Tunja, trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| **Accionante** | Departamento de Boyacá |
| **Accionado** | Municipio de Covarachía |
| **Expediente** | 15001-23-33-000-2020-02208-00 |
| **Asunto** | Sentencia de única instancia. Validez de acuerdo. Unidad de materia |

La Sala decide en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá contra el Acuerdo No. 009 del 16 de julio de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Covarachía.

**I. ANTECEDENTES**

**A.- La demanda**

1.- La apoderada del Departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo Nº 009 del 16 de julio de 2020 *“Por* *el cual se otorgan facultades al Alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquier modalidad”*, por ser contrario a la Constitución Política y a la ley, en la medida en que se desconoció el principio de unidad de materia, ya que el artículo primero de dicha normativa no guarda relación alguna con el título[[1]](#footnote-1).

**B.- Cargo formulado**

2.- La parte demandante señaló que el acuerdo demandado vulneró los artículos 158, 169, 238 y 345 de la Constitución Política, así como el artículo 107 del Decreto 1333 de 1986 y artículo 72 de la Ley 136 de 1994, que consagran el principio de unidad de materia, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional como la correspondencia lógica entre el título y su contenido o desarrollo normativo, razón por la cual no pueden existir proyectos en los que se ventilen asuntos que no guardan tal conexidad.

3.- El Departamento de Boyacá señaló que en el título del Acuerdo No. 009 del 16 de julio de 2020 se *"otorgan facultades al alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquier modalidad*”, mientras que en el artículo primero se *“concede al Alcalde Municipal de Covarachía facultades amplias y suficientes para que entregue en cesión y adjudique predios a los beneficiarios en cualquier proyecto de vivienda en su distintas especies resultantes de la oferta nacional, departamental o municipal”* y, además, para que se asignen subsidios en dinero y especie a nivel urbano o rural, con cargo a los recursos destinados en el presupuesto de gastos del Municipio de Covarachía, o que se encuentren en fiducias con destino a la vivienda de interés social.

4.- En este orden de ideas, en sentir del departamento, el artículo primero no tiene ninguna relación con la facultad de reglamentar y asignar subsidios de vivienda, como lo menciona el título del acuerdo.

**C.- Posición del Municipio de Covarachía**

5.- El Municipio de Covarachía solicitó negar las pretensiones de la demanda, en el sentido de declarar la validez del acuerdo demandado.

6.- Adujo que la Ley 3 de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, consagró el subsidio familiar de vivienda de interés social, como una solución de vivienda integrada por el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, dentro de las que se incluyen: i) adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo; ii) adquisición de terrenos destinados a vivienda y iii) habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.

7.- Alegó que el artículo 2.1.1.1.10.1 de la Sección 10 del Decreto 1077 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*”-, estableció que la habilitación legal de títulos de que trata el artículo 5º de la Ley 3ª de 1991 faculta al tenedor de una vivienda de interés social a acceder al derecho de dominio de la misma, mediante resolución administrativa debidamente registrada, cuando aquélla se construyó ocupando un predio de propiedad de una entidad pública u ocupando un predio de propiedad privada y éste fue adquirido posteriormente por una entidad pública, quedando con la calidad de un bien fiscal que permite la legalización del predio en cabeza de ese tenedor.

8.- En tal sentido, refirió que la facultad otorgada en el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 guarda relación con la materia objeto de la regulación y, además, es un acto administrativo amparado con presunción de legalidad, la cual no ha sido desvirtuada[[2]](#footnote-2).

**II. CONSIDERACIONES**

**D.- Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

9.- Laacción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986[[3]](#footnote-3), en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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

12.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986[[4]](#footnote-4), el cual señala que, ***“****El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

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

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

**E.- Hechos probados**

15.- De conformidad con las pruebas allegadas dentro del expediente electrónico, la Sala encuentra probados los siguientes hechos:

15.1.- Que el Concejo Municipal de Covarachía expidió el Acuerdo Nº 009 del 16 de julio de 2020 *“Por* *el cual se otorgan facultades al Alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquier modalidad[[5]](#footnote-5)”.*

15.2.- Que según la copia de las actas de debates allegadas al proceso el Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 fue aprobado[[6]](#footnote-6).

15.3.- Que según la certificación suscrita por el personero del Municipio de Covarachía, el Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 fue debidamente publicado[[7]](#footnote-7).

**F.- Análisis del caso concreto y decisión de la Sala**

16.- El Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo Nº 009 del 16 de julio de 2020 “*Por el cual se otorgan facultades al Alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquier modalidad*”, por cuanto, según su dicho, se desconoció el principio de unidad de materia.

17.- La Sala declarará infundado el cargo propuesto por el accionante, por cuanto no se demostró la inexistencia de una relación material entre lo censurado y el núcleo central del acuerdo.

18.- En efecto, las facultades otorgadas en el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 al Alcalde del Municipio de Covarachía, tienen una relación de conexidad con la materia allí regulada, que no es otra que la reglamentación y asignación de subsidios para vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda para los habitantes del municipio.

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

“**Artículo 72. Unidad de materia**. **Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella**. La presidencia del Concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.” (Destacado por la Sala)

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

21.- En diversas oportunidades, la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8) ha explicado que tales exigencias constitucionales obedecen a la necesidad de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica, que impone darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo y porque luego de expedida la ley, su cumplimiento reclama un mínimo de coherencia interna, que permita a los destinatarios de las normas, identificarse como tales y conocer las obligaciones que de ella se derivan.

22.- La Corte Constitucional ha señalado que, con el principio de unidad de materia, se pretende asegurar que las leyes tengan un contenido sistemático e integrado, referido a un solo tema, o eventualmente, a varios temas relacionados entre sí. En este escenario, en sentencia C-786 de 2004[[9]](#footnote-9) se precisó que el principio de unidad de materia se respeta cuando existe conexidad temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene.

22.1.- En sentencia C- 400 de 2010[[10]](#footnote-10), la Corte manifestó:

“(…) la libertad de configuración del legislador, el estudio de la existencia de la conexidad en los aspectos mencionados no debe ser excesivamente rígido[[11]](#footnote-11). En efecto, la jurisprudencia ha insistido con particular énfasis en que la interpretación del principio de unidad de materia“no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático,significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto **de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley**.”[[12]](#footnote-12)

En el mismo orden de ideas, la Corte ha considerado que la unidad de materia no significa simplicidad temática, por lo que **una ley bien puede referirse a varios asuntos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable**[[13]](#footnote-13).

22.2.- Y en el mismo orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que:

“...para respetar el amplio margen de configuración del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, **la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible**. **Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que “no se relacionen” los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna**. La relación puede ser de distinto orden puesto que **la conexión puede ser de tipo causal, temático, sistemático o teleológico**. A estos criterios reiterados por la jurisprudencia se agrega una modalidad de relación teleológica, la de la conexión de tipo consecuencial ya que recientemente, la Corte aceptó que se respeta el principio de unidad de materia cuando **hay una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley**[[14]](#footnote-14)”.[[15]](#footnote-15) (Destacado por la Sala)

22.3.- Aunado a lo anterior, en sentencia C- 133 de 2012[[16]](#footnote-16) la Corte señaló:

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

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

3.8. Así, dentro del propósito de respetar el amplio margen de configuración política reconocido al Congreso para hacer las leyes, esta Corporación ha precisado que resulta constitucionalmente admisible, desde el punto de vista del principio de unidad de materia, que un proyecto de ley pueda tener diversos contenidos temáticos, "siempre y cuando los mismos se relacionen entre sí y éstos a su vez con la materia de la ley".

3.9. En punto a este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha dejado sentado que la relación de conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual se puede manifestar de distintas formas, pudiendo ser de tipo causal, temática, sistemática o teleológica (…)”. (Destacado por la Sala).

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

24.- Ahora bien, la Corte Constitucional[[17]](#footnote-17) ha precisado que cuando el cargo en contra de una disposición se sustente en la violación al principio de unidad de materia, **corresponderá al demandante acreditar los siguientes requisitos mínimos**: ***i)*** el de la materia que es objeto de la ley que demanda, ***ii)*** el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y ***iii)*** el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Constitución.

25.- Frente al cumplimiento de tales requisitos como presupuesto para la prosperidad del cargo por violación al principio de unidad de materia de un acuerdo municipal, esta Corporación se ha pronunciado en la sentencia del 16 de mayo de 2019, rad: 2019-00044-00 M.P. Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz y en la sentencia del 22 de abril de 2020, rad: 2019-00568-00, M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana.

26.- La exigencia del cumplimiento de los mencionados requisitos resulta imperativa, si se tiene en cuenta que, llevado al extremo el referido principio, cualquier disposición que no guarde estrecha relación con la materia regulada en la ley, ordenanza o acuerdo, necesariamente debe ser declarada inconstitucional o ilegal. En tal sentido, el correcto alcance del principio de unidad de materia, conduce a un control menos riguroso, con ocasión del cual, sólo las regulaciones totalmente ajenas a la materia regulada serían contrarias al principio de unidad de materia, sin importar que el vínculo existente entre las normas no sea directo o estrecho.

27.- En el presente caso, la apoderada del Departamento de Boyacá considera que el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 resulta violatorio del principio de unidad de materia, ya que no guarda relación con el título del referido acuerdo municipal.

28.- A este respecto, ha de señalar la Sala que, de conformidad con el artículo 169 de la Constitución Política, el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. En esa medida, la Corte Constitucional ha precisado que el título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella desarrolladas, sirviendo para precisar su finalidad y ámbito de aplicación[[18]](#footnote-18).

29.- En el *sub examine*, el Concejo municipal de Covarachía expidió el Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020, titulado “*Por el cual se otorgan facultades al alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquiera de sus modalidades*”. Dentro de las consideraciones para la expedición del referido acuerdo, se indicó lo siguiente:

“(…) Que la **Ley 1537 de 2012** “por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1°, establece que uno de los objetivos de la mencionada ley es establecer y regular los instrumentos y apoyos para que las familias de menores recursos puedan disfrutar de vivienda digna; así como el establecimiento de los mecanismos que faciliten la **financiación de vivienda**.

Así mismo, **la Ley 3 de 1991** “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el **subsidio familiar de vivienda** y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 1° establece que el Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

Que el artículo 6° de esta misma norma, modificado por el artículo 28 de la **Ley 1469 de 2011**, **define el subsidio de vivienda de interés social** así: “Establécese el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley”.

Que a su vez el **artículo 98 de la Ley 388 de 1997** establece 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 (…).

Que el **Decreto 2190 de 2009 (Compilado en el Decreto 1077 de 2015), mediante el cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, Ley 3 de 1991, Ley 388 de 1997, Ley 546 de 1999, Ley 789 de 2002 y Ley 1151 de 2007, en relación todo ello con el subsidio familiar de vivienda de interés social**, define el subsidio de vivienda de interés social como aquel que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción (…)”. (Destacado por la Sala).

30.- Conforme a lo anterior, de la lectura del título del acuerdo municipal en consonancia con las consideraciones allí indicadas, se delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo, la cual se refiere a la facultad otorgada al alcalde municipal de Covarachía para reglamentar y asignar subsidios municipales para vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda para los habitantes del municipio.

31.- Ahora bien, en el artículo primero del acuerdo bajo estudio, el cual es objeto de reproche por la parte accionante, el Concejo municipal de Covarachía dispuso lo siguiente:

“Artículo primero: Conceder al Alcalde Municipal de Covarachía facultades amplias y suficientes para que entregue en cesión y adjudique predios a los beneficiarios en cualquier proyecto de vivienda en su distintas especies resultantes de la oferta Nacional, Departamental o Municipal y para que se asigne subsidios en dinero y especies a nivel urbano o rural con cargo a los recursos destinados en el presupuesto de gastos del Municipio de Covarachía, o que se encuentren en fiducias, con destino a la vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario, mejoramiento de vivienda y/o cualquier modalidad que la normatividad disponga para tal fin; De igual forma los subsidios resultantes de las ofertas Nacionales y Departamentales, siempre y cuando cumplan con los requisitos por la ley para ser beneficiarios de dichos subsidios”.

32.- La Sala considera que las facultades otorgadas en el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 al Alcalde del Municipio de Covarachía, puntualmente en lo que tiene que ver con la entrega en cesión y adjudicación de bienes, tienen una relación de conexidad con la materia allí regulada, que no es otra que la reglamentación y asignación de subsidios para vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda para los habitantes del municipio.

33.- En efecto, conforme al artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020, se facultó al alcalde municipal para que *i)* entregue en cesión y adjudique predios a los beneficiarios en cualquier proyecto de vivienda en sus distintas especies resultantes de la oferta Nacional, Departamental o Municipal y *ii)* para asignar subsidios en dinero o especie a nivel urbano o rural con destino a la vivienda de interés social, vivienda de interés prioritaria y mejoramiento de vivienda.

34.- De acuerdo con la exposición de motivos del acto aquí estudiado se evidencia que la materia allí tratada se sustentó desde el punto de vista legal en las Leyes 3 de 1991, 388 de 1997 y el Decreto 2190 de 2009, que contienen las disposiciones aplicables a la materia relacionada con el subsidio familiar de viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario.

35.- Precisamente la Ley 3 de 1991 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 5° estableció que son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras: “*i) Adquisición de lotes destinados a programas de autoconstrucción de vivienda de interés social y VIP, ii) Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo; iii) Adquisición de terrenos destinados a vivienda*”.

36.- A su turno, el artículo 95 de la Ley 388 de 1997 establece que “*Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad...*”.

37.- De igual forma, la Ley 1537 de 2012 “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones*”, estableció en el artículo 41 que “***Las entidades públicas del orden nacional y territorial*** *que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, los bancos inmobiliarios, así como los órganos autónomos e independientes,* ***podrán transferir a título gratuito*** *a Fonvivienda, a los patrimonios autónomos que este, Findeter, o las entidades que establezca el Gobierno Nacional, constituyan,* ***o a las entidades públicas que desarrollen programas de Vivienda de Interés Social de carácter territorial, departamental, municipal o distrital, los bienes inmuebles fiscales de su propiedad, o la porción de ellos, que puedan ser destinados para la construcción o el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social****, de acuerdo a lo establecido en los Planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que lo complementen o desarrollen*”.

38.- Cabe anotar que, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, **si es posible encontrar alguna relación** entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada se encuentra, por ese concepto, conforme con el ordenamiento jurídico, como ocurre en el presente asunto. En este orden de ideas, tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha, pues la prohibición tiene que ver con el hecho de que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley[[19]](#footnote-19), pues sólo en los casos en los cuales existe **absoluta falta de conexión** entre el asunto tratado por la norma y el tema objeto de la ley, se entiende quebrantado dicho principio.

39.- Así las cosas, como quiera que las facultades otorgadas en el artículo primero del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020 no son ajenas o extrañas al objeto del mismo, en tanto se refieren a actuaciones previstas en las normas que regulan la materia relacionada con el subsidio familiar de viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario, como lo son la cesión y adjudicación de predios, de tal forma que su incorporación a dicho acuerdo resulta objetiva y razonable **desde el punto de vista temático**, con la materia allí regulada.

40.- Cabe anotar que, en el marco del estudio de validez de los acuerdos municipales no es posible abordar cargos o argumentos de ilegalidad que no hayan sido propuestos o alegados en la solicitud. En esta medida, no es posible suponer, por esta vía, aspectos de ilegalidad distintos a los señalados en la demanda.

Por lo anterior el cargo no prospera.

**III. DECISIÓN**

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

**FALLA**

**PRIMERO.- DECLARAR** infundado el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá en contra del Acuerdo No. 009 de 16 de julio de 2020, expedido por el Concejo municipal de Covarachía “*Por el cual se otorgan facultades al Alcalde municipal, para reglamentar y asignar subsidios municipales de vivienda de interés social y prioritaria en cualquier modalidad”*.

**SEGUNDO.-** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Covarachía.

**TERCERO.-** **ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Con firma electrónica

**MARTHA ISABEL PIÑEROS RIVERA**

**Magistrada**

Con firma electrónica

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

Con firma electrónica

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

**Magistrado**

1. Archivo No. 001 Fls 4-7. [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo No. 006 Fls 1-7. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.** [↑](#footnote-ref-3)
4. Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. [↑](#footnote-ref-4)
5. Archivo No. 001 Fls 9-12. [↑](#footnote-ref-5)
6. Archivo No. 001 Fls 20-23. [↑](#footnote-ref-6)
7. Archivo No. 001 Fl 15. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia C-786 del 18 de agosto de 2004, Exp. Nº D-5088, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia C- 400 del 26 de mayo de 2010, Exp. N° D-7879, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibídem. [↑](#footnote-ref-11)
12. C-1067 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencias C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en la Sentencia C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-13)
14. El artículo 86 sobre el monopolio de Ecopetrol para realizar la distribución de combustible importado, por su efecto fáctico en cuanto facilita “la lucha contra el contrabando, fenómeno que afecta la recaudación de tributos”, tiene conexión con una ley, la Ley 633 de 2000, cuya materia es tributaria. La Corte también encontró conexidad temática y teleológica, por esta razón. Sentencia C-714 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-14)
15. Sentencia C-1025 de 2001. MP Manuel José Cepeda Espinosa [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional, sentencia C-133 del 29 de febrero de 2012, Rad. N° D-8486, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [↑](#footnote-ref-16)
17. Sentencia C-460 de 2004, MP. Alfredo Beltrán Sierra. [↑](#footnote-ref-17)
18. En la sentencia C-360 de 2016, la Corte Constitucional señaló que “**El título de una ley constituye un criterio de interpretación de las disposiciones en ella contenidas que puede ayudar a determinar cuál es el alcance del articulado, su finalidad y su ámbito de aplicación**, por lo cual circunscribe o delimita la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo (…)”. [↑](#footnote-ref-18)
19. C-1025 de 2001. [↑](#footnote-ref-19)