**OTORGAMIENTO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL ALCALDE POR EL CONCEJO MUNICIPAL – Requisitos.**

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 la de, “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. Al respecto, teniendo en cuenta los cargos de invalidez planteados en la demanda, específicamente, el relacionado con la improcedencia de prorrogar facultades fenecidas, la Sala volverá más adelante frente a este tema. 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 ALCADEL PARA EJERCER PRO TEMPORE PRECISAS FUNCIONES DE LAS QUE LE CORRESPONDEN AL CONCEJO MUNICIPAL - Deben ser interpretadas de manera restrictiva.**

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

**AUTORIZACIÓN AL ALCADE PARA EJERCER PRO TEMPORE PRECISAS FUNCIONES DE LAS QUE LE CORRESPONDEN AL CONCEJO MUNICIPAL – Alcance.**

La Jurisprudencia del Consejo de Estado con ocasión del fallo de la Sección Primera de 12 de abril de 2012, CP. María Claudia Rojas Lasso, por virtud de una interpretación analógica del contenido del artículo 150-10 de la Constitución, sostuvo que las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes solo pueden ser otorgadas por una única vez. Ello, por cuanto, si bien aquellas se pueden trasladar por un tiempo determinado y por una materia específica, “*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”*. Se arribó a dicha conclusión con ocasión del análisis efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1028 de 2002, en la que se indicó que la potestad de otorgar facultades *pro tempore* al Ejecutivo tiene carácter restrictivo, pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de seis (6) meses. La Corte indicó: (…). En el mismo sentido se aludió a la sentencia de 4 de octubre de 2001 del Consejo de Estado (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero) en la que se indicó que las facultades extraordinarias que otorga el Congreso al Presidente de la República, y cuyos criterios generales son igualmente válidos para el caso de las facultades extraordinarias que conceden los Concejos a los alcaldes, siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta. Esta interpretación también fue acogida, poco después, en la providencia de 18 de julio de 2012 por el CP. Marco Antonio Velilla Moreno, quien, *in extenso,* acogió la tesis del fallo de 12 de abril de 2012.

**AUTORIZACIÓN AL ALCADE PARA EJERCER PRO TEMPORE PRECISAS FUNCIONES DE LAS QUE LE CORRESPONDEN AL CONCEJO MUNICIPAL - Las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez. Reconsideración de postura inicial.**

Bajo estos referentes jurisprudenciales, esta Corporación, en sus Salas de Decisión, ha reiterado en diferentes y pacíficos pronunciamientos que las facultades pro tempore que el concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente, debido a que, la norma que contempla dicha prerrogativa -Artículo 313-3 de la Constitución- debe ser interpretada de forma restrictiva, pues de no ser así, se correría el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, es decir, tal como lo estableció el Consejo de Estado en las dos posturas en cita. No obstante, la Sala de Decisión reconsidera la anterior postura, para sostener, en lo sucesivo, la siguiente tesis: “las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez”.Consideración a la que se arriba con fundamento en los siguientes argumentos:(…). Lo primero que debe considerarse es el contenido literal de las dos disposiciones, que dieron origen a la interpretación por parte del Consejo de Estado, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **ARTICULO 313.** Corresponde a los  concejos: (…)      3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer **pro tempore** precisas funciones de las que corresponden al Concejo. | **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…)    10. Revestir, **hasta por seis meses**, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.    (…) |

Como se indicó, la postura del Consejo de Estado surgió de una interpretación analógica del alcance del artículo 150-10 de la que se concluyó que, *“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”;* no obstante, al tenor literal del artículo 313-3, no es dable señalar que, el constituyente haya hecho más estricto el requisito de la temporalidad en la delegación en el orden territorial, como sí ocurrió expresamente el artículo 150-10, según el cual, la delegación legislativa extraordinaria es hasta por seis (6) meses. Situación que surgió, expresamente, con la Constitución de 1991 y que hace la diferencia entre una y otra disposición, por lo tanto, no resulta admisible la interpretación dada por el Consejo de Estado, debido a la naturaleza del elemento de la temporalidad de cada una de las disposiciones. (…). La Corte precisó que el Constituyente buscó varios objetivos con la reforma al régimen de facultades extraordinarias, dentro de los cuales cabe destacar el fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes. La Corte justificó tales propósitos así: (…). De acuerdo con ello, y con el fin de que la institución de la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos sino que se materializara como una forma de colaboración armónica entre dos ramas del poder público (artículo 113 C.P.), la Corte indicó, en el mismo pronunciamiento, que el constituyente había condicionado el otorgamiento de las facultades extraordinarias a nuevos requisitos que vinieron a sumarse a los ya existentes. Así, precisó que se pasó de un otorgamiento *pro tempore* pero sin límite predeterminado, a una concesión restringida de un término máximo de seis (6) meses, es decir, se hizo más estricto el requisito de la temporalidad; expresamente indicó: “… la habilitación sólo puede hacerse “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje,” y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento pro tempore pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses.”Es así como, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario. (…) Conforme con ello, debe indicarse que la Corte Constitucional ha venido interpretando restrictivamente el artículo 150-10 de la Constitución de forma que el otorgamiento y ejercicio de las facultades extraordinarias se realice dentro del espíritu que inspiró el cambio constitucional de 1991 sobre la materia, a saber, que para evitar que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa las decisiones básicas han de ser tomadas por el máximo órgano de representación popular y no por el Ejecutivo, en aras de garantizar el principio democrático y preservar el equilibrio entre las ramas del poder público. Precisamente, dicho alcance restrictivo, como se indicó, fue dado por parte del Consejo de Estado al artículo 313-3 y, por vía de precedente, esta Corporación también le estaba dando a la facultad *pro tempore* otorgada al alcalde para ejercer precisas funciones que les correspondan a los concejos municipales. Sin embargo, según viene de verse, el fundamento de la interpretación restrictiva de la delegación legislativa opera de manera expresa para la facultad establecida en el artículo 150-10 Constitucional, con ocasión del requisito de la temporalidad de seis (6) meses que expresamente estableció el constituyente de 1991, el cual difiere al otorgamiento “*pro tempore”* que se asignó expresamente en el artículo 313-3. Es decir, que la interpretación restrictiva deviene de la naturaleza del requisito de transitoriedad, que para el caso del artículo 150-10 pasó de un otorgamiento *pro tempore* a una concesión restringida, de un término definido de máximo de seis (6) meses. Entre tanto, para la facultad atribuida en el 313-3, el constituyente determinó un requisito de transitoriedad de carácter *pro tempore*, esto es, exige que la autorización se enmarque en un límite temporal preciso, pero sin aplicación restrictiva, como sí se exige en el artículo 150-10, respecto del cual, se ha precisado que sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar la modificación de los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades así se haga dentro del término otorgado por el legislador ordinario, dado que se agotan al ser ejercidas. En otras palabras, no tienen el mismo alcance el elemento de la temporalidad “*pro tempore*” y la concesión de un término definido, de máximo de seis (6) meses; por lo tanto, no es procedente una interpretación analógica -*de carácter restrictivo*- de las dos instituciones. Es así que, el constituyente de 1991 estableció un diseño normativo distinto al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias, pues se pasó de revestir *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, a una duración máxima de seis (6) meses; no obstante, para el caso de las facultades que los Concejos municipales revisten al alcalde, el constituyente determinó el elemento “*pro tempore*” -según el tiempo-. Por tanto, atendiendo a la naturaleza del referido elemento, es dable concluir que las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez, luego, si vencido el término inicial de la facultad, sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, estas facultades pueden otorgarse de nuevo al Ejecutivo municipal.

**CESIONES URBANÍSTICAS GRATUITAS – Naturaleza / CESIONES URBANÍSTICAS GRATUITAS - No son una renta de tipo tributario**

A través de la Ley 388 de 1997, el legislador pretendió, entre otras materias, el establecimiento de los mecanismos que permitieran a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, así como garantizar que su utilización por parte de sus propietarios se ajustara a la función social de la propiedad y permitiera hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. En tal razón, definió, para lo que a este asunto interesa, el ordenamiento del territorio del municipio, la acción urbanística, los planes de ordenamiento territorial y sus componentes, las actuaciones urbanísticas, los sujetos que las pueden desarrollar, así como los mecanismos que garantizan el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Expresamente, se indicó según la norma vigente para la expedición del Acuerdo No 0019 de agosto de 2015, debido a la modificación realizada con la Ley 2079 de 2021: (…). Al respecto, en la Sentencia C-495 de 1998, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra un aparte del artículo 37 de la Ley 388 de 1997, la Corte Constitucional sentó las bases fundamentales para señalar que las denominadas cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, eran exequibles, pues debía entenderse como un acto que en esencia no es gratuito porque guarda relación muy estrecha con la valorización que se obtiene sobre el suelo por la autorización que se dio para su urbanización. En todo caso, fue enfática en señalar que las cesiones urbanísticas gratuitas no son una renta de tipo tributario, expresamente se indicó: (…) Frente al mismo tema, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 1º de octubre de 2007 exp. 2001-00248-02, definió la cesión gratuita en los siguientes términos: (…).

**PAGOS DE LAS COMPENSACIONES DE CESIONES URBANÍSTICAS OBLIGATORIAS – Naturaleza.**

Respecto de la naturaleza de los pagos de las compensaciones de cesiones urbanísticas obligatorias, el Consejo de Estado ha señalado que la institución de la cesión urbanística funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, es decir, se trata de cargas sociales, sin que corresponda a algún tipo de tributo debido a su naturaleza urbanística. Indicó: (…) Conforme el anterior marco normativo y jurisprudencial, ha de concluirse que las cesiones urbanísticas son la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, por tanto, se trata de una institución de naturaleza jurídica netamente urbanística, que, aunque puede llegar a representar cargas económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no corresponde a una renta de tipo tributario.

**ACUERDO MUNICIPAL – Invalidez debido a que la facultad extraordinaria de la cual fue revestido el alcalde municipal no se enmarcó dentro de un límite temporal preciso.**

La Gobernación de Boyacá sostiene que se debe declarar la invalidez del Acuerdo No. 020 de 2021, porque confirió una facultad exclusiva del Concejo, vulnerando los principios de representación y legalidad tributaria, pues al facultarse la reglamentación, entre otros, del recaudo del tributo, se perderá la deliberación en la imposición fiscal, sumado a que, es improcedente prorrogar facultades *pro* *tempore* ya fenecidas. De manera que, como se expuso en el problema jurídico, la Sala resolverá si con la expedición del Acuerdo acusado se atendieron o no los requisitospara el otorgamiento de facultades extraordinarias al alcalde por parte del Concejo Municipal, especialmente, la naturaleza de la facultad conferida, es decir, si la facultad de la que se desprende la Corporación edilicia es de aquellas que corresponden legal y constitucionalmente, y así determinar si era procedente o no su prórroga. Para tal efecto, se advierte que, el municipio de Tunja allegó a las diligencias el Acuerdo No 0019 de agosto de 2015, por medio del cual “*se crea el fondo de compensación de las cargas urbanísticas del municipio de Tunja*”, acto del que emana la facultad conferida al alcalde municipal por parte del Concejo y que expresamente dispuso: (…). De dicha disposición se desprende que, el municipio de Tunja, desde el Decreto 241 de 2014, había definido el Fondo de Compensación de cargas urbanísticas del municipio como un fondo cuenta para el manejo de los recursos provenientes del pago de compensaciones en razón a las cargas urbanísticas contempladas en el POT, de alcance presupuestal y contable y de destinación específica debido al artículo 49 de la Ley 388 de 1997. Los recursos de dicho Fondo provienen del pago de compensaciones de cesiones urbanísticas obligatorias. El Acuerdo censurado facultó al alcalde para que reglamentara lo relacionado con el valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y, en general, todos los procedimientos para su implementación. (…) De manera que, contrario a lo sostenido por la Gobernación de Boyacá, la facultad otorgada al alcalde en el Acuerdo No 0019 para reglamentar los procedimientos del Fondo de Compensación de cargas urbanísticas no está destinada a tratar la creación de un tributo y mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dineros por parte del municipio, sino del ejercicio de competencias urbanísticas. En tal razón, no es dable hablar de trasgresión del principio de legalidad tributaria, pues, se reitera, la figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística.

Ahora bien, teniendo clara la naturaleza jurídica de las cesiones urbanísticas y de los recursos que componen el Fondo de Compensaciones, corresponde determinar si es válido otorgar nuevamente facultades fenecidas*,* debido a que, una vez provisto el alcalde con facultades temporales para desarrollar una función atribuible al Concejo, este solo podría hacer uso de ellas por el tiempo en que fue autorizado y, por ello, ha perdido la oportunidad de expedir lo allí establecido, tal como lo venía sosteniendo, hasta ahora, esta Corporación. Como se indicó en la parte dogmática de esta providencia, esta Sala de Decisión, a través del presente fallo, reconsidera la tesis sostenida, de que las facultades *pro tempore* que el Concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez, postura que era asumida por esta Corporación en sus diferentes Salas de decisión. Así, conforme a un real entender de la *interpretación restrictiva* de la facultad extraordinaria de delegación de competencia normativa, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se considera que, al tenor literal del artículo 313-3, no es dable señalar que, el constituyente haya hecho más estricto el requisito de la temporalidad en la delegación legislativa en el orden territorial, como sí ocurrió expresamente el artículo 150-10, según el cual, el requisito de la transitoriedad es hasta por seis (6) meses. Diseño constitucional que surgió, expresamente, con la Constitución de 1991 y que hace la diferencia entre una y otra disposición. Luego, no puede sostenerse que las facultades que el Concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez, ya que, lo que se exige de la facultad *pro tempore*, establecida expresamente en el artículo 313-3, es que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso; por cuanto las demás consideraciones de tipo restrictivo, se aducen del elemento de la temporalidad de la delegación legislativa de que el Congreso reviste al Presidente de la República, y que corresponde al espíritu que inspiró el cambio constitucional, que se reitera, no puede ser extensivo al elemento de temporalidad establecido para el ejercicio de la facultad extraordinaria de que los Concejos revisten a los alcaldes municipales, debido a la diferencia que irradia entre estos. En consecuencia, y teniendo clara la nueva postura de la Sala, se concluiría que el segundo cargo formulado por la entidad demandante, en la forma planteada, no resulta favorable. No obstante, es imperativo analizar el elemento de la temporalidad de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, debido a la inescindibilidad que surge entre estos -*el elemento y la facultad*-, para determinar si la Corporación acató en debida forma los presupuestos para el otorgamiento válido de tales autorizaciones extraordinarias, especialmente, el relacionado con la condición *pro tempore.* Analizado el contenido expreso del Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021, se advierte que, si bien el Concejo de Tunja modificó el artículo octavo del Acuerdo municipal 019 de 2015, en el sentido de prorrogar la facultad que ya había otorgado al alcalde municipal, conforme al contenido de lo allí dispuesto, se encuentra que la potestad que autorizó fue imprecisa al no delimitar el término por el cual esta se concedía. En efecto, se indicó: (…). Si bien en el Acuerdo 019 de 2015 la facultad de reglamentación fue conferida por el término de dos (2) meses siguientes a su publicación, la modificación que se incluyó con el Acuerdo acusado -*Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021*- fue indeterminada, pues no indicó el término durante el cual aquella se concedía, luego, si como se indicó, lo que se exige de la facultad *pro tempore*, establecida expresamente en el artículo 313-3 Superior, es que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso, pierde toda validez la facultad dada por la Corporación edilicia al carecer de dicha temporalidad. En efecto, examinado el Acuerdo demandado no se advierte de su parte motiva que se haya hecho, si quiera sucintamente, alusión al término por el cual se confería la facultad. De manera que, se declarará la invalidez del Acuerdo acusado, pero por las razones expuestas en esta providencia, esto es, debido a que la facultad extraordinaria de la cual fue revestido el alcalde municipal no se enmarcó dentro de un límite temporal preciso.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100647001500123> |

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, nueve (9) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**REFERENCIAS**

**VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE TUNJA

RADICACIÓN: 150012333 000 2021 00647 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 procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

# ANTECEDENTES

**I.1. LA DEMANDA.**

**1.1. Pretensiones.** La Gobernación de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO OCTAVO DEL ACUERDO MUNICIPAL 019 DE 2015”*, expedido por el Concejo municipal de Tunja.

**1.2. Normas violadas y concepto de violación**. Señaló como vulneradas las siguientes disposiciones:

De orden constitucional: artículos 150, 313 y 338. De orden legal: artículo 24 de la ley 617 de 2000.

Específicamente, los cargos de invalidez fueron dos:

1. *Improcedencia para conceder facultades al alcalde municipal en materia de contribuciones fiscales y parafiscales,* por cuanto, la administración municipal requiere sean prorrogadas las facultades reglamentarias otorgadas en el Acuerdo No 019 de 2015 a través del cual *“se crea el Fondo de Compensación de las cargas urbanísticas del municipio de Tunja”;* particularmente, las establecidas en su artículo 8º, en el cual, se otorgó un plazo al burgomaestre para que reglamentara, dentro de los dos (2) meses siguientes, todo lo relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión, en general, todos los procedimientos para la implementación del referido acuerdo. De manera que ya, en el 2015, se había facultado al alcalde con una prerrogativa exclusiva de la Corporación de elección popular, vulnerando la carga representativa que integra el principio de legalidad tributaria, pues, al ser facultado para reglamentar, entre otros el recaudo, se perderá la deliberación en la imposición fiscal.

1. *Improcedencia de prorrogar facultades fenecidas,* debido a que, una vez provisto el alcalde con facultades temporales para desarrollar una función atribuible al Concejo, este solo podrá hacer uso de ellas por el tiempo en que fue autorizado y, por ello, ha perdido la oportunidad de expedir lo allí establecido.

* 1. **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

El municipio de Tunja se opuso a las pretensiones de la demanda, afirmando que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo recaudado por obligaciones urbanísticas no se considera un tributo, por carecer de sus elementos. El objeto del Acuerdo enjuiciado está dirigido a conseguir la reglamentación del valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación de las cargas urbanísticas en el municipio y así asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios. Precisó que no ha sido vulnerado el principio de legalidad tributaria, teniendo en cuenta la definición de cargas urbanísticas establecida en el artículo 38 de la Ley 388 de 1997.

En igual sentido, el Concejo municipal se opuso a las pretensiones, aduciendo que no se vulnera el principio de legalidad toda vez que no está entregando la facultad de la que trata el artículo 338 de la Constitución Política al Alcalde Municipal, por cuanto no se delegó la creación de un impuesto o tributo, sino la reglamentación del funcionamiento del Fondo de Compensación de las Cargas

Urbanísticas del municipio, con el objetivo de que se estructure todo lo relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y los demás procedimientos internos que le faciliten al contribuyente el pago de los mismos.

* 1. **INTERVENCIÓN CIUDADANA.**

El ciudadano Juan Sebastián Ramírez García intervino en la actuación coadyuvando las pretensiones de la demanda.

En su criterio, el Acuerdo acusado es ilegal por cuanto el Concejo municipal no podía facultar al alcalde para reglamentar el Fondo de Compensación que son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y que son propiamente fondos especiales, adscritos a una entidad pública. Resaltó que como el fondo ya se encuentra creado, era deber y obligación del Concejo, por virtud del numeral 5º del artículo 313 Constitucional y del Decreto 111 de 1996, modificar la norma orgánica del Presupuesto Municipal con el fin de ampliar en un renglón el Presupuesto para incluir en el capítulo de Fondos Especiales el Fondo de Compensación para que se pueda ejecutar los cobros por cargas urbanísticas e ingresen los recursos a las arcas del tesoro municipal.

En tal sentido, sostuvo que no podía darse facultades al Alcalde para que reglamentara lo relacionado con el valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación y funcionamiento del Fondo del municipio. Tales asuntos corresponden a la función orgánica y exclusiva del Concejo para dictar las normas de Presupuesto, por tratarse de un Fondo Especial que hace parte del Presupuesto Municipal. Sumado a ello, consideró que las facultades tampoco podían otorgarse teniendo en cuenta que, conforme con los títulos de los Acuerdos 019 de 2015 y 020 de 2021, ninguno corresponde a la delegación de facultades y/o competencias *pro tempore* del Concejo al Alcalde, con lo cual también se rompe el principio de Unidad de materia, al no existir relación material entre lo censurado y el núcleo esencial de la norma demandada.

Igualmente, por cuanto, conforme con el parágrafo único del artículo primero del Acuerdo 020, tampoco le estaba dado al Concejo conceder la facultad al Ejecutivo para requerir a los urbanizadores con licencias vencidas desde el año 2015 y dieran razón de las obligaciones urbanísticas con áreas de cesión que pretendían compensar en favor del municipio, pues conforme con el numeral 7º del artículo 313, esta facultad, sobre la reglamentación del uso de suelos y vigilar y controlar la actividad relacionada con la Construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, es competencia exclusiva e indelegable del Concejo.

**I.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Sostuvo que si bien la imposición de tributos y la fijación de sus sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, base gravable, el período, las tarifas y sanciones son competencia exclusivas de los órganos de representación popular corporativos, las normas que establecen los procedimientos o mecanismos para que las autoridades encargadas de recaudar y administrar los tributos puedan cumplir la función impuesta por la Constitución y la ley, a pesar de estar ligadas a los tributos, no son creadoras de los mismos ya que solo tienden a facilitar la función de administración y recaudo. En cuanto tiene que ver con las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes, señaló que, corresponden a funciones de aquéllas que se pueden trasladar 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.

# 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, finalmente, *iii.)* el estudio en concreto del problema jurídico.

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

La entidad accionante demandó la invalidez del Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021, expedido por el Concejo de Tunja, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO OCTAVO DEL ACUERDO MUNICIPAL 019 DE 2015”*, que expresamente señala:

“ARTICULO 1º: Modificar el artículo octavo del Acuerdo municipal 019 de 2015. *"Sobre la reglamentación: facúltese al alcalde Mayor de Tunja, para que reglamente dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación de este acuerdo, todo la relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación del presente acuerdo",* que en adelante quedará así:

*ARTICULO OCTAVO: Facúltese al alcalde Mayor de Tunja, para que reglamente, todo lo relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación y puesta en funcionamiento del Fondo de compensación de las cargas urbanísticas del Municipio de Tunja.*

*PARÁGRAFO ÚNICO: Facúltese al alcalde mayor de Tunja, para que requiera a los urbanizadores con licencias vencidas desde el año 2015 y en adelante para que den razón de las obligaciones urbanísticas con áreas de cesión que pretendían compensar en favor del Municipio de Tunja.*

Artículo 2º: Vigencia El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.”

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

La Gobernación de Boyacá sostuvo que se debe declarar la invalidez del Acuerdo acusado No 020 de 2021, mediante el cual, el Concejo de Tunja modificó el artículo 8º del Acuerdo municipal 019 de 2015, facultando al alcalde para que reglamente, en general, todos los procedimientos para la implementación y puesta en funcionamiento del Fondo de compensación de las cargas urbanísticas del municipio. Luego, al tratarse de asuntos fiscales, prerrogativa exclusiva del concejo, era improcedente que el alcalde solicitara una nueva prórroga, pues además de que ya se había facultado con dicha prerrogativa, esta es exclusiva del concejo municipal, por lo que, se trasgrede el principio de legalidad tributaria, en la carga representativa que integra el principio, pues al ser facultado para reglamentar entre otros el recaudo, se perderá la deliberación en la imposición fiscal. El ciudadano Juan Sebastián Ramírez García coadyuvó las pretensiones de la demanda señalando que no se podía facultar al alcalde para reglamentar el Fondo de Compensación debido a su naturaleza y a que, dicha función orgánica es exclusiva del Concejo para dictar las normas de presupuesto.

Consideraciones de las que discreparon el municipio y el Concejo de Tunja, quienes sostuvieron que con el Acuerdo acusado no se trasgredió el principio de legalidad tributaria, por cuanto, lo recaudado por obligaciones urbanísticas no se considera un impuesto ni un tributo por carecer de sus elementos y, debido a que, no se entregó la facultad de la que trata el artículo 338 de la Constitución al Alcalde, pues no se delegó la creación de un impuesto o tributo, sino el funcionamiento del Fondo de Compensación de las Cargas Urbanísticas del municipio dentro de las actividades propias de la administración municipal.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021 por medio del cual se modificó el artículo octavo del acuerdo municipal 019 de 2015, 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.**

Para la Sala de Decisión, las pretensiones de la demanda ***sí*** tienen vocación de prosperar, puesto que, conforme con el cambio de postura de la Sala, lo que se exige de la facultad *pro tempore* establecida en el artículo 313-3 Constitucional, es que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso, luego pierde toda validez la facultad dada por la Corporación edilicia al carecer de un límite temporal, como ocurre en el presente caso, al no haberse precisado el término por el cual el alcalde queda revestido de facultades extraordinarias de reglamentación.

**3.1.** **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 la de, *“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. Al respecto, teniendo en cuenta los cargos de invalidez planteados en la demanda, específicamente, el relacionado con la improcedencia de prorrogar facultades fenecidas, la Sala volverá más adelante frente a este tema.

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:

"(...) 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]](#footnote-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 de 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 constitucional[[2]](#footnote-2).

**3.2. Alcance de la facultad *pro tempore* otorgada al alcalde para ejercer precisas funciones que les correspondan a los concejos municipales.**

La Jurisprudencia del Consejo de Estado con ocasión del fallo de la Sección Primera de 12 de abril de 2012, CP. María Claudia Rojas Lasso, por virtud de una interpretación analógica del contenido del artículo 150-10 de la Constitución, sostuvo que las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes solo pueden ser otorgadas por una única vez. Ello, por cuanto, si bien aquellas se pueden trasladar por un tiempo determinado y por una materia específica, “*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”*.

Se arribó a dicha conclusión con ocasión del análisis efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1028 de 2002, en la que se indicó que la potestad de otorgar facultades *pro tempore* al Ejecutivo tiene carácter restrictivo, pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de seis (6) meses. La Corte indicó:

“Este fenómeno de la habilitación extraordinaria para legislar, que está reconocido ampliamente en el derecho constitucional comparado, se justifica por distintas razones como la necesidad de aliviar la carga de trabajo del órgano legislativo, el marcado intervencionismo estatal en distintos campos, y la dificultad que en algunas oportunidades supone la regulación de una materia por parte del legislativo debido a su complejidad técnica, entre otros motivos.

(…)

Al regular la institución de la delegación legislativa, el artículo 150-10 de la Constitución Política establece una serie de cautelas que están orientadas a impedir que el legislador al autorizar extraordinariamente el Ejecutivo se desprenda definitivamente de su competencia legislativa mediante una habilitación en blanco, o lo que es lo mismo, una entrega de plenos poderes; y, obviamente, también esos parámetros están destinados a evitar que el Ejecutivo pueda emplear la delegación para fines distintos de los previstos en la norma habilitante.

La norma superior en comento establece unos límites que deben ser observados por el Congreso en la ley habilitante, so pena de la inconstitucionalidad del otorgamiento de la delegación.

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. (…)

***La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. Por tanto, la ley de delegación debe fijar el plazo máximo dentro del cual ha de ejercerse la potestad delegada, la cual expira vencido el mismo sin haberse ejercido, pues en ningún caso podrá entenderse que la delegación se hace por tiempo indeterminado.***” (Destacado de la Sala)

En el mismo sentido se aludió a la sentencia de 4 de octubre de 2001 del Consejo de Estado (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero) en la que se indicó que las facultades extraordinarias que otorga el Congreso al Presidente de la República, y cuyos criterios generales son igualmente válidos para el caso de las facultades extraordinarias que conceden los Concejos a los alcaldes, siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta. Esta interpretación también fue acogida, poco después, en la providencia de 18 de julio de 2012 por el CP. Marco Antonio Velilla Moreno, quien, *in extenso,* acogió la tesis del fallo de 12 de abril de 2012.

Bajo estos referentes jurisprudenciales, esta Corporación, en sus Salas de Decisión[[3]](#footnote-3), ha reiterado en diferentes y pacíficos pronunciamientos que las facultades *pro tempore* que el concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente, debido a que, la norma que contempla dicha prerrogativa *-Artículo 313-3 de la Constitución-* debe ser interpretada de forma restrictiva, pues de no ser así, se correría el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, es decir, tal como lo estableció el Consejo de Estado en las dos posturas en cita.

No obstante, la Sala de Decisión reconsidera la anterior postura, para sostener, en lo sucesivo, la siguiente tesis: *“las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez”.* Consideración a la que se arriba con fundamento en los siguientes argumentos:

Lo primero que debe considerarse es el contenido literal de las dos disposiciones, que dieron origen a la interpretación por parte del Consejo de Estado, así:

|  |  |
| --- | --- |
| **ARTICULO 313.** Corresponde a los  concejos: (…)      3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer **pro tempore** precisas funciones de las que corresponden al Concejo. | **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…)    10. Revestir, **hasta por seis meses**, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.    (…) |

Como se indicó, la postura del Consejo de Estado surgió de una interpretación analógica del alcance del artículo 150-10 de la que se concluyó que, *“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”;* no obstante, al tenor literal del artículo 313-3, no es dable señalar que, el constituyente haya hecho más estricto el requisito de la temporalidad en la delegación en el orden territorial, como sí ocurrió expresamente el artículo 150-10, según el cual, la delegación legislativa extraordinaria es hasta por seis (6) meses. Situación que surgió, expresamente, con la Constitución de 1991 y que hace la diferencia entre una y otra disposición, por lo tanto, no resulta admisible la interpretación dada por el Consejo de Estado, debido a la naturaleza del elemento de la temporalidad de cada una de las disposiciones.

En efecto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-097 de 2003, al hacer un recuento histórico de las facultades extraordinarias y la redefinición de estas en la Carta de 1991, precisó lo siguiente:

“La Constitución Política de 1886 concedía en su artículo 76 numeral 12 al Congreso de la República la atribución de *"Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen"*. ***Dos elementos venían a conformar la naturaleza de la institución denominada de las "facultades extraordinarias" que allí se consagraba, el uno, concerniente a la temporalidad de la delegación, según el cual la ley habilitante debía fijar un término para su desarrollo, de suerte que, éste debía producirse antes de su vencimiento. Término cuya duración no tenía límites en aquel texto constitucional, sin perjuicio de que no se permitían facultades extraordinarias con un carácter permanente.*** El otro elemento, concerniente a la determinación clara de las materias que podían ser objeto de desarrollo por el jefe de la rama ejecutiva del poder público, quien tenía unos límites precisos para adelantar su trabajo legislativo, de manera que sólo podía ocuparse de la regulación de los asuntos que le señalara la ley de facultades.

(…)

Recogiendo las ideas y los hechos anteriores, el Constituyente de 1991, introdujo modificaciones al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias que, de manera general, muestran una restricción de sus alcances. En efecto, a pesar de que se conservan los dos elementos básicos de la temporalidad y la precisión de la materia, estos tienen un diseño legal distinto. ***La extensión en el tiempo de las facultades extraordinarias tiene en adelante, una duración máxima de seis (6) meses***.”[[4]](#footnote-4) (Destacado de la Sala)

La Corte precisó que el Constituyente buscó varios objetivos con la reforma al régimen de facultades extraordinarias, dentro de los cuales cabe destacar el fortalecimiento del Congreso y del principio de separación de poderes. La Corte justificó tales propósitos así:

“Ello porque el Congreso al delegar transitoria pero generalizada y recurrentemente funciones legislativas en el Ejecutivo para toda suerte de asuntos que iban desde la expedición de códigos hasta la creación de impuestos, no cumplía con el principio de representación política, pilar de la legitimidad de las decisiones políticas básicas. ***Una forma que encontró el Constituyente del 91 para enfrentar esta situación y fortalecer al Congreso fue restringir y hacer más exigente la utilización de las facultades extraordinarias. Con ello se reforzó igualmente el principio de separación de poderes, dado que las limitaciones temporales y materiales impuestas a las facultades extraordinarias*** en particular la exclusión de determinadas materias como la expedición de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas o leyes marco ***delimitan de manera infranqueable las competencias del Congreso y del Ejecutivo***. Así se pretendió atenuar el excesivo presidencialismo y propender por un mayor equilibrio entre las ramas del poder público mediante la ampliación de las competencias del Congreso por vía, entre otras, de las restricciones impuestas a la concesión de facultades extraordinarias”. (Destacado de la Sala)

De acuerdo con ello, y con el fin de que la institución de la habilitación legislativa al Presidente de la República no fuera objeto de abusos y excesos sino que se materializara como una forma de colaboración armónica entre dos ramas del poder público (artículo 113 C.P.), la Corte indicó, en el mismo pronunciamiento, que el constituyente había condicionado el otorgamiento de las facultades extraordinarias a nuevos requisitos que vinieron a sumarse a los ya existentes. Así, precisó que se pasó de un otorgamiento *pro tempore* pero sin límite predeterminado, a una concesión restringida de un término máximo de seis (6) meses, es decir, se hizo más estricto el requisito de la temporalidad; expresamente indicó: *“… la habilitación sólo puede hacerse “cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje,” y se hiciera más estricto el requisito de la temporalidad al pasarse de un otorgamiento pro tempore pero sin límite predeterminado a una concesión restringida a un término máximo de seis meses.”*

Es así como, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario. Así se indicó:

“La función de modificar los decretos leyes se ha asignado al Congreso; luego de dictados, así no haya transcurrido todo el término de las facultades, el Gobierno ya cumplida su misión, carece de competencia para hacerlo. No es posible imaginar que después de dictados - y no habiéndose vencido el término legal - para su modificación concurran dos poderes y que, inclusive, pueda el Gobierno, justo antes de clausurarse el período de habilitación, alegando un supuesto status de legislador temporal, derogar leyes que a su turno hayan podido modificar decretos leyes previamente expedidos en uso de las mismas facultades extraordinarias.

La interpretación que en esta ocasión la Corte prohíja se inspira en la naturaleza de la concesión de facultades extraordinarias y en el propósito explícito del Constituyente de robustecer el papel del Congreso, lo que conduce lógicamente a apreciar de manera restrictiva el ejercicio de la función legislativa cuando se realiza por órgano distinto a éste y en virtud del otorgamiento de precisas facultades. Por contraste, para retornar al curso ordinario, ejercidas las facultades extraordinarias, la modificación de los decretos leyes es una función asignada al Congreso”.

Conforme con ello, debe indicarse que la Corte Constitucional[[5]](#footnote-5) ha venido interpretando restrictivamente el artículo 150-10 de la Constitución de forma que el otorgamiento y ejercicio de las facultades extraordinarias se realice dentro del espíritu que inspiró el cambio constitucional de 1991 sobre la materia, a saber, que para evitar que el Congreso se desprenda de su competencia legislativa las decisiones básicas han de ser tomadas por el máximo órgano de representación popular y no por el Ejecutivo, en aras de garantizar el principio democrático y preservar el equilibrio entre las ramas del poder público.

Precisamente, dicho alcance restrictivo, como se indicó, fue dado por parte del Consejo de Estado al artículo 313-3 y, por vía de precedente, esta Corporación también le estaba dando a la facultad *pro tempore* otorgada al alcalde para ejercer precisas funciones que les correspondan a los concejos municipales. Sin embargo, según viene de verse, el fundamento de la interpretación restrictiva de la delegación legislativa opera de manera expresa para la facultad establecida en el artículo 150-10 Constitucional, con ocasión del requisito de la temporalidad de seis (6) meses que expresamente estableció el constituyente de 1991, el cual difiere al otorgamiento “*pro tempore”* que se asignó expresamente en el artículo 313-3.

Es decir, que la interpretación restrictiva deviene de la naturaleza del requisito de transitoriedad, que para el caso del artículo 150-10 pasó de un otorgamiento *pro tempore* a una concesión restringida, de un término definido de máximo de seis (6) meses. Entre tanto, para la facultad atribuida en el 313-3, el constituyente determinó un requisito de transitoriedad de carácter *pro tempore*, esto es, exige que la autorización se enmarque en un límite temporal preciso, pero sin aplicación restrictiva, como sí se exige en el artículo 150-10, respecto del cual, se ha precisado que sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar la modificación de los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades así se haga dentro del término otorgado por el legislador ordinario, dado que se agotan al ser ejercidas,

En otras palabras, no tienen el mismo alcance el elemento de la temporalidad “*pro tempore*” y la concesión de un término definido, de máximo de seis (6) meses; por lo tanto, no es procedente una interpretación analógica -*de carácter restrictivo*- de las dos instituciones. Es así que, el constituyente de 1991 estableció un diseño normativo distinto al procedimiento legislativo de las facultades extraordinarias, pues se pasó de revestir *pro tempore*, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, a una duración máxima de seis (6) meses; no obstante, para el caso de las facultades que los Concejos municipales revisten al alcalde, el constituyente determinó el elemento “*pro tempore*” -según el tiempo-.

Por tanto, atendiendo a la naturaleza del referido elemento, es dable concluir que las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes pueden ser prorrogables y/o pueden ser otorgadas por más de una vez, luego, si vencido el término inicial de la facultad, sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, estas facultades pueden otorgarse de nuevo al Ejecutivo municipal.

**3.3 Naturaleza de las cesiones urbanísticas.**

A través de la Ley 388 de 1997, el legislador pretendió, entre otras materias, el establecimiento de los mecanismos que permitieran a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, así como garantizar que su utilización por parte de sus propietarios se ajustara a la función social de la propiedad y permitiera hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

En tal razón, definió, para lo que a este asunto interesa, el ordenamiento del territorio del municipio, la acción urbanística, los planes de ordenamiento territorial y sus componentes, las actuaciones urbanísticas, los sujetos que las pueden desarrollar, así como los mecanismos que garantizan el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Expresamente, se indicó según la norma vigente para la expedición del Acuerdo No 0019 de agosto de 2015, debido a la modificación realizada con la Ley 2079 de 2021:

“ARTICULO 8o. ACCION URBANISTICA. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(…)

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, ***las cesiones obligatorias***, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas. (…)

ARTICULO 9o. PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (…)

ARTICULO 11. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.

1. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

1. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente

utilización del suelo. (…)

ARTICULO 13. COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

(…)

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, ***y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras***.

ARTICULO 36. ACTUACION URBANISTICA PUBLICA. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente ley.

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales, en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, ***las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley***. (…)

ARTICULO 37. ESPACIO PUBLICO EN ACTUACIONES URBANISTICAS. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley.

También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, ***así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.***

ARTICULO 38. REPARTO EQUITATIVO DE CARGAS Y

BENEFICIOS. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, ***los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados.***

Las unidades de actuación, ***la compensación*** y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito. (…)”

(Destacado de la Sala)

Al respecto, en la Sentencia C-495 de 1998, al estudiar la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra un aparte del artículo 37 de la Ley 388 de 1997, la Corte Constitucional sentó las bases fundamentales para señalar que las denominadas cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, eran exequibles, pues debía entenderse como un acto que en esencia no es gratuito porque guarda relación muy estrecha con la valorización que se obtiene sobre el suelo por la autorización que se dio para su urbanización. En todo caso, fue enfática en señalar que las cesiones urbanísticas gratuitas no son una renta de tipo tributario, expresamente se indicó:

“Debe tenerse en cuenta que las referidas cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. En tal virtud, se reiteran los criterios que sobre la plusvalía se expusieron anteriormente.

***Dichas cesiones no son propiamente tributos******ni rentas de otro orden****;* ***se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la***

***integración del espacio público***. (…)

Por lo demás, ***dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica***, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.” (Destacado de la Sala)

Frente al mismo tema, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 1º de octubre de 2007 exp. 2001-00248-02, definió la cesión gratuita en los siguientes términos:

“… la Ley ha concebido la cesión gratuita dentro de la Unidad de Actuación Urbanística para un área que debe ser urbanizada o construida con el objeto de promover el uso racional del suelo y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. Y desde esta perspectiva, la norma controvertida que, como ya se dijo, antepuso la figura de la cesión como afectación a urbanización de predios, está acorde con la voluntad del legislador.”

Respecto de la naturaleza de los pagos de las compensaciones de cesiones urbanísticas obligatorias, el Consejo de Estado ha señalado que la institución de la cesión urbanística funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, es decir, se trata de cargas sociales, sin que corresponda a algún tipo de tributo debido a su naturaleza urbanística. Indicó:

“En cuanto a la configuración de un impuesto

De otra parte, teniendo de presente que se trata del ejercicio de competencias y normas de carácter urbanístico, la Sala observa que no se vulneraron los principios y normas constitucionales que regulan la creación de los tributos, así como los elementos que los estructuran de acuerdo con los artículos 338 y 363 de la Carta Política.

Lo anterior, por cuanto ***la figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística, que corresponde ejecutar al alcalde*** y para el caso en estudio al Alcalde Mayor de Bogotá.

(…)

Por tanto, de acuerdo con los elementos constitucionales que definen al tributo según el artículo 338 superior, como son el hecho generador, la base gravable, los sujetos activo y pasivo y la tarifa que define, ***las cesiones urbanísticas de suelo no pueden ser calificadas como tales, pues su naturaleza jurídica es netamente urbanística***. (…)

Se entiende con meridiana claridad que la institución de la cesión urbanística, funge como la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, contenidos en el artículo 58 constitucional.

Según lo visto, ***las cesiones de suelo no corresponden a ningún tipo de tributo, pues se trata de cargas sociales, que aunque pueden llegar a representar cargas también económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no tienen una naturaleza tributaria pues no se dan los elementos que configuran el impuesto***

(…)”.[[6]](#footnote-6) (Destacado de la Sala)

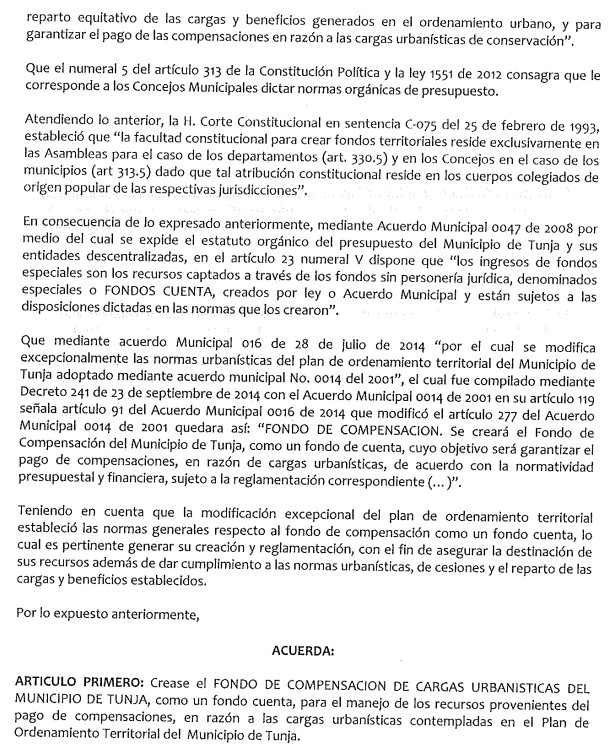
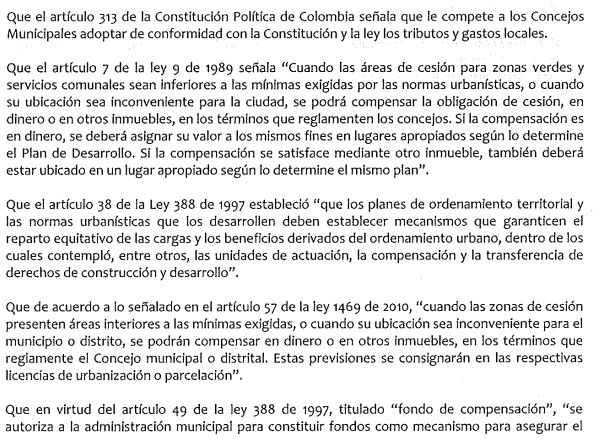
Conforme el anterior marco normativo y jurisprudencial, ha de concluirse que las cesiones urbanísticas son la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con los principios de solidaridad y de la función social de la propiedad, por tanto, se trata de una institución de naturaleza jurídica netamente urbanística, que, aunque puede llegar a representar cargas económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no corresponde a una renta de tipo tributario.

**3.3 Análisis y solución del caso concreto.**

La Gobernación de Boyacá sostiene que se debe declarar la invalidez del Acuerdo No. 020 de 2021, porque confirió una facultad exclusiva del Concejo, vulnerando los principios de representación y legalidad tributaria, pues al facultarse la reglamentación, entre otros, del recaudo del tributo, se perderá la deliberación en la imposición fiscal, sumado a que, es improcedente prorrogar facultades *pro* *tempore* ya fenecidas.

De manera que, como se expuso en el problema jurídico, la Sala resolverá si con la expedición del Acuerdo acusado se atendieron o no los requisitospara el otorgamiento de facultades extraordinarias al alcalde por parte del Concejo Municipal, especialmente, la naturaleza de la facultad conferida, es decir, si la facultad de la que se desprende la Corporación edilicia es de aquellas que corresponden legal y constitucionalmente, y así determinar si era procedente o no su prórroga.

Para tal efecto, se advierte que, el municipio de Tunja allegó a las diligencias el Acuerdo No 0019 de agosto de 2015, por medio del cual “*se crea el fondo de compensación de las cargas urbanísticas del municipio de Tunja*”, acto del que emana la facultad conferida al alcalde municipal por parte del Concejo y que expresamente dispuso:



De dicha disposición se desprende que, el municipio de Tunja, desde el Decreto 241 de 2014, había definido el Fondo de Compensación de cargas urbanísticas del municipio como un fondo cuenta para el manejo de los recursos provenientes del pago de compensaciones en razón a las cargas urbanísticas contempladas en el POT, de alcance presupuestal y contable y de destinación específica debido al artículo 49 de la Ley 388 de 1997. Los recursos de dicho Fondo provienen del pago de compensaciones de cesiones urbanísticas obligatorias. El Acuerdo censurado facultó al alcalde para que reglamentara lo relacionado con el valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y, en general, todos los procedimientos para su implementación.

Como quedó definido en precedencia, es claro que las cesiones urbanísticas corresponden a la compensación que recibe la entidad territorial y, por ende, la comunidad en general, que debe ser asumida por quien desarrolla un proyecto urbanístico en ejercicio del derecho a la propiedad privada, por tanto, se trata de una institución de naturaleza jurídica netamente urbanística, que, aunque puede llegar a representar cargas económicas para quien desarrolla el proyecto urbanístico, no corresponde a una renta tributaria.

De manera que, contrario a lo sostenido por la Gobernación de Boyacá, la facultad otorgada al alcalde en el Acuerdo No 0019 para reglamentar los procedimientos del Fondo de Compensación de cargas urbanísticas no está destinada a tratar la creación de un tributo y mucho menos de un impuesto de carácter obligatorio que pueda comprender la recaudación fiscal de dineros por parte del municipio, sino del ejercicio de competencias urbanísticas. En tal razón, no es dable hablar de trasgresión del principio de legalidad tributaria, pues, se reitera, la figura de la cesión de suelo no tiene naturaleza tributaria por tratarse de una institución urbanística.

Ahora bien, teniendo clara la naturaleza jurídica de las cesiones urbanísticas y de los recursos que componen el Fondo de Compensaciones, corresponde determinar si es válido otorgar nuevamente facultades fenecidas*,* debido a que, una vez provisto el alcalde con facultades temporales para desarrollar una función atribuible al Concejo, este solo podría hacer uso de ellas por el tiempo en que fue autorizado y, por ello, ha perdido la oportunidad de expedir lo allí establecido, tal como lo venía sosteniendo, hasta ahora, esta Corporación.

Como se indicó en la parte dogmática de esta providencia, esta Sala de Decisión, a través del presente fallo, reconsidera la tesis sostenida, de que las facultades *pro tempore* que el Concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez, postura que era asumida por esta Corporación en sus diferentes Salas de decisión[[7]](#footnote-7).

Así, conforme a un real entender de la *interpretación restrictiva* de la facultad extraordinaria de delegación de competencia normativa, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8), se considera que, al tenor literal del artículo 313-3, no es dable señalar que, el constituyente haya hecho más estricto el requisito de la temporalidad en la delegación legislativa en el orden territorial, como sí ocurrió expresamente el artículo 150-10, según el cual, el requisito de la transitoriedad es hasta por seis (6) meses. Diseño constitucional que surgió, expresamente, con la Constitución de 1991 y que hace la diferencia entre una y otra disposición.

Luego, no puede sostenerse que las facultades que el Concejo municipal concede al alcalde solo pueden ser otorgadas por una única vez, ya que, lo que se exige de la facultad *pro tempore*, establecida expresamente en el artículo 313-3, es que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso; por cuanto las demás consideraciones de tipo restrictivo, se aducen del elemento de la temporalidad de la delegación legislativa de que el Congreso reviste al Presidente de la República, y que corresponde al espíritu que inspiró el cambio constitucional, que se reitera, no puede ser extensivo al elemento de temporalidad establecido para el ejercicio de la facultad extraordinaria de que los Concejos revisten a los alcaldes municipales, debido a la diferencia que irradia entre estos.

En consecuencia, y teniendo clara la nueva postura de la Sala, se concluiría que el segundo cargo formulado por la entidad demandante, en la forma planteada, no resulta favorable. No obstante, es imperativo analizar el elemento de la temporalidad de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo, debido a la inescindibilidad que surge entre estos -*el elemento y la facultad*-, para determinar si la Corporación acató en debida forma los presupuestos para el otorgamiento válido de tales autorizaciones extraordinarias, especialmente, el relacionado con la condición *pro tempore.*

Analizado el contenido expreso del Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021, se advierte que, si bien el Concejo de Tunja modificó el artículo octavo del Acuerdo municipal 019 de 2015, en el sentido de prorrogar la facultad que ya había otorgado al alcalde municipal, conforme al contenido de lo allí dispuesto, se encuentra que la potestad que autorizó fue imprecisa al no delimitar el término por el cual esta se concedía. En efecto, se indicó:

“ARTICULO 1º: Modificar el artículo octavo del Acuerdo municipal 019 de 2015. *"Sobre la reglamentación: facúltese al alcalde Mayor de Tunja, para que reglamente dentro de los dos (2) meses siguientes a la publicación de este acuerdo, todo la relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación del presente acuerdo",* que en adelante quedará así:

*ARTICULO OCTAVO: Facúltese al alcalde Mayor de Tunja, para que reglamente, todo lo relacionado al valor de la compensación, liquidación, administración, forma de recaudo, inversión y en general todos los procedimientos para la implementación y puesta en funcionamiento del Fondo de compensación de las cargas urbanísticas del Municipio de Tunja.*

*PARÁGRAFO ÚNICO: Facúltese al alcalde mayor de Tunja, para que requiera a los urbanizadores con licencias vencidas desde el año 2015 y en adelante para que den razón de las obligaciones urbanísticas con áreas de cesión que pretendían compensar en favor del Municipio de Tunja.*

Si bien en el Acuerdo 019 de 2015 la facultad de reglamentación fue conferida por el término de dos (2) meses siguientes a su publicación, la modificación que se incluyó con el Acuerdo acusado -*Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021*- fue indeterminada, pues no indicó el término durante el cual aquella se concedía, luego, si como se indicó, lo que se exige de la facultad *pro tempore*, establecida expresamente en el artículo 313-3 Superior, es que la autorización se enmarque dentro de un límite temporal preciso, pierde toda validez la facultad dada por la Corporación edilicia al carecer de dicha temporalidad. En efecto, examinado el Acuerdo demandado no se advierte de su parte motiva que se haya hecho, si quiera sucintamente, alusión al término por el cual se confería la facultad.

De manera que, se declarará la invalidez del Acuerdo acusado, pero por las razones expuestas en esta providencia, esto es, debido a que la facultad extraordinaria de la cual fue revestido el alcalde municipal no se enmarcó dentro de un límite temporal preciso.

# DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.** Por inconstitucional, declarar la **INVALIDEZ** del Acuerdo No. 020 del 10 de agosto de 2021, *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO OCTAVO DEL ACUERDO MUNICIPAL 019 DE 2015”*, expedido por el Concejo municipal de Tunja.

**SEGUNDO.** Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación a la Gobernación de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero municipal de Tunja.

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

*El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala Virtual 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

**(con SALVAMENTO DE VOTO)**

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

*LLRG*

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. [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sala de decisión No. 4. Sentencia de 24 de agosto de 2021. M.P. Dayán Alberto Blanco Leguizamo. Radicación No. 15001 23 33 000 2021 00262 00; Sala de decisión No. 3. Sentencia de 11 de febrero de 2021, M.P. José Ascensión Fernández Osorio. Radicación No. 150012333000-2020-02215-00; Sala de decisión No. 5. Sentencia de 27 de febrero de 2019. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-0002018-00723-00. 2). [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, Sentencia C-417 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ibidem. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sección Primera, CP.: María Claudia Rojas Lasso, 31 de julio de 2014, Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00235-02. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sala de decisión No. 4. Sentencia de 24 de agosto de 2021. M.P. Dayán Alberto Blanco Leguizamo; Sala de decisión No. 3. Sentencia de 11 de febrero de 2021, M.P. José Ascensión Fernández Osorio; Sala de decisión No. 5. Sentencia de 27 de febrero de 2019. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencias C-097 de 2003, C-1028 de 2002, C-510 y C-511 de 1992 y C-417 de 1992, entre otras. [↑](#footnote-ref-8)