razones, no podía el Concejo Municipal de Montería desconocer, mediante el acto acusado, el término de 90 días otorgado inicialmente al Alcalde Municipal para ejercer las facultades previstas en el artículo 77 del Acuerdo 04 de 1999”[[38]](#footnote-38) (negrillas y subrayas de la Sala)[[39]](#footnote-39).

27. Por su parte, tratándose de las facultades concedidas para contratar en los casos previstos por el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, este Tribunal ha señalado que, en este tipo de eventos, no resultan aplicables los pronunciamientos relativos a la concesión de facultades *pro tempore* por parte de los concejos a los alcaldes[[40]](#footnote-40). No obstante, sí se ha precisado que, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos a los que alude la norma en cita, estos órganos no pueden determinar un marco temporal en que tal actividad debe llevarse a cabo[[41]](#footnote-41). En sentencia de 25 de mayo de 2021, este Tribunal resaltó lo siguiente:

“En este orden de ideas, el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio, como ordenador del gasto y, de esta forma, dirigir la gestión contractual del ente que representa, en los términos del art. 315 núm. 3.º y 9.º de la Constitución; art. 91 lit. d) núm. 5.º de la Ley 136 de 1994; art. 11-3 de la Ley 80 de 1993 y el art. 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Sobre el punto, este Tribunal ha señalado:

“(…) si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, ello no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar **temporalmente** la función contractual del alcalde, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior.

En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), **no** pueden determinar un marco temporal, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que sí debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de precisas atribuciones [entiéndase: facultades *pro tempore*]y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento sí debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones.

Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública.

En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal. (…)”[[42]](#footnote-42) (Subraya y negrilla fuera del texto original)

La Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado ha insistido en que la “facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente”. Además, “no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual”[[43]](#footnote-43) (negrillas y subrayas de la Sala)[[44]](#footnote-44).

28. En el caso concreto, existió una clara falta de técnica por parte de los miembros del Concejo del municipio de Tibaná, ya que en un solo artículo de un mismo acuerdo ―el artículo 1 del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021― se dispuso la concesión de dos autorizaciones diferentes que se regulan por normas disímiles e implican consecuencias diversas.

29. Sin perjuicio de lo anterior, dado que el marco de competencia del Tribunal en este tipo de procesos se encuentra limitado ―exclusivamente― al análisis de los cargos propuestos por el departamento (estándole vedado a la Corporación judicial efectuar un juicio integral de legalidad del acto acusado), la Sala únicamente se pronunciará sobre la presunta ‘prórroga extemporánea de las facultades *pro tempore*’ que se otorgaron al Alcalde de Tibaná.

30. Según se analizó, solamente estamos en presencia de una autorización para el ejercicio de facultades *pro tempore* cuando el concejo se desprende, transitoriamente, del ejercicio de una de las funciones que tiene asignada a su cargo, la cual es trasladada al alcalde municipal para que la ejerza en su nombre; siempre de manera precisa ―en su objeto― y delimitada ―en el tiempo―, pues no es viable ‘desnaturalizar’ la distribución de funciones que previeron tanto el constituyente, como el legislador.

31. Ahora bien, revisado el artículo 1 del acuerdo demandado, la Sala observa que la única facultad *pro tempore* que fue autorizada por parte del Concejo de Tibaná fue aquella relativa a la entrega de los subsidios de vivienda de interés social, que en este caso corresponde al valor de los lotes donde se tiene previsto construir las casas. La Sala considera que tal facultad es propia de los concejos municipales pues así lo previeron el Decreto 1168 de 1996 ―artículo 1[[45]](#footnote-45)― y la Ley 715 de 2001 ―numeral 76.2.2 del artículo 76[[46]](#footnote-46)―, en concordancia con lo normado por el artículo 94 del Decreto 1333 de 1986[[47]](#footnote-47) y el parágrafo 2 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994[[48]](#footnote-48).

32. Teniendo en cuenta lo anterior, (i) si consideramos que las facultades otorgadas en el Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021 ya habían sido asignadas *pro tempore* al Alcalde del municipio de Tibaná a través de los Acuerdos No. 037 de 21 de diciembre de 2018 y No. 002 de 18 de febrero de 2020; (ii) y ponemos de presente que, de acuerdo con la jurisprudencia, las facultades *pro tempore* que los concejos confieren a los alcaldes solo pueden ser otorgadas por única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente; (iii) la Sala concluye que resulta inválida la expresión “y para que entregue como subsidio el valor correspondiente a cada lote urbanizado a los beneficiarios que cumplan con los requisitos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”, contenida en el artículo 1 del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021.

33. Aunado a lo anterior, aún si fuera viable conceder de manera sucesiva y continuada facultades *pro tempore* a los alcaldes para que éstos ejerzan funciones propias de los concejos, en todo caso, mal podría prorrogarse un acto administrativo que ya perdió su vigencia ―según lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 91 del CPACA[[49]](#footnote-49)―. Lo anterior, en la medida que los efectos del Acuerdo No. 002 de 18 de febrero de 2020 ―acto que se presume legal[[50]](#footnote-50)― fenecieron el 31 de diciembre de ese año; mientras que los efectos del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, apenas comenzaron desde el 22 de febrero del mismo mes y año[[51]](#footnote-51), siendo obvia la solución de continuidad. Sobre el punto, en sentencia de 15 de agosto de 2019, este Tribunal manifestó:

“(…) resulta evidente que para la fecha en que fue aprobado el Acuerdo No. 004 (15 de marzo de 2019), ya se encontraba fenecida la facultad concedida mediante el Acuerdo No. 020 de 2018, al Alcalde de Buenavista "para contratar una operación de crédito público interno y para pignorar las rentas provenientes del Sistema General de Participaciones Propósito General Libre Inversión" que lo fue hasta el 31 de diciembre de 2018, lo que significa que al haberse vencido el plazo de autorización concedido en éste último acuerdo, el mismo ya había perdido ejecutoriedad, conforme lo establece el numeral 4° del artículo 91 del CPACA, y por consiguiente, el Acuerdo 004 de 2019 no podía modificar un acuerdo que ya había perdido vigencia, por lo que resulta evidente que este Acuerdo es inválido”[[52]](#footnote-52).

34. Ahora bien, la Sala considera que, en virtud de su conexidad inescindible con el aparte anulado del artículo 1, también debe ser declarada la invalidez del resto de la norma en cita[[53]](#footnote-53) y de los artículos 2 y 3 del Acuerdo municipal objeto de control judicial.

35. Sobre el principio de unidad normativa[[54]](#footnote-54), en la sentencia C-871 de 2003, la Corte Constitucional explicó en qué casos estamos en presencia de la misma, indicándose que ésta se presenta:

35.1. En primer lugar, cuando el texto legal que debe examinarse no tiene un sentido regulador claro y unívoco, sin relacionarlo con otro u otros que no son objeto del proceso de constitucionalidad[[55]](#footnote-55).

35.2. En segundo lugar, la unidad normativa se presenta cuando la disposición examinada está reproducida en otra que no está siendo estudiada en ese momento. En tal evento, “la decisión de constitucionalidad o de inconstitucionalidad debe cobijarlas a ambas”[[56]](#footnote-56).

35.3. En tercer lugar, la unidad normativa se presenta también cuando la disposición que se estudia tiene un sentido regulador propio o autónomo, pero “se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”.

36. Además, sobre la ‘separabilidad’ o no de una disposición normativa, la Corte Constitucional ha dicho que tal fenómeno “consiste en la posibilidad de excluirla del texto dentro del cual está insertada, sin alterar substancialmente este último”[[57]](#footnote-57). Para tal efecto, “debe entenderse como alteración substancial aquella que hace que la propuesta legislativa globalmente considerada, no sea la misma sin la norma excluida, sino otra radicalmente diferente”[[58]](#footnote-58).

37. En otras palabras, la ‘inseparabilidad’ o ‘inescindibilidad’ se traduce en la imposibilidad de retirar de una norma una disposición aislada, sin alterar el contenido sustancial de otras relacionadas con aquella; por lo cual, pronunciada la ‘inexequibilidad’ ―en este caso, la invalidez― particular de una norma en concreto, la decisión debe necesariamente extenderse respecto de las demás disposiciones que la complementan y desarrollan.

38. En el presente caso, la Sala encuentra que las demás disposiciones del Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021 también deben ser declaradas inválidas, puesto que las mismas, aisladamente consideradas, carecen de contenido propio, ya que su verdadero significado dependía de lo regulado en el aparte anulado del artículo 1 del acuerdo objeto de estudio.

39. En consecuencia, no tiene sentido preservar en el ordenamiento jurídico tales disposiciones contenidas en la porción restante del artículo 1 y los artículos 2 y 3 del acuerdo demandado, puesto que las mismas constituían una regulación accesoria de la norma declarada inválida, es decir, eran disposiciones ‘inescindibles’ de aquella, razón por la cual concluye la Sala que perdieron su razón de ser y vienen a carecer de sentido sin la misma.

**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 Acuerdo No. 001 de 19 de febrero de 2021, expedido por el Concejo del municipio de Tibaná, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
2. Por Secretaría, comunicar esta providencia al representante legal del departamento de Boyacá, al presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero del municipio de Tibaná.
3. 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.

*Firmado electrónicamente*

**DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

**Magistrado (E)**

1. Ff. 4-7 archivo ‘3\_150012333000202100262001expedientedigidemanday20210325155221’. [↑](#footnote-ref-1)
2. F. 6 *ibid.* [↑](#footnote-ref-2)
3. FF. 1-6 archivo ‘9\_150012333000202100262002recepcioncorrecontestaci20210501112850’. [↑](#footnote-ref-3)
4. F. 4 *ibid.* [↑](#footnote-ref-4)
5. F. 5 *ibid.* [↑](#footnote-ref-5)
6. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. Archivo ‘6\_150012333000202100262001autoadmite20210408174451’. [↑](#footnote-ref-8)
9. *“(…) 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-9)
10. *“(…) 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-10)
11. FF. 30-33 archivo ‘16\_150012333000202100262002recepcioncorre20210519225518’. [↑](#footnote-ref-11)
12. FF. 34-37 archivo ‘16\_150012333000202100262002recepcioncorre20210519225518’. [↑](#footnote-ref-12)
13. Es decir, desde el 19 de febrero de 2020, según consta a F. 60 del archivo ‘16\_150012333000202100262002recepcioncorre20210519225518’. [↑](#footnote-ref-13)
14. F. 36 *ibid.* [↑](#footnote-ref-14)
15. F. 64 archivo ‘16\_150012333000202100262002recepcioncorre20210519225518’. [↑](#footnote-ref-15)
16. FF. 9-13 archivo ‘3\_150012333000202100262001expedientedigidemanday20210325155221’. [↑](#footnote-ref-16)
17. FF. 11-12 *ibid.* [↑](#footnote-ref-17)
18. FF. 12-13 *ibid.*  [↑](#footnote-ref-18)
19. F. 19 archivo ‘archivo ‘3\_150012333000202100262001expedientedigidemanday20210325155221’. [↑](#footnote-ref-19)
20. F. 21 *ibid.* [↑](#footnote-ref-20)
21. F. 23 *ibid.* [↑](#footnote-ref-21)
22. Archivo ‘19\_150012333000202100262002recepcioncorre20210526141807’. [↑](#footnote-ref-22)
23. Archivo ‘20\_150012333000202100262003recepcioncorre20210526141807’. [↑](#footnote-ref-23)
24. FF. 16-18 archivo ‘9\_150012333000202100262002recepcioncorrecontestaci20210501112850’. [↑](#footnote-ref-24)
25. Lo anterior, ya que se reanudaron los efectos de un acto administrativo que ya había expirado, contraviniéndose el numeral 5° del artículo 91 del CPACA. Ello, en criterio del ente demandante, desconoció ―también― lo normado por los artículos 150 ―numeral 10°―, 313 ―numeral 3°― y 315 ―numeral 3°― de la Constitución Política, en concordancia con lo previsto por el artículo 2.1.2.2.1.3 del Decreto 149 de 2020. [↑](#footnote-ref-25)
26. De acuerdo con el DRAE, la ‘enajenación’ es la “acción y efecto de enajenar”. Por su parte ‘enajenar’ es “ceder la propiedad de algo u otros derechos”. [↑](#footnote-ref-26)
27. “PARÁGRAFO 4o. 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: (…) 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles”. [↑](#footnote-ref-27)
28. “ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (…) 76.2. En materia de vivienda (…) 76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello”. [↑](#footnote-ref-28)
29. “Artículo 1º. Los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en forma complementaria a la Ley 3 de 1991, podrán ser en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales competentes. // Los subsidios en especie podrán consistir en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así lo haya **autorizado** el respectivo Concejo municipal, de conformidad con el artículo 92, numeral 7º, del Decreto 1333 de 1986, siempre y cuando dichos terrenos hayan sido ocupados antes del 15 de enero de 1991, fecha en que entró en vigencia la Ley 3 de 1991”. [↑](#footnote-ref-29)
30. “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 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley”. [↑](#footnote-ref-30)
31. “ARTICULO 94. La administración de los intereses del municipio está a cargo del Concejo”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Sobre el punto, la Sala anota que ―en efecto― los numerales 1° y 5° del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 prescribieron: “Artículo 91. Funciones. 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. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (…) d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; (…) 5. 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”. [↑](#footnote-ref-32)
33. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 11 de marzo de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2020-00038-00. [↑](#footnote-ref-33)
34. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 26 de febrero de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2019-00663-00. [↑](#footnote-ref-34)
35. Consejo de Estado. Nulidad. Sección Primera. Sentencia de 30 de abril de 2003. Rad. Núm.:1999 1561 (7765) Consejero Ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA. Actor: Julián Osorio Cárdenas [↑](#footnote-ref-35)
36. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 3. Sentencia de 11 de febrero de 2021. M.P. José Ascensión Fernández Osorio. Radicación No. 150012333000-2020-02215-00. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ver: 1). Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 27 de febrero de 2019. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2018-00723-00. 2). Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 4. Sentencia de 30 de julio de 2014. M.P. Javier Ortíz del Valle. Radicación No. 15001-23-33-000-2014-00247-00. [↑](#footnote-ref-37)
38. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia de 12 de abril de 2012. Radicación No. 23001-23-31-000-1999-01518-01. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sobre el punto, también resulta ilustrativa la sentencia de 18 de julio de 2012, donde el Consejo de Estado señaló: “(…) Además, debe precisar la Sala que las facultades pro tempore que las Asambleas conceden a los Gobernadores solo pueden ser otorgadas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente y que, vencido el término por el cual fueron concedidas sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, tales facultades revierten automáticamente a la Asamblea, perdiendo por el ende el Gobernador competencia sobre dichos asuntos. (…) Lo anterior claramente desconoce la norma superior citada, pues, como antes se precisó, las facultades pro tempore que las Asambleas conceden a los Gobernadores solo pueden ser otorgadas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente y, una vez vencido el término por el cual fueron concedidas sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, tales facultades revierten automáticamente a la Asamblea, perdiendo por el ende el Gobernador competencia sobre dichos asuntos”. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia de 18 de julio de 2012. Radicación No. 50001-23-31-000-2005-20282-01. [↑](#footnote-ref-39)
40. En la sentencia de 26 de febrero de 2020, se indicó: “Para sustentar su dicho, el apoderado del Departamento de Boyacá hace referencia a sentencia[s] (…) en las cuales se indicó que las facultades pro tempore que los Concejos otorgan a los alcaldes solo pueden ser otorgadas por una única vez. // Sin embargo, tal argumentación no resulta congruente con el asunto tratado en el Acuerdo No. 028 del 28 de noviembre de 2019, en donde el Concejo Municipal de Paipa expidió autorización al alcalde para adelantar en el término de seis ( 6) meses la compraventa de un bien inmueble (…), frente a lo cual no cabe duda que el alcalde municipal requería la autorización del Concejo Municipal tal como lo exige de manera expresa el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. // Dicho en otros términos, si bien el Alcalde tiene la competencia para la celebración de contratos en el orden municipal, lo cierto es que para el caso específico de la compraventa de un bien inmueble, por disposición expresa del legislador, se hace necesaria la autorización previa por parte del Concejo, lo cual ocurrió a través del acuerdo aquí demandado, de tal manera que a través de éste no se está autorizando el ejercicio pro tempore de funciones propias del concejo, como parece confundirlo la parte demandante”. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 26 de febrero de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2019-00663-00. [↑](#footnote-ref-40)
41. En éstos casos, sí existe un límite temporal para ejercer tales facultades autorizadas por el concejo municipal, el cual fue fijado ―tácitamente― por el legislador en el numeral 4° del artículo 91 del CPACA. En sentencia de 11 de marzo de 2020, este Tribunal consideró: “En primera medida, el Acuerdo No. 014 del 29 de noviembre de 2019, al ser un acto administrativo, le resulta aplicable el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 que prevé la pérdida de ejecutoria, norma que en el numeral tercero indica que el acto administrativo no podrá ser ejecutado “cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”, de tal manera que en aplicación de dicha norma, el Alcalde tendría máximo 5 años a efectos de materializar la compraventa del bien inmueble indicado en el acuerdo aquí estudiado”. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 11 de marzo de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2020-00038-00. [↑](#footnote-ref-41)
42. TAB, Sent. 2018-00179, jul. 11/2018. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. En el mismo sentido, también ver: TAB, Sent. 2017-00493, feb. 7/2018. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. [↑](#footnote-ref-42)
43. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 4. M.P. Martha Isabel Piñeros Rivera. Sentencia de 25 de mayo de 2021. Radicación No. 15001-23-33-000-2020-02266-00 [↑](#footnote-ref-43)
44. Este pronunciamiento se enmarca en la línea establecida por los siguientes fallos: 1). Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 2. M.P. Luís Ernesto Arciniegas Triana. Sentencia de 17 de abril de 2017. Radicación No. 15001-23-33-000-2017-00062-00, donde se indicó: (…) se tiene que (…) los concejos municipales (…) deberán decidir sobre la autorización de los siguientes contratos: contrato de empréstito, contrato que comprometa vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes (…). Sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la autorización para contratar otorgada al alcalde estipulen (sic) aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato (…). Como puede apreciarse (…), si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar (…), ello no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde (…)”. 2). Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 2. M.P. Luís Ernesto Arciniegas Triana. Sentencia de 14 de noviembre de 2018. Radicación No. 15001-23-33-000-2018-00439-00. [↑](#footnote-ref-44)
45. “Artículo 1º. Los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 60 de 1993, en forma complementaria a la Ley 3 de 1991, podrán ser en dinero o en especie, según lo determinen las autoridades municipales competentes. // Los subsidios en especie podrán consistir en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así lo haya **autorizado el respectivo Concejo municipal** (…)”. [↑](#footnote-ref-45)
46. La norma prescribe que, en materia de vivienda, es competencia de los municipios el “promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto”. [↑](#footnote-ref-46)
47. “[L]a administración de los intereses del municipio está a cargo del concejo”. [↑](#footnote-ref-47)
48. “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 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley”. [↑](#footnote-ref-48)
49. “Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (…) 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto” ―en este caso, el vencimiento del plazo para el ejercicio de las facultades―. [↑](#footnote-ref-49)
50. El CPACA prevé: “Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (…)”. [↑](#footnote-ref-50)
51. F. 23 *ibid.* [↑](#footnote-ref-51)
52. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 6. Sentencia de 15 de agosto de 2019. M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros. Radicación No. 15001-23-33-000-2019-00216-00. [↑](#footnote-ref-52)
53. Es decir, también debe ser declarada la invalidez del aparte del artículo 1 que resolvió: “Facultar al ejecutivo municipal de Tibaná para que continúe con la construcción de una urbanización para proyecto de vivienda de interés social, sobre el predio denominado Altos del Viento adquirido para tal fin por el municipio, para seleccionar un inversionista, cooperante, constructor para la conformación de la unión temporal que desarrolla el proyecto de vivienda de interés social urbano del municipio de Tibaná (…)”. [↑](#footnote-ref-53)
54. La ‘unidad normativa’ no puede ser confundida con la de ‘unidad de materia’, que hace relación a la conexidad temática, sistemática, teleológica o final que debe estar presente entre todas las normas que conforman una ley, en virtud de lo dispuesto por el artículo 158 de la Constitución. [↑](#footnote-ref-54)
55. En este caso, es imperativo integrar una unidad normativa con tales textos legales necesarios para el cabal entendimiento y comprensión de aquel cuyo estudio inicialmente avocó. De esta primera hipótesis se deduce que, contrario sensu, un texto legal es normativamente autónomo cuando tiene sentido regulador propio, claro, comprensible, y unívoco sin necesidad de recurrir a otras disposiciones que se lo den. [↑](#footnote-ref-55)
56. De esta segunda hipótesis se deduce que una disposición no puede considerarse autónoma frente a otra, si la reproduce de manera idéntica o prácticamente igual. [↑](#footnote-ref-56)
57. Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-58)