## AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA EJERCICIO DE FACULTADES PRO TEMPORE / Requisitos para su otorgamiento / Fijación de límites temporales, funcionales y de precisión.

## El artículo 313-3 Superior consagra como competencia de aquellas corporaciones edilicias: *“Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”*. Entonces, conforme el canon constitucional, son tres (3) los presupuestos o condicionamientos para el otorgamiento válido de tales autorizaciones extraordinarias: a) Que se otorguen pro tempore; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, y c) Que sean precisas. Frente al primer requisito relativo al presupuesto temporal, la norma constitucional exige que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso; bajo este entendido pierde toda validez una facultad dada por la corporación edilicia al ejecutivo que carezca de un límite o que, existiendo, sea vago o ambiguo, y que se desprenda de sus facultades propias a favor de dicho servidor rompiendo el equilibrio que debe existir entre aquellos dos en el nivel municipal. Respecto al segundo requisito, que atañe al presupuesto funcional, deberá entenderse como que al Concejo Municipal solo le es dable autorizar al alcalde, dentro de la citada temporalidad, respecto a las funciones que se le asignaron constitucional y legalmente imposibilitándosele hacerlo en torno a las que no son de su resorte, pues ello implicaría una intromisión en las propias de otros órganos, y, de contera, en la carencia de validez en la autorización dada al ejecutivo en virtud de lo previsto en el artículo 313-3 Constitucional. Y, finalmente, frente al último condicionamiento relativo a la precisión, referirá a que la autorización dada por el Concejo a favor del alcalde para el ejercicio pro tempore de sus funciones contenido en el acto administrativo respectivo, deberá expresarse de manera clara y exacta, no avalándose entonces aquellas que generen confusión o indeterminación.

## AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA EJERCICIO DE FACULTADES PRO TEMPORE / Cumplimiento de requisitos de la norma acusada / Límite temporal.

## En el caso de marras resulta plausible colegir que, la autorización expedida en el artículo 4 del Acuerdo 007/21, encaminada a “Autorizar al Alcalde Municipal de Paya – Boyacá, para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat hasta el 31 de diciembre de 2023”, claramente fijó un límite temporal. La Sala no comparte el argumento de la parte actora en el sentido que el límite a esa facultad extraordinaria se encuentra en la vigencia presupuestal 2021 y/o en 6 meses según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 Constitucional, habida cuenta que aquello resulta aplicable precisamente al presupuesto según el artículo 346 Superior en cuanto dispuso que “El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura” y artículo 14 del Decreto 111 de 1996, en lo atinente a que “El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (…)”; y, que los seis (6) meses aludidos, refieren específicamente a la función del Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, regla que, en relación con las facultades extraordinarias que el Concejo pueda revestir al ejecutivo municipal, no resulta aplicable, pues, como se vio, sólo se exige un límite temporal, improrrogable y de manera precisa y detallada.

## AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA EJERCICIO DE FACULTADES PRO TEMPORE / Cumplimiento de requisitos de la norma acusada / Límite funcional / ACUERDO QUE AUTORIZA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA / Incumplimiento de autorización para reglamentación de uso del suelo.

## Según los cargos planteados desde el escrito introductorio, dicha autorización resultaría inconstitucional e ilegal, en tanto que es imprecisa al no atender propiamente la autorización dada en materia de reglamentación de uso de suelos y vivienda, pues, por un lado, no se encaminó a verificar el cumplimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de este tipo de proyectos de urbanización de vivienda en acatamiento a lo previsto en la Ley 388 de 1997, y, por otro lado, porque la autorización relativa a vivienda de interés social debía enfocarse era en el porcentaje del suelo que debía destinarse al desarrollo de programas de vivienda de ese tipo, las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas conforme con su uso, y la necesidad en declarar de utilidad pública los inmuebles correspondientes, según la citada norma de ordenamiento territorial, en su artículo 18. En este sentido, la Sala respalda tales cuestionamientos, pues, como se dejó ilustrado en el marco jurídico de esta providencia, una de las exigencias constitucionales para predicar la concordancia con el ordenamiento jurídico de las autorizaciones extraordinarias que el Concejo concede al alcalde para el ejercicio de funciones que son propias de ese órgano colegiado, es que además de temporales, sean de su resorte competencial. En efecto, entre las funciones asignadas a los Concejos Municipales, el numeral 7 del artículo 313 Constitucional contempla: *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*; es decir, por un lado, a expedir normas de carácter general destinadas a reglamentar el uso de suelos en el municipio, y, por otro lado, las relativas a la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles, y si en el sub – lite la facultad extraordinaria concedida no se dirigió a esa labor reglamentaria, sino a la ejecutora de planes, programas y proyectos propia de la Rama Ejecutiva en cabeza del alcalde municipal, y, además, se enmarcó en los citados seis (6) aspectos relativos a concesión de subsidios familiares de vivienda, y ajenos a la vigilancia y control de actividades de construcción y enajenación de vivienda, por lo que no hay duda que se aleja no solo de la función reglamentaria de esa corporación edilicia, sino de su marco de competencias constitucionales y legales en estas materias. En este aspecto, vale resaltar que el numeral 5 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997, que reguló el componente urbano del POT, indicó que en este se deben establecer los programas de ejecución relativos al plan de ordenamiento, en los que se define la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito; de manera que debía precisarse sobre los programas en ejecución a mediano plazo incluyendo directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social como lo estipuló además el artículo 18 ibidem, aspectos que como alegó la parte actora, no se detallaron entre los enlistados en el artículo 4 del Acuerdo 007/21 y solo de manera genérica se estableció lo pertinente a cesión o adjudicación a título gratuito de predios fiscales con destinación habitacional, adquisición o urbanización de terrenos, habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, y, mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda, distante a su objeto como era la adecuada reglamentación de vivienda de interés social según se desprendió desde la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo. Tampoco se detalló en las facultades extraordinarias dadas en ese artículo, a lo determinado en el artículo 92 de la Ley 388, en cuanto dispuso que cuando los municipios y distritos determinen sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social; aun cuando los entes territoriales como el municipio pueden ser otorgantes de subsidio familiar en los términos del artículo 96 de la Ley 388 de 1997 con miras a garantizar el acceso a vivienda de interés social, no menos cierto es que recaerá en ejecución de instrumentos que desarrollen los planes de ordenamiento en los términos delimitados en la ley. En suma, este requisito del límite funcional de la autorización extraordinaria, no se cumplió.

## AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA EJERCICIO DE FACULTADES PRO TEMPORE / Cumplimiento de requisitos de la norma acusada / Límite de precisión / Autorización de reglamentación de uso de suelos y vivienda fue abstracta y abierta.

## La Sala encuentra que en el parágrafo único del artículo 4 bajo examen, se indicó literalmente que *“El desarrollo de las facultades en todo caso se ajustará al ordenamiento territorial vigente según el caso”*. Bajo este mandato, además de lo anterior, se estima que el Concejo de Paya reguló una autorización abstracta y abierta en materia de ejercicio de la reglamentación del uso de suelos y vivienda que con aquella pretendía y que va en contravía de la naturaleza de este tipo de facultad extraordinaria, que pese a atenderse desde la norma constitucional, y que constituye una excepción a las prerrogativas propias de la corporación edilicia al ejecutivo municipal, lo cierto es que debe hacerse uso de aquella en los estrictos términos anotados por la jurisprudencia contencioso administrativa. (…) De suerte que, si bien la Ley 388 de 1997 es el límite para la debida reglamentación del uso de suelos, así como en asuntos de control y vigilancia en la construcción y enajenación de vivienda, como lo anotó en su defensa el municipio accionado, no lo es menos que en el ejercicio de aquella facultad extraordinaria dada al ejecutivo municipal, las autorizaciones se restringen a asuntos precisos y detallados establecidos en la ley, encontrándose proscrita cualquier forma que rompa tal mandato como lo hizo el parágrafo aludido al señalar abstractamente que la autorización se ajusta al “(…) ordenamiento territorial vigente según el caso”. De modo que, de la mano con la exigencia de acreditar las funciones que le son propias al Concejo Municipal junto al sustento legal que las fundamenta como se explicó líneas atrás, ese órgano también debe indicar con exactitud cuál o cuáles de esas funciones autoriza al ejecutivo municipal, alejándose de elucubraciones legales que se aparten de ello, como en el presente asunto ocurrió en lo relativo a la reglamentación de uso de suelos, y control y vigilancia en materia de vivienda.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

## http://images.google.com.co/url?q=http://www.cajpe.org.pe/infomacionporpaises/images/colombia_escudo.gif&usg=AFrqEzfgWyWgrhxYM1_HhyEayeIxMYvdTAREPÚBLICA DE COLOMBIA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, cinco (5) de abril de dos mil veintidós (2022)

## REFERENCIAS

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL** DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ DEMANDADO: MUNICIPIO DE PAYA RADICACIÓN: 150012333-000-2021-00516-00

# ====================================

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala dicta en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

# ANTECEDENTES

## I.1. LA DEMANDA.

* 1. **Pretensiones.**

El apoderado de la Gobernación de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del artículo 4° del Acuerdo N° 007 del 25 de mayo de 2021 expedido por el Concejo Municipal de PAYA, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, FACILITANDO LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES EN EL MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ, SE CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y SE DICTAN*

*OTRAS DISPOSICIONES”.* Así mismo, que emita pronunciamiento

frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

## Normas violadas y concepto de violación.

Señaló como vulnerados los numerales 3 y 7 del artículo 313 de la Constitución Política, y los artículos 18, 92 y 95 de la Ley 388 de 1997.

Sostuvo que el artículo 4 del Acuerdo examinado autorizó al alcalde para ejecutar los programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal vigencia 2020-2023, lo cual hace parte de sus facultades, sin embargo, esa autorización extraordinaria no debió enfocarse únicamente en el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, sino, además, en la reglamentación del uso de suelos dentro de los límites que fije la ley y en la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda siguiendo lo reglado en la Ley 388 de 1997, máxime cuando la política pública de vivienda de interés social del municipio está en proceso de consolidación. Por tanto, hubo un desconocimiento de las atribuciones constitucionales en cabeza de la corporación edilicia.

Así mismo, que tal tipo de autorización otorgada hasta el 31 de diciembre de 2023, desconoce su carácter temporal, ya sea a la vigencia presupuestal 2021 o de 6 meses al tenor del numeral 10 del artículo 150 Constitucional. Y, que la autorización dada al ejecutivo municipal para otorgar subsidio familiar de vivienda en sus diferentes modalidades acorde con el Decreto 1533 de 2019, debía enfocarse en el porcentaje del suelo que debía destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social, las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas conforme con su uso, y la necesidad de declarar de utilidad pública los inmuebles correspondientes, aspectos que fueron eludidos, así como la normativa contenida en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997.

Y concluyó que *“se encuentra en estudio, la destinación y reglamentación del uso del suelo para este tipo de proyectos de vivienda familiar, así como la disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios y la determinación del inmueble el objeto de subsidio, para así pronunciase por parte de la Corporación respecto de esta política pública municipal, en concordancia con la Ley 1537 de 2012, la Ley 2079 de 2021 y demás normas aplicables”*.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Municipio de Paya aseguró que las facultades extraordinarias dadas al alcalde en el artículo 4° del Acuerdo enjuiciado se establecieron conforme con la Constitución y la ley. Aclaró que el mandato encaminado a superar la vigencia 2021 hasta 2023 se justifica porque está dirigida a realizar una inversión o gasto específico con recursos del presupuesto vigente para ejecutar planes, programas y proyectos en lo relacionado a la política pública de vivienda y hábitat, además, dicha facultad es detallada y precisa, y se limita en el parágrafo de ese artículo a acatar el ordenamiento territorial vigente. Así mismo, que se determinó lo correspondiente al uso y destinación del suelo, y que dentro de las facultades del Concejo Municipal se encuentra tramitar las modificaciones o ajustes necesarios para ello o facultar al alcalde para hacerlo.

# CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, *i.* el acto administrativo acusado, *ii.* lo que se debate y el problema jurídico, y *iii.* el estudio del caso concreto.

## II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

La Gobernación demandó la invalidez del artículo 4° del Acuerdo N° 007 del 25 de mayo de 2021 (en adelante **Acuerdo 007/21**) expedido por el Concejo Municipal de PAYA, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, FACILITANDO LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES EN EL MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ, SE CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y SE DICTAN OTRAS*

*DISPOSICIONES”*, el cual dispuso:

“ARTICULO 4.- Autorizar al Alcalde Municipal de Paya – Boyacá, para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat hasta el 31 de diciembre de 2023, lo siguiente (sic):

* + 1. Otorgar subsidios familiares de vivienda, en dinero para la compra de vivienda.
    2. Otorgar subsidios familiares de vivienda, en especie, para la construcción en sitio propio y/o mejoramiento de vivienda.
    3. Ceder o adjudicar a título gratuito predios fiscales con destinación habitacional, conforme a la normatividad aplicable.
    4. Adquisición o urbanización de terrenos.
    5. Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.
    6. Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda.

PARÁGRAFO. - El desarrollo de las facultades en todo caso se ajustará al ordenamiento territorial vigente según el caso”.

## II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

La Gobernación de Boyacá busca invalidar el artículo 4° del Acuerdo 007/21, en tanto no se ajustó, en primer lugar, a los límites temporales previstos en el ordenamiento superior para el uso de esa facultad extraordinaria dada al ejecutivo municipal; en segundo lugar, al marco de competencias constitucionales y legales de la corporación en cuanto a la reglamentación del uso del suelo y la vigilancia y control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, y, finalmente, a las preceptivas que rigen la vivienda de interés social de cara a las disposiciones sobre ordenamiento territorial.

En su defensa, el municipio de Paya esgrimió que el límite temporal dado en dicho Acuerdo guarda concordancia con el objeto mismo de la autorización, la cual es detallada y precisa, se aviene a las competencias y reglas respecto al uso y destinación del suelo, y, de cualquier forma, encuentra sus límites en la regulación del ordenamiento territorial vigente.

En este orden, incumbe a la Sala establecer si el artículo 4° del Acuerdo acusado, con el cual autorizó al alcalde de Paya para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat hasta el 31 de diciembre de 2023, atendió los requisitos constitucionales y legales para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo municipal en la materia.

## II.3.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda **SI** tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que la autorización

extraordinaria dada por el Concejo al alcalde de Paya, en el artículo

4 del Acuerdo 007/21, si bien acató el presupuesto temporal, no ocurrió lo mismo frente al funcional y de precisión, tal como a continuación se ilustra.

## De los requisitos para el otorgamiento de facultades extraordinarias al alcalde por el Concejo Municipal.

Las atribuciones de los Concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, a fin de que el alcalde las precise y ejecute mediante actuaciones y decisiones concretas. Así, los artículos 313 y 315 de la Carta Política establecen las competencias de los Concejos y los alcaldes, respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras.

En lo que al presente asunto interesa, debe decirse que el artículo 313-3 Superior consagra como competencia de aquellas corporaciones edilicias: *“Autorizar al alcalde para celebrar contratos y* ***ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo****”*. Entonces, conforme el canon constitucional, son tres (3) los presupuestos o condicionamientos para el otorgamiento válido de tales autorizaciones extraordinarias: a) Que se otorguen pro tempore; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, y c) Que sean precisas.

Frente al primer requisito relativo al presupuesto *temporal*, la norma constitucional exige que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso; bajo este entendido pierde toda validez una facultad dada por la corporación edilicia al ejecutivo que carezca de un límite o que, existiendo, sea vago o ambiguo, y que se desprenda de sus facultades propias a favor de dicho servidor rompiendo el equilibrio que debe existir entre aquellos dos en el nivel municipal.

Respecto al segundo requisito, que atañe al presupuesto *funcional*, deberá entenderse como que al Concejo Municipal solo le es dable autorizar al alcalde, dentro de la citada temporalidad, respecto a las funciones que se le asignaron constitucional y legalmente imposibilitándosele hacerlo en torno a las que no son de su resorte, pues ello implicaría una intromisión en las propias de otros órganos, y, de contera, en la carencia de validez en la autorización dada al ejecutivo en virtud de lo previsto en el artículo 313-3 Constitucional.

Y, finalmente, frente al último condicionamiento relativo a la

*precisión*, referirá a que la autorización dada por el Concejo a favor

del alcalde para el ejercicio pro tempore de sus funciones contenido en el acto administrativo respectivo, deberá expresarse de manera clara y exacta, no avalándose entonces aquellas que generen confusión o indeterminación.

Sobre la autorización al alcalde para ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, el Consejo de Estado indicó que *"(...) 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 (...)".1*

En esa medida, las facultades pro tempore otorgadas al Alcalde, deben ser interpretadas de manera restrictiva, lo que conlleva la necesidad de que la facultad que se otorgue sea precisa en cuanto al tiempo que se concede y definición, lo cual necesariamente implicará la observancia del principio de planeación a fin determinar las particularidades propias de la facultad pro tempore otorgada, pues desconocer lo anterior implicará, tal como lo advierte la jurisprudencia reseñada, 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 constitucional2.

## El caso concreto.

Como se indicó, el problema jurídico gravita en establecer si el artículo 4° del Acuerdo acusado, mediante el cual el Concejo Municipal de Paya autorizó al alcalde para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat hasta el 31 de diciembre de 2023, atendió o no los requisitos temporales, funcionales y de precisión de ese tipo de autorización extraordinaria según el numeral 3 del artículo 313 Constitucional.

1 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 30 de abril de 2003. Rad. Núm.: 1999 1561 (7765) C.P. Manuel Urueta Ayola. Actor: Julián Osorio Cárdenas.

2 En este sentido también sentencia de este Tribunal fechada el 27 de febrero de 2019. MP Oscar Alfonso Granados Exp 15001-23-33-000-2018-00723-00.

Pues bien, la Sala encontró probado que el alcalde de Paya presentó al Concejo Municipal exposición de motivos del proyecto de Acuerdo, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, FACILITANDO LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES EN EL MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ, SE CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*3.

Igualmente, que según Acta No. 001 del 20 de mayo de 2021, la Comisión Segunda Permanente de gobierno y asuntos generales de la corporación edilicia estudió en primer debate el referido proyecto; se dejó constancia que uno de los concejales manifestó que: *“En el artículo 4 items las facultades para adquisición de terrenos, este tipo de proyectos lo contempla el artículo 313 numeral 3 de la constitución, son facultades extraordinarias para comprar predios con destinación específica. En cuanto la urbanización de terrenos el alcalde no necesita por parte del concejo facultades para urbanizar terrenos, porque lo fija el esquema de ordenamiento territorial, entorno al uso de suelos denominado en el acuerdo municipal”,* y, finalmente se dio visto aprobación*4.* Así mismo, mediante Acta No. 0031 del 25 de mayo siguiente, se constató el estudio en segundo debate en plenaria del anterior proyecto de Acuerdo el cual también fue aprobado. Finalmente, el Acuerdo 007/21 fue sancionado el 31 de mayo y fue publicado en la cartelera municipal. En su parte motiva, se consignó, retomando la precisada desde el proyecto respectivo:

“Que el artículo 51 de la Constitución Política señala que "(...) todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Que el artículo 7 de la Ley 3 de 1991 indica "podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias (…)"

Que el artículo 9 ibidem señala: "Los subsidios se otorgarán para facilitar las soluciones de vivienda propuestas por el beneficiario (…).

3 Documento SAMAI No. 12.

4 Documento SAMAI No. 3 Pág. 21, y Documento SAMAI No. 14 y 6.

Que el Decreto 1168 de 1996 establece en su artículo 1° "Los subsidios para vivienda de interés social que los municipios decidan otorgar en desarrollo de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 2° 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".

Que el artículo 92 de la Ley 388 de 1997 indica "(...) los municipios y distritos determinan sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con los mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente (...)".

Que el artículo 96 de la Ley 388 de 1997 determina que "(...) son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3 de 1991 y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley y cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.

Que el Decreto 1077 de 2015 señala: "Articulo 2.1.1.1.1.1.2. Definiciones y alcances. Determinando las generalidades del Subsidio Familiar de Vivienda y sus diferentes categorías (…)

Que el artículo 2.1.1.1.1.1.4 ibidem señala: "Postulantes. Son los hogares que carecen de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes y la presente sección. (...)"

Que el artículo 2.1.1.1.1.1.10 ibidem reza (...) Las alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas, en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano, podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley y la presente sección. (...)"

Que a través del Decreto 2079 del 14 de enero de 2021 se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat, a través de la cual se tiene por objeto de que el Estado diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo a una vivienda y hábitat dignos.

Que la Ley 1551 de 2012 en el artículo 18 modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 el cual quedará así: "Atribuciones.

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

PARÁGRAFO 40. 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.

Que el Acuerdo No. 100-02-02/001-2020 de febrero 08 de 2020 "por medio del cual se reglamenta los casos en que el Alcalde Municipal de Paya, requiere autorización previa para contratar y se dictan otras disposiciones", en el artículo cuarto, parágrafo cuarto señala los requisitos para obtener autorización previa del Concejo Municipal para celebrar contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

Que de acuerdo a lo contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "CONSTRUYENDO EL PAYA QUE TODOS

QUEREMOS, aprobado a través del Acuerdo No. 006 de 27 de mayo de 2020, tiene dentro de sus programas el sector 10. A fin de incrementar la oferta de vivienda nueva tanto urbano como rural y mejorar las condiciones de habitabilidad de los Payeros.”

Visto lo anterior, la Sala procede entonces a estudiar los requisitos de tipo temporal, funcional y de precisión de la autorización dada por el Concejo Municipal al alcalde para ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden a esa corporación, acorde con lo consagrado en el numeral 3 del artículo 313 Constitucional.

- *Requisito de límite temporal.*

En el caso de marras resulta plausible colegir que, la autorización expedida en el artículo 4 del Acuerdo 007/21, encaminada a *“Autorizar al Alcalde Municipal de Paya – Boyacá, para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat* ***hasta el 31 de diciembre de 2023****”*, claramente fijó un límite temporal.

La Sala no comparte el argumento de la parte actora en el sentido que el límite a esa facultad extraordinaria se encuentra en la vigencia presupuestal 2021 y/o en 6 meses según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 Constitucional, habida cuenta que

aquello resulta aplicable precisamente al presupuesto según el artículo 346 Superior en cuanto dispuso que “*El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura*” y artículo 14 del Decreto 111 de 1996, en lo atinente a que *“El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (…)”*; y, que los seis (6) meses aludidos, refieren específicamente a la función del Congreso para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, regla que, en relación con las facultades extraordinarias que el Concejo pueda revestir al ejecutivo municipal, no resulta aplicable, pues, como se vio, sólo se exige un límite temporal, improrrogable y de manera precisa y detallada.

Y puede afirmarse que el límite temporal previsto por el Concejo Municipal de Paya cimenta su justificación, además, en el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, referente al programa de ejecución del plan de ordenamiento y en materia de uso de suelos y vivienda, al sostener que, *“El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos”*, y según la parte motiva del Acuerdo censurado existe el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 *“CONSTRUYENDO EL PAYA QUE TODOS QUEREMOS”*, por tanto, la Colegiatura encuentra razonable el límite establecido en aquel.

- *Requisito funcional.*

En torno a los alcances sustanciales de la autorización dada en el artículo 4 del Acuerdo censurado, se encuentra que fue para la ejecución de los planes, programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo para la vigencia 2020-2023, en lo relacionado a la Política Pública de Vivienda y Hábitat, y enfocada a los siguientes asuntos: i) otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, en dinero para la compra de vivienda; ii) otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, en especie, para la construcción en sitio propio y/o mejoramiento de vivienda; iii) cesión o adjudicación a título gratuito de predios fiscales con destinación habitacional, conforme a la normatividad aplicable; iv) adquisición o urbanización de terrenos; v) habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, y, vi) mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda. Finalmente, el parágrafo de esa disposición

señaló que *“El desarrollo de las facultades en todo caso se ajustará al ordenamiento territorial vigente según el caso”*.

Según los cargos planteados desde el escrito introductorio, dicha autorización resultaría inconstitucional e ilegal, en tanto que es imprecisa al no atender propiamente la autorización dada en materia de reglamentación de uso de suelos y vivienda, pues, por un lado, no se encaminó a verificar el cumplimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de este tipo de proyectos de urbanización de vivienda en acatamiento a lo previsto en la Ley 388 de 1997, y, por otro lado, porque la autorización relativa a vivienda de interés social debía enfocarse era en el porcentaje del suelo que debía destinarse al desarrollo de programas de vivienda de ese tipo, las zonas o áreas destinadas para este tipo de viviendas conforme con su uso, y la necesidad en declarar de utilidad pública los inmuebles correspondientes, según la citada norma de ordenamiento territorial, en su artículo 18.

En este sentido, la Sala respalda tales cuestionamientos, pues, como se dejó ilustrado en el marco jurídico de esta providencia, una de las exigencias constitucionales para predicar la concordancia con el ordenamiento jurídico de las autorizaciones extraordinarias que el Concejo concede al alcalde para el ejercicio de funciones que son propias de ese órgano colegiado, es que además de temporales, sean de su resorte competencial.

En efecto, entre las funciones asignadas a los Concejos Municipales, el numeral 7 del artículo 313 Constitucional contempla: *“****Reglamentar*** *los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*; es decir, por un lado, a expedir normas de carácter general destinadas a reglamentar el uso de suelos en el municipio, y, por otro lado, las relativas a la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles, y si en el *sub – lite* la facultad extraordinaria concedida no se dirigió a esa labor reglamentaria, sino a la ejecutora de planes, programas y proyectos propia de la Rama Ejecutiva en cabeza del alcalde municipal, y, además, se enmarcó en los citados seis (6) aspectos relativos a concesión de subsidios familiares de vivienda, y ajenos a la vigilancia y control de actividades de construcción y enajenación de vivienda, por lo que no hay duda que se aleja no solo de la función reglamentaria de esa corporación edilicia, sino de su marco de competencias constitucionales y legales en estas materias.

En este aspecto, vale resaltar que el numeral 5 del artículo 13 de la Ley 388 de 1997, que reguló el componente urbano del POT, indicó que en este se deben establecer los programas de ejecución relativos al plan de ordenamiento, en los que se define la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito; de manera que debía precisarse sobre los programas en ejecución a mediano plazo incluyendo directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social como lo estipuló además el artículo 18 ibidem, aspectos que como alegó la parte actora, no se detallaron entre los enlistados en el artículo 4 del Acuerdo 007/21 y solo de manera genérica se estableció lo pertinente a cesión o adjudicación a título gratuito de predios fiscales con destinación habitacional, adquisición o urbanización de terrenos, habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda, y, mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda, distante a su objeto como era la adecuada reglamentación de vivienda de interés social según se desprendió desde la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo.

Tampoco se detalló en las facultades extraordinarias dadas en ese artículo, a lo determinado en el artículo 92 de la Ley 388, en cuanto dispuso que cuando los municipios y distritos determinen sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento y los instrumentos que los desarrollen determinarán porcentajes del nuevo suelo que deberán destinarse al desarrollo de programas de vivienda de interés social; aun cuando los entes territoriales como el municipio pueden ser otorgantes de subsidio familiar en los términos del artículo 96 de la Ley 388 de 1997 con miras a garantizar el acceso a vivienda de interes social, no menos cierto es que recaerá en ejecución de instrumentos que desarrollen los planes de ordenamiento en los términos delimitados en la ley. En suma, este requisito del límite funcional de la autorización extraordinaria, no se cumplió.

Destaca la Sala entonces, como una regla de decisión, que en tratándose de cumplir cabalmente con el requisito funcional de la autorización extraordinaria concedida por el Concejo Municipal al ejecutivo municipal, aquella corporación edilicia tiene la carga de especificar la atribución que le es propia sustentada con el marco normativo respectivo; ello, a fin de tener absoluta claridad sobre los alcances de la misma, es decir, una debida motivación funcional, y, poder de este modo deslindarla de las atribuciones correspondientes

a otros órganos, evitándose invadir sus competencias, situación que no se atendió en el caso de marras, tal como se ilustró previamente.

- *Requisito de precisión.*

La Sala encuentra que en el parágrafo único del artículo 4 bajo examen, se indicó literalmente que *“El desarrollo de las facultades en todo caso se ajustará al ordenamiento territorial vigente según el caso”.*

Bajo este mandato, además de lo anterior, se estima que el Concejo de Paya reguló una autorización abstracta y abierta en materia de ejercicio de la reglamentación del uso de suelos y vivienda que con aquella pretendía y que va en contravía de la naturaleza de este tipo de facultad extraordinaria, que pese a atenderse desde la norma constitucional, y que constituye una excepción a las prerrogativas propias de la corporación edilicia al ejecutivo municipal, lo cierto es que debe hacerse uso de aquella en los estrictos términos anotados por la jurisprudencia contencioso administrativa ya citada en cuanto a su precisión al señalar que:

"(...) Las facultades extraordinarias que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles (…) 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 (…)”.

De suerte que, si bien la Ley 388 de 1997 es el límite para la debida reglamentación del uso de suelos, así como en asuntos de control y vigilancia en la construcción y enajenación de vivienda, como lo anotó en su defensa el municipio accionado, no lo es menos que en el ejercicio de aquella facultad extraordinaria dada al ejecutivo municipal, las autorizaciones se restringen a asuntos precisos y detallados establecidos en la ley, encontrándose proscrita cualquier forma que rompa tal mandato como lo hizo el parágrafo aludido al señalar abstractamente que la autorización se ajusta al *“(…) ordenamiento territorial vigente según el caso”.*

De modo que, de la mano con la exigencia de acreditar las funciones que le son propias al Concejo Municipal junto al sustento legal que las fundamenta como se explicó líneas atrás, ese órgano también debe indicar con exactitud cuál o cuáles de esas funciones autoriza

al ejecutivo municipal, alejándose de elucubraciones legales que se aparten de ello, como en el presente asunto ocurrió en lo relativo a la reglamentación de uso de suelos, y control y vigilancia en materia de vivienda.

Por lo anterior, al prosperar parcialmente los cargos propuestos por la parte actora, en razón a la falta de límite funcional y de precisión en las facultades extraordinarias autorizadas por el Concejo Municipal de Paya al alcalde en aplicación a lo previsto en el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución, se declarará la invalidez del artículo 4 del Acuerdo examinado.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**PRIMERO.-** Declarar la **INVALIDEZ** del artículo 4° del Acuerdo N° 007 del 25 de mayo de 2021 expedido por el Concejo Municipal de PAYA*, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PUBLICA DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, FACILITANDO LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD, EL ACCESO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS HABITANTES EN EL MUNICIPIO DE PAYA – BOYACÁ, SE CONCEDEN UNAS AUTORIZACIONES Y SE DICTAN*

*OTRAS DISPOSICIONES,* por lo expuesto en precedencia.

**SEGUNDO.-** Como consecuencia de la declaración de invalidez del artículo 4° del Acuerdo No. 007 del 25 de mayo de 2021, quedan sin efectos en lo pertinente los actos administrativos que hubieren desarrollado directamente la autorización contenida en esa disposición del referido Acuerdo.

**TERCERO.-** Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al presidente del Concejo, al alcalde y al personero Municipal de PAYA - Boyacá.

**CUARTO.-** Reconocer personería a la abogada Tatiana Lorena Bustacara identificada con C.C. No. 1.057.580.019 de Sogamoso y

T.P. No. 224.565 del C. de la J. para que actúe como apoderada del

municipio de Paya en los términos del poder visible en documento SAMAI No. 21.

**QUINTO. -** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

*El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha*.

## NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

*(firmado electrónicamente en SAMAI)*

## DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

**Constancia:** “La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que integran la Sala de Decisión en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA”.

mc