**UNIDAD DE MATERIA / Aplicación a las ordenanzas departamentales y acuerdos municipales / Finalidad.**

Así como sucede con las leyes (art. 158 CP) y las ordenanzas (art. 74 D.L. 1222/1986), los acuerdos municipales deben atender el principio de unidad de materia, que para su caso se encuentra consagrado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994. (…) De acuerdo con este principio, los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo municipal6 deben referirse a un mismo asunto, a fin de mantener una coherencia interna que asegure, por un lado, el respeto del principio democrático, y por otro, transparencia y publicidad en las normas que expiden las corporaciones de elección popular, lo cual asimismo repercute en la reducción de la dispersión normativa y de la incorporación de disposiciones ajenas a la cuestión tratada (coloquialmente llamados “micos”).

**UNIDAD DE MATERIA / Conexidad temática y teleológica.**

Los artículos atacados evidentemente tienen un único núcleo temático, que consiste en autorizar al alcalde para que gestione el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social o prioritaria, así como de mejoramiento de vivienda, ya sea en especie, con dineros propios o recursos de cofinanciación. En ese contexto, la autorización indicada en el artículo 6.º permite adelantar acciones accesorias con la misma finalidad.

**UNIDAD DE MATERIA / Títulos de las ordenanzas o acuerdos / No tienen carácter vinculante pero sí deben referir a la unidad de materia.**

El Tribunal aclara que, si bien el título del acuerdo solo hace alusión expresa a la autorización conferida al alcalde para otorgar subsidios de vivienda en especie y transferirlos a sus beneficiarios, cuestión que no encierra la totalidad de las actuaciones contempladas en el acto, esta descripción somera por sí sola no genera la invalidez del acto. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que, pese a que los títulos de los acuerdos municipales no cuentan con fuerza vinculante por sí mismos, son útiles para reflejar la materia central que se regula en ellos, sirven como parámetro de interpretación de su contenido y permiten que los ciudadanos (y los mismos funcionarios de la Administración) consulten y conozcan reglamentaciones específicas con facilidad. Por lo tanto, los principios de unidad de materia y congruencia también les son exigibles, pero sin desconocer el valor del proceso democrático que subyace a la expedición de estos actos.

**UNIDAD DE MATERIA / Títulos de las ordenanzas o acuerdos / No requiere contemplar todos los aspectos contemplados en su interior / Alcance de la expresión “otras disposiciones”.**

Lo anterior refleja dos consecuencias concretas para el presente análisis: (i) por razones de técnica normativa, el título del acuerdo no requiere contemplar todos y cada uno de los aspectos desarrollados en su interior, ya que debe ser corto y, además, de ninguna manera reemplaza el articulado; y (ii) aunque el título de acuerdo tiene la importancia antes expuesta, no es más relevante que su contenido y el proceso democrático en el que se produce su construcción. 1. En este sentido, debe entenderse que las otras disposiciones que enuncia la titulación son las que, sin plasmarse expresamente en ella, fueron discutidas al interior del concejo y guardan unidad de materia, conforme se analizó previamente. Esto bajo la lógica que indica que la unidad de materia no es sinónimo de simplicidad temática.

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Procedencia limitada a los casos previstos en la Ley.**

La jurisprudencia ha expuesto que estas normas deben interpretarse en el sentido de que la aludida autorización será necesaria para el alcalde siempre que la ley así lo prevea expresamente o que el concejo lo haya previsto respecto de los contratos que en su autonomía y de forma razonable, considere de trascendencia para el municipio. En los demás, casos, el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio sin requerir autorización alguna (art. 315 num. 3.º y 9.º de la CP; art. 91 lit. d) num 5.º de la L. 136/1994; art. 11-3 de la L. 80/1993; y art. 110 del EOP).

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Suscripción de convenios de corresponsabilidad o cofinanciación / No requiere autorización previa.**

El parágrafo 4.º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 no establece que la suscripción de convenios de corresponsabilidad o cofinanciación exija la autorización previa como requisito y el acuerdo municipal tampoco expone en qué norma sustenta la necesidad u obligatoriedad de emitirla. Por lo tanto, en este punto el concejo se extralimitó en sus atribuciones, pues como estos contratos no requieren autorización, el alcalde es competente para celebrarlos sin ella. En otras palabras, la corporación edilicia autorizó al burgomaestre para realizar algo que ya se encuentra dentro de la órbita de sus competencias, en virtud de su rol como director de la gestión contractual del municipio y ordenador del gasto.

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



***REPÚBLICA DE COLOMBIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ***

***SALA DE DECISIÓN 3***

***MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO***

Tunja, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| **REFERENCIA:** | VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL |
| **RADICACIÓN:** | 15001-23-33-000-**2021**-**00265**-00 |
| **ACCIONANTE:** | DEPARTAMENTO DE BOYACÁ |
| **ACCIONADO:** | MUNICIPIO DE COVARACHÍA – Acuerdo 001 del 11 de  febrero de 2021 |
| **TEMA:** | PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA – AUTORIZACIÓN  DEL CONCEJO AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS |
| **ASUNTO:** | **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** |

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez del Acuerdo 001 del 11 de febrero de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Covarachía, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE COVARACHIA* (sic)*, BOYACA* (sic) *PARA OTORGAR SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN ESPECIE Y TRANSFERIR LOS MISMOS A LOS BENEFICIARIOS DE LOS DIFERENTES PROYECTOS DE VIVIENDA PROMOVIDOS POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

# ANTECEDENTES SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ1

**Petición de invalidez**

1. El Departamento de Boyacá solicitó que se declare la invalidez de los artículos 2.º, 3.º y 6.º a 8.º del Acuerdo 001 del 11 de febrero de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Covarachía, en ejercicio de las facultades contempladas en los artículos 305-10 y 356 (sic) de la Constitución y con base en los artículos 82 de la Ley 136 de 1994, 121 y 180 (sic) del Código de Régimen Político Municipal, y 6.º y 8.º de la Ley 715 de 2001 (sic).

# Fundamentos de derecho

1. La entidad accionante citó los artículos 158, 169 y 238 de la Constitución; 107 del Decreto–Ley 1333 de 1986; 72 de la Ley 136 de 1994;

1 Archivo 1 del expediente electrónico.

y 74 del Decreto–Ley 1222 de 1986, para concluir que *“*[e]*l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”* y que *“*[t]*odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”*.

1. Hizo alusión al principio de unidad de materia y agregó que este también se aplica a las ordenanzas y a los acuerdos municipales, *“manteniendo una coherencia interna que asegure, de una parte, el respeto del principio democrático, y de otra, la transparencia y publicidad de las normas”*.
2. Sostuvo que el acuerdo acusado no cumple el principio de unidad de materia porque no existe relación entre el título y el articulado.
3. Añadió que el título únicamente refiere que se autoriza al alcalde para otorgar subsidios de vivienda en especie y transferir los mismos a los beneficiarios de los diferentes proyectos de vivienda promovidos por la alcaldía municipal; mientras que (i) el artículo 2.º autoriza al alcalde para celebrar convenios de corresponsabilidad; (ii) el artículo 3.º concede otra autorización para entregar subsidios en especie en el programa de vivienda gratuita; (iii) el artículo 6.º autoriza al ejecutivo para adelantar todos los actos de aclaración de descripción, nomenclatura y área actual; (iv) el artículo 7.º autoriza al ejecutivo para participar como oferente en proyectos de vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario y mejoramiento de vivienda; y (v) el artículo 8.º autoriza al alcalde para entregar subsidios complementarios de vivienda en especie, hasta el día 31 de diciembre de 2021.
4. Adujo que estos temas son diferentes y, por ello *“la corporación edilicia debió destinar un acuerdo diferente para su examen y consideración”*.
5. Indicó que el artículo 2.º autorizó al alcalde para celebrar convenios de corresponsabilidad con la Nación, el Departamento de Boyacá y demás organismos nacionales e internacionales, construir patrimonios autónomos, alianzas, etc., sin tener en cuenta que esta orden contraviene los artículos 41-3 de la Ley 136 de 1994 y 11 literal b) numeral 3 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior por cuanto la competencia para la celebración de convenios y contratos, en general, es del jefe de la respectiva entidad y los concejos solo están facultados para intervenir en los procesos de contratación en lo referido con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación, en caso de licitación.
6. Insistió en que, si bien podría pensarse que las autorizaciones en mención tienen una relación de conexidad con la materia del acuerdo, lo cierto es que eran asuntos que *“necesariamente debe*[n] *ser objeto de análisis y deliberación en un acuerdo municipal autónomo”*.

# TRÁMITE PROCESAL

1. La solicitud de examen de validez fue admitida con auto del 25 de junio de 20212, en virtud de lo cual la providencia fue notificada a los intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto–Ley 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA3.

# INTERVENCIONES

1. Dentro del término de fijación en lista no se presentó intervención ciudadana y el único sujeto procesal que se pronunció fue la **Alcaldía del Municipio de Covarachía**4.
2. La entidad se opuso a la solicitud de invalidez y argumentó que el propósito del acuerdo municipal era *“dar aplicación a la cesión a título gratuito (…) con el fin de definir cuáles son los predios fiscales en los que se pueden ejecutar proyectos de titulación ocupados con Vivienda* (sic) *que se pueda catalogar como de Interés Social”*.
3. Citó los artículos 58 de la Ley 9.ª de 1989, 95 y 96 de la Ley 388 de 1997, 277 de la Ley 1955 de 2019, 5º de la Ley 3.ª de 1991, y 2.1.1.1.10.1 del Decreto 1077 de 2015, así como también el Decreto 149 de 2020, para concluir que el municipio *“no ha infringido el ordenamiento jurídico para la expedición del acto acusado ya que su actuar ni fue arbitrario, ni discrecional”*.
4. Hizo alusión a la presunción de legalidad de los actos administrativos y agregó que el acto acusado *“está amparado y goza de legalidad, legitimidad, validez, ejecutividad o de ‘justicia’”*, además de que debía presumirse la buena fe de la administración.
5. Adujo que, en caso de existir presuntos errores en la expedición del acto, *“las apreciaciones de la Profesional* (sic) *de la Gobernación de Boyacá son ligeras con las cuales afectarían enormemente al municipio de Covarachía (Boyacá), principalmente a la población vulnerable y menos favorecida”*.
6. Expuso que en sentencia dictada el 13 de abril de 2021 (rad. 2020- 02208), la Sala de Decisión 4 del Tribunal administrativo de Boyacá resolvió un caso en similares circunstancias entre las mismas partes procesales, en el sentido de desestimar las pretensiones del Departamento de Boyacá.

2 Anotación 5 Samai.

3 Anotaciones 8 y 10 Samai.

4 Anotación 11 Samai.

# CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO5

1. El Procurador 46 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja emitió concepto el 1.º de julio de 2021, en el sentido de solicitar la invalidez del acuerdo acusado (sic).
2. Indicó que la solicitud de invalidez contaba con dos cargos, a saber:

(i) la vulneración del principio de unidad de materia, y (ii) la vulneración de las competencias propias del alcalde por parte del concejo municipal.

1. Frente al primer cargo, sostuvo que no existe vulneración al principio de unidad de materia, ya que el acuerdo *“se refiere 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 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”*.
2. Sin embargo, consideró que el artículo 2.º del acto, desconoce las facultades contractuales del alcalde, así como los principios de eficiencia, celeridad y economía, y además interfiere en las potestades contractuales y de ejecución del presupuesto, así como los planes de inversión y desarrollo que la constitución y la ley le asignan al representante legal del municipio.
3. Indicó que ni la Constitución ni la ley facultan al concejo municipal a someter todos los contratos a su autorización, toda vez que ese trámite es excepcional. Por ende, *“el Concejo municipal de Covarachía se excedió en el ejercicio de sus propias atribuciones al autorizar un contrato que no se encuentra dentro de los excepcionales casos de los que habla parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que exigen esa autorización y además al señalar con especificidad el objeto y valor del contrato”* (sic).
4. Coligió que el artículo 2.º del acuerdo acusado es inválido, máxime cuando los artículos 95 de la Ley 388 de 1997 y 2.1.1.1.1.1.10 del Decreto 1077 de 2015 establecen que todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y cesiones son realizadas por las entidades públicas mediante resolución administrativa, la cual en este caso debe ser expedida por la alcaldía municipal.

5 Anotación 9 Samai.

# CONSIDERACIONES

1. Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y al no configurarse ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el asunto.

# PROBLEMAS JURÍDICOS

1. El asunto se contrae a determinar si:
   1. *¿Los artículos 2.º, 3.º, 6.º, 7.º y 8.º atienden el principio de unidad de materia respecto del asunto regulado en el acto acusado?*
   2. *¿El Concejo Municipal de Covarachía era competente para autorizar al alcalde para suscribir convenios de corresponsabilidad para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social o prioritaria, mejoramiento de vivienda y entrega de subsidios en especie, como lo hizo en el artículo 2.º?*
2. Del análisis del expediente, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

# Tesis argumentativa propuesta por la Sala

*La Sala considera que los artículos 3.º, 6.º, 7.º y 8.º del acto acusado no vulneran el principio de unidad de materia. Por una parte, el articulado del proyecto fue el mismo durante la totalidad del trámite de formación del acuerdo y, además, las discusiones de los concejales incluyeron la posibilidad de acceder a recursos de cofinanciación.*

*Por otra parte, las disposiciones tienen un único núcleo temático, que consiste en autorizar al alcalde para que gestione el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social o prioritaria, así como de mejoramiento de vivienda, ya sea en especie, con dineros propios o recursos de cofinanciación.*

*En cuanto al cargo enfilado contra el artículo 2.º, el Tribunal encuentra que el concejo se extralimitó en sus atribuciones. La celebración de contratos de corresponsabilidad o cofinanciación no está enlistada en la ley como uno de aquellos que requieren autorización previa de la corporación edilicia y esta certificó que no ha reglamentado casos adicionales en los que el burgomaestre deba pedirla.*

*En consecuencia, se declarará la invalidez del aludido artículo 2.º y se desestimarán las demás pretensiones de la solicitud de invalidez.*

# CASO CONCRETO

**Acto acusado**

1. El contenido del acto demandado es el siguiente:

*“(…)*

***ACUERDO No. 001***

*(febrero 11 de 2021)*

***POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE***

***COVARACHIA*** (sic)***, BOYACA*** (sic) ***PARA OTORGAR SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN ESPECIE Y TRANSFERIR LOS MISMOS A LOS BENEFICIARIOS DE LOS DIFERENTES PROYECTOS DE VIVIENDA PROMOVIDOS POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES***

*(…)*

***ACUERDA:***

***ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia* (sic)*, Boyacá para otorgar directamente subsidios familiares de vivienda en especie de conformidad con las reglamentaciones del presente acuerdo y las disposiciones del orden Nacional, para las áreas urbanas y rurales del Municipio de Covarachia* (sic) *- Boyacá.*

***ARTICULO*** (sic) ***SEGUNDO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia* (sic) *para firmar convenios de corresponsabilidad con el Departamento de Boyacá, la Nación y demás Organismos Nacionales e Internacionales, Alianzas Público – Privadas, en cumplimiento de planificación y promoción del desarrollo de proyectos de vivienda de interés social prioritarios, mejoramientos rurales y urbanos para la distribución de recursos del presupuesto municipal en los mismos, y la entrega de subsidios en especie, estos últimos representados en obras de urbanismo, vivienda familias* (sic) *de interés social o prioritaria, mejoramientos, entre otros los cuales serán entregados a cada beneficiario mediante Resolución.*

***ARTICULO*** (sic) ***TERCERO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia* (sic) *para entregar subsidios municipales en especie en el programa de vivienda gratuita en las convocatorias Nacionales, Departamentales o Municipales representados en materiales de construcción, mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda familias* (sic) *de interés social, mano de obra, dependiendo de la disponibilidad presupuestal anual del Municipio cumpliendo los parámetros establecidos en la Resolución 610 de 2004, Decreto 824 del 8 de mayo de 1999,* (sic) *2190 del 8 de mayo 2009,*

*Ley 1537 de 2012, Decreto 2164 de 2013, el decreto único reglamentario 1077 de 2015 y demás normas jurídicas que las adicionen, sustituyan o deroguen.*

***ARTICULO*** (sic) ***CUARTO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia*

(sic)*, para la entrega de subsidios municipales en especie cumpliendo los*

*parámetros establecidos en la Resolución 610 de 2004, Decreto 2190 de 2009, Ley 1537 de 2012 y* (sic) *2079 de 2021.* (sic) *en el Programa de Vivienda de Interés Prioritario Gratuito.*

***ARTÍCULO QUINTO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia* (sic) *para que entregue como subsidio municipal en especie de forma individual a los beneficiarios del Programa de vivienda de interés social o prioritario Gratuito* (sic)*, acorde con las necesidades de cada beneficiario y a la disponibilidad de recursos de la Administración municipal en cada vigencia fiscal.*

***ARTÍCULO SEXTO: AUTORIZAR*** *al Alcalde Municipal de Covarachia* (sic) *para adelantar todos los actos de aclaración y actualización de descripción cabida y linderos, nomenclatura y área actual que sean necesarios para la consolidación de lo* (sic) *proyectos a desarrollar. Lo anterior con el fin de realizar el otorgamiento de subsidios en especie sobre terrenos pertenecientes al Municipio de Covarachia* (sic) *o de cada beneficiario.*

***ARTÍCULO SÉPTIMO: AUTORIZAR*** *al alcalde Municipal de Covarachia* (sic) *para que el municipio participe como oferente en los proyectos de vivienda de interés social, vivienda de interés prioritario, mejoramiento de vivienda, en las respectivas postulaciones abiertas por las entidades Nacionales* (sic) *y Departamentales* (sic)*.*

***ARTÍCULO OCTAVO: AUTORIZAR*** *al ejecutivo Municipal* (sic) *para entregar subsidios complementarios de vivienda en especie en todas y cada una de las modalidades de subsidios urbanos y rurales hasta el día treinta y uno (31) del mes de diciembre del año dos mil veintiunos (2021).*

***ARTÍCULO NOVENO:*** *El Alcalde Municipal de Covarachia* (sic)*, deberá con base en el presente Acuerdo y la ley, expedir y proceder a la legalización y titulación individual de los lotes de terreno que representa el valor del subsidio en especie y en dinero para cada uno de los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda Municipal complementario, para proceder a la asignación mediante Acto Administrativo* (sic)*.*

***ARTÍCULO DÉCIMO:*** *El presente acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación y no afecta la asignación de subsidios en especie aprobados con anterioridad.*

***ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:*** *El presente Acuerdo deroga todas las normas*

*que le sean contrarias. (…)”* (Resaltado del texto original)

# Análisis de la Sala

**Los artículos acusados cuentan con conexidad temática y teleológica**

1. Así como sucede con las leyes (art. 158 CP) y las ordenanzas (art. 74

D.L. 1222/1986), los acuerdos municipales deben atender el principio de unidad de materia, que para su caso se encuentra consagrado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994:

*“(…)* ***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. (…)”* (Negrilla fuera del texto original)

1. De acuerdo con este principio, los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo municipal6 deben referirse a un mismo asunto, a fin de mantener una coherencia interna que asegure, por un lado, el respeto del principio democrático, y por otro, transparencia y publicidad en las normas que expiden las corporaciones de elección popular, lo cual asimismo repercute en la reducción de la dispersión normativa y de la incorporación de disposiciones ajenas a la cuestión tratada (coloquialmente llamados *“micos”*)7.
2. Sin embargo, como mandato de optimización, la unidad de materia no puede entenderse de forma rígida ya que, aunque es insoslayable, debe salvaguardar el proceso democrático que da origen a las leyes, ordenanzas y acuerdos municipales. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

*“(…) El alcance del* ***principio de unidad de materia*** *no puede medirse, entonces, al margen de la incidencia del principio democrático que lo modera imponiéndole, en primer término,* ***una comprensión amplia de la***

6 C.E., Sec. Primera, Sent. 2008-00394, ago. 11/2016. M.P. María Elizabeth García González: *“(…) el Principio de Unidad de Materia es aplicable a los proyectos de actos jurídicos generales, impersonales y abstractos, vale decir, la Ley, la Ordenanza Departamental o el Acuerdo Municipal o Distrital)* (sic)*, emanados de una corporación colegiada de elección popular, esto es, Congreso, Asambleas y Concejos. // Por consiguiente,* ***dicho principio solamente es aplicable a la Ley, la Ordenanza Departamental o el Acuerdo Municipal o Distrital, mas no a los decretos reglamentarios****. (…)”* (Negrilla fuera del texto original)

7 Ver, por ejemplo: C. Const., C-353, may. 25/2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C. Const., C-263, may. 18/2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C. Const., C-493, ago. 5/2015. M.P. María Victoria Calle Correa. Esta última providencia señala: *“(…) 94.1. Se ha resaltado que el principio de unidad de materia se enmarca en el propósito constitucional de ‘racionalizar y tecnificar’ el proceso de deliberación y creación legislativa. Mediante este principio, ‘[…] el constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticiamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.’ Así, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten disposiciones ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘micos legislativos’. (…)”*

***expresión ‘materia’, de tal manera que ella comprenda ‘diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen’****, de donde surge que la* ***unidad de materia no equivale a una ‘simplicidad temática’****, por obra de la cual la ley únicamente pudiera referirse a un solo tema’, ya que el proyecto de ley o la ley misma puede aludir a una pluralidad de contenidos, siempre que entre ellos haya una relación de conexidad que los una, haciéndolos pertenecer al documento normativo como partes propias y en nada extrañas o ajenas al eje temático que sirve de elemento articulador.*

*Así pues, los diversos contenidos han de contar con un* ***núcleo rector que les sea común y los vincule entre sí de manera objetiva y razonable****, sin que quepa exigir una relación directa o estrecha, sino un vínculo perceptible que combine la indispensable unidad de materia con las exigencias del principio democrático, por definición reñido con la interpretación rígida, absoluta o estricta de lo que debe tenerse por ‘materia’ del proyecto o de la ley. (…)”8* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Entonces, para determinar la existencia o no de un núcleo común que vincula el contenido de la norma de forma objetiva y razonable, la Corte Constitucional ha acudido a los siguientes criterios:

*“(…) Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley*

*-****conexión temática****-; (ii) las causas que motivan su expedición -****conexión causal****-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -****conexión teleológica****-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -****conexidad metodológica****-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -****conexión sistemática****-. (…)”9* (Negrilla fuera del texto original)

1. Con base en los anteriores criterios, la Sala examinará el título del acuerdo y sus antecedentes, para luego abordar los artículos cuestionados10:

8 C. Const., C-263, may. 18/2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

9 C. Const., C-896, oct. 31/2012. M.P. Mauricio González Cuervo. Posición reiterada en: C. Const., C-438, sep. 25/2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

10 Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Primera, Sent. 2005-02466, abr. 19/2021. M.P. Oswaldo Giraldo López: *“(…) el* ***principio de unidad de materia*** *consiste en que todo proyecto de norma jurídica (ley, ordenanza, acuerdo) debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.* ***Para determinar una vulneración al principio de unidad de materia, debe examinarse en su integridad el título (eje temático) del proyecto y su contenido, en concordancia con los motivos y finalidades que dieron lugar a su expedición****. // Ahora bien, las modificaciones que se incluyen dentro del trámite de este tipo de normas jurídicas son una expresión del principio democrático, protegido constitucionalmente, en la medida en que son fruto de la deliberación por parte de una corporación pública (Congreso de la República, Asamblea Departamental, Concejo Municipal) cuyos miembros han sido elegidos popularmente y quienes, mediante el debate, la reflexión y la contrastación de ideas, incluyen cambios, ajustes o adiciones a un proyecto de norma jurídica que ha sido*

# Título del acuerdo municipal

1. La titulación indica que el contenido del acto se refiere a una autorización al alcalde para otorgar subsidios de vivienda en especie y transferirlos a sus beneficiarios, además de *“otras disposiciones”*.

# Antecedentes del acuerdo municipal

1. El proyecto de acuerdo fue presentado por el alcalde de la localidad. En la exposición de motivos, el burgomaestre citó normas relacionadas con el derecho a la vivienda digna, la vivienda de interés social, el subsidio de vivienda familiar y las atribuciones de los municipios en relación con lo anterior. En ese sentido, el documento afirma:

*“(…) Para atender el déficit de vivienda del municipio, se ha considerado otorgar subsidios de vivienda en especie, conforme a las disposiciones contenidas en las leyes 3 de 1991, 715 de 2001, 1537 de 2012 y 1753 de 2015, para que con la suma de esfuerzos presupuestales se adelanten proyectos de vivienda de interés social y/o vivienda de interés prioritario para contribuir con la satisfacción de necesidades de la población de la ciudad. (…)*

*En la actualidad se vienen adelantado* (sic) *proyectos de vivienda de interés social en el municipio de Covarachia* (sic)*, en los cuales este hace parte de la estructura financiera, en los cuales ha contribuido en la asignación de subsidios para las familias vulnerables del municipio, con aportes en especie y económicos, con el fin de brindar una solución de vivienda digna a la población, aspecto de* (sic) *requiere de facultades especiales al mandatario local para asignar recursos que puedan estar en fiducias de vivienda, con el fin de completar los cierres financieros de las familias beneficiadas.*

*Con el fin de dar cumplimiento a las políticas públicas establecidas por el Gobierno Nacional en el sector de vivienda, se deben construir los instrumentos que regulen y planeen directrices en el tema de asignación de subsidios de construcción de vivienda nueva, construcción de vivienda en sitio propio, construcción de mejoramientos de vivienda, legalización de títulos en el área rural del municipio en especie y en dinero a familias que lo necesiten.*

***Corresponde entonces, al concejo municipal de Covarachia*** (sic) ***otorgar facultades al alcalde para adelantar las diversas actividades encaminadas a lograr los objetivos de beneficio social y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, específicamente en el otorgamiento de subsidios por parte del municipio a los beneficiarios de los proyectos de vivienda digna en las diferentes modalidades; igualmente para que fije los procedimientos acordes a la normativa vigente****. (…)”11* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

*sometida a su consideración. Estas modificaciones deben guardar una relación o conexidad con el tema central del proyecto. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

11 Archivo 1 del expediente electrónico, pp. 21-23.

1. La ponencia para primer debate fue positiva y expresamente consideró que el proyecto acataba el principio de unidad de materia:

*“(…)* ***Unidad de materia****: De conformidad con el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, el presente proyecto de acuerdo cumple con el requisito de Unidad de Materia* (sic) *por tratarse de un mismo tema y referirse a una única materia, la cual se centra en que el Concejo Municipal otorgue autorización al Alcalde para otorgar subsidios de vivienda en especie y transferir los mismos a los beneficiarios de los diferentes proyectos de vivienda. (…)”12* (Resaltado del texto original)

1. El proyecto fue aprobado en ambos debates, sin que los integrantes del concejo introdujeran modificaciones al texto presentado por el alcalde municipal. Además, los cabildantes se refirieron al objeto del proyecto y su contenido social en las discusiones respectivas, e hicieron énfasis en la necesidad de acceder a convocatorias para obtener recursos de cofinanciación y autorizar mayores valores para el sector vivienda en el presupuesto municipal13.

# Contenido del acuerdo municipal

1. La parte considerativa del acuerdo en especial cita normas relacionadas con el derecho a la vivienda digna y los subsidios para vivienda, como las Leyes 1537 de 2012 y 2079 de 2021. Por su parte, los artículos acusados señalan lo siguiente:

* **Artículo 2.º:** Autoriza al alcalde para firmar convenios de corresponsabilidad para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social o prioritaria, mejoramiento de vivienda y entrega de subsidios en especie.
* **Artículo 3.º:** Autoriza al alcalde para entregar subsidios en especie en el programa de vivienda gratuita, dependiendo de la disponibilidad presupuestal.
* **Artículo 6.º:** Autoriza al alcalde para adelantar actos de aclaración y actualización de cabida, linderos, nomenclatura y área, para otorgar los subsidios en especie.
* **Artículo 7.º:** Autoriza al alcalde para que el municipio participe como oferente en los proyectos de vivienda de interés social, de interés prioritario y mejoramiento de vivienda, que adelanten entidades nacionales y departamentales.

12 Archivo 1 del expediente electrónico, p. 26.

13 Archivo 1 del expediente electrónico, pp. 24-.

* **Artículo 8.º:** Autoriza al alcalde para entregar subsidios complementarios de vivienda en especie en todas las modalidades, hasta el 31 de diciembre de 2021.

# Conclusiones sobre la unidad de materia

1. Visto todo lo anterior, para la Sala no hay duda de que los artículos acusados guardan conexidad temática y teleológica, en atención del principio de unidad de materia.
2. Por una parte, el articulado del proyecto fue el mismo durante la totalidad del trámite de formación del acuerdo, de manera que ninguna de las disposiciones cuestionadas fue introducida de forma sorpresiva o encubierta. Además, los debates surtidos en el concejo trataron el aspecto presupuestal, incluyendo la posibilidad de acceder a recursos de cofinanciación para ofrecer beneficios a los habitantes de la localidad en materia de vivienda.
3. Por otra parte, los artículos atacados evidentemente tienen un único núcleo temático, que consiste en autorizar al alcalde para que gestione el otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social o prioritaria, así como de mejoramiento de vivienda, ya sea en especie, con dineros propios o recursos de cofinanciación. En ese contexto, la autorización indicada en el artículo 6.º permite adelantar acciones accesorias con la misma finalidad.
4. El Tribunal aclara que, si bien el título del acuerdo solo hace alusión expresa a la autorización conferida al alcalde para otorgar subsidios de vivienda en especie y transferirlos a sus beneficiarios, cuestión que no encierra la totalidad de las actuaciones contempladas en el acto, esta descripción somera por sí sola no genera la invalidez del acto.
5. Al respecto, esta Corporación ha sostenido que, pese a que los títulos de los acuerdos municipales no cuentan con fuerza vinculante por sí mismos, son útiles para reflejar la materia central que se regula en ellos, sirven como parámetro de interpretación de su contenido y permiten que los ciudadanos (y los mismos funcionarios de la Administración) consulten y conozcan reglamentaciones específicas con facilidad. Por lo tanto, los principios de unidad de materia y congruencia también les son exigibles, pero sin desconocer el valor del proceso democrático que subyace a la expedición de estos actos14.

14 TAB, Sent. 2017-00778, feb. 21/2018. M.P. José Fernández Osorio.

1. Lo anterior refleja dos consecuencias concretas para el presente análisis: (i) por razones de técnica normativa, el título del acuerdo no requiere contemplar todos y cada uno de los aspectos desarrollados en su interior, ya que debe ser corto y, además, de ninguna manera reemplaza el articulado; y (ii) aunque el título de acuerdo tiene la importancia antes expuesta, no es más relevante que su contenido y el proceso democrático en el que se produce su construcción.
2. En este sentido, debe entenderse que las *otras disposiciones* que enuncia la titulación son las que, sin plasmarse expresamente en ella, fueron discutidas al interior del concejo y guardan unidad de materia, conforme se analizó previamente. Esto bajo la lógica que indica que la unidad de materia no es sinónimo de simplicidad temática.
3. Por consiguiente, este cargo no prospera.

# El concejo excedió sus facultades al emitir la autorización contemplada en el artículo 2.º del acto acusado

1. El artículo 313-3 de la Constitución prescribe como atribución de los concejos *“*[a]*utorizar al alcalde para celebrar contratos”*. En concordancia con lo anterior, el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 señala como competencia del concejo *“*[r]*eglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo”*.
2. Sin embargo, el parágrafo 4.º de esta última norma (adicionado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012) preceptúa lo siguiente:

*“(…)* ***PARÁGRAFO 4o.*** *De conformidad con el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

1. *Contratación de empréstitos.*
2. *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. *Concesiones.*
6. *Las demás que determine la ley. (…)”*
7. En este sentido, mientras que el numeral 3.º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 establece que el concejo debe reglamentar los casos en los que el alcalde requiere autorización previa para contratar, el parágrafo 4.º de la misma disposición directamente enlista algunas tipologías contractuales en las que se exige dicha autorización.
8. Para solucionar esta tensión, la jurisprudencia ha expuesto que estas normas deben interpretarse en el sentido de que la aludida autorización será necesaria para el alcalde siempre que la ley así lo prevea expresamente o que el concejo lo haya previsto respecto de los contratos que en su autonomía y de forma razonable, considere de trascendencia para el municipio. En los demás, casos, el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio sin requerir autorización alguna (art. 315 num. 3.º y 9.º de la CP; art. 91 lit. d) num 5.º de la L. 136/1994; art. 11-3 de la L. 80/1993; y art. 110 del EOP).
9. El Consejo de Estado explica el asunto como sigue:

*“(…) Conforme al texto superior transcrito* [art. 315 CP]*, se atribuye al alcalde, como jefe de la administración local y representante legal del municipio, la ejecución de la acción administrativa y de ordenación del gasto relacionada con la prestación de los servicios públicos, en conjunto con las demás funciones ejecutivas orientadas al desarrollo económico, social y cultural de su territorio.*

*Por su parte, la Carta asigna a los Concejos Municipales, en materia contractual, una función de reglamentación orientada a la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, de la que hace parte la facultad de autorizar al alcalde para celebrar contratos, prevista en el numeral tercero del artículo 313 constitucional. Evidentemente, una interpretación textual, más que constitucional y sistemática de esta norma, llevaría a entender que, para el ejercicio de las funciones de ejecución contractual conferidas al alcalde, es requisito, en todos los casos, obtener autorización previa del Concejo Municipal; sin embargo, esa interpretación no es admisible, en tanto con ella se reprime por completo el ejercicio de una competencia asignada también con fundamento constitucional, y se afectan los contenidos legales en que se enmarcan las competencias atribuidas al alcalde.*

*(…)*

***Como se observa, el ordenamiento jurídico afirma la facultad del alcalde para contratar, con origen y fundamento en los artículos 314 y 315.3 de la Carta Política y el numeral 11.3 de la ley 80 de 1993; por lo mismo, tal competencia no está sujeta, por regla general, a las autorizaciones previas del Concejo Municipal, salvo en aquellos casos en que, (i) este último haya reglamentado como necesario el trámite de su autorización, o (ii) cuando la ley lo establezca frente a determinados tipos contractuales*** *(…)”15* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. En este caso, con el artículo 2.º del acto acusado el Concejo Municipal de Covarachía autorizó al alcalde de la localidad *“para firmar convenios de corresponsabilidad con el Departamento de Boyacá, la Nación y demás Organismos Nacionales e Internacionales, Alianzas Público – Privadas, en cumplimiento de planificación y promoción del desarrollo de proyectos de*

15 C.E., Sec. Tercera, Sent. 2000-11574 (45331), ago. 27/2020. M.P. José Roberto Sáchica Méndez

*vivienda de interés social prioritarios, mejoramientos rurales y urbanos para la distribución de recursos del presupuesto municipal en los mismos, y la entrega de subsidios en especie, estos últimos representados en obras de urbanismo, vivienda familias* (sic) *de interés social o prioritaria, mejoramientos, entre otros los cuales serán entregados a cada beneficiario mediante Resolución”*.

1. No obstante, el concejo certificó dentro del proceso que no ha expedido ningún acuerdo municipal que reglamente los casos y procedimientos relacionados con la autorización al alcalde para celebrar contratos16. Además, el parágrafo 4.º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 no establece que la suscripción de convenios de corresponsabilidad o cofinanciación exija la autorización previa como requisito y el acuerdo municipal tampoco expone en qué norma sustenta la necesidad u obligatoriedad de emitirla.
2. Por lo tanto, en este punto el concejo se extralimitó en sus atribuciones, pues como estos contratos no requieren autorización, el alcalde es competente para celebrarlos sin ella. En otras palabras, la corporación edilicia autorizó al burgomaestre para realizar algo que ya se encuentra dentro de la órbita de sus competencias, en virtud de su rol como director de la gestión contractual del municipio y ordenador del gasto.
3. En consecuencia, el Tribunal acogerá el concepto del Ministerio Público y declarará la invalidez del artículo 2.º del Acuerdo 001 del 11 de febrero de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

# FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del artículo 2.º del Acuerdo 001 del 11 de febrero de 2021, expedido por el Concejo Municipal de Covarachía, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO: NEGAR** en lo demás la solicitud de invalidez, respecto del cargo formulado por el Departamento de Boyacá, por los motivos indicados en esta providencia.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero

16 Anotación 18 Samai.

Municipal de Covarachía (Boyacá), en los términos del artículo 203 del CPACA.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones y constancias de rigor.

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

# NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

*Firmado electrónicamente*

# JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# DAYAN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

*Ausente con permiso*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrada**

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