

Penante H.C.

PROYECTO DE ACUERDO No

005/2018
HbM^o

17/2018

“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA HACER LA CESIÓN A TÍTULO GRATUITO DE TERRENOS QUE SEAN BIENES FISCALES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO Y QUE HAYAN SIDO OCUPADOS ILEGALMENTE PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY 1001 DE DICIEMBRE 30 DE 2005”

El Honorable Concejo del Municipio de Bello Antioquia, en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias y en especial las conferidas en el artículo 313 de la Constitución Política de 1991, numerales 1 y 7, Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, Ley 1001 de 2005, Ley 388 de 1997 y demás normas que modifiquen, regulen y complementen la materia,

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Autorícese al ejecutivo local, para que de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la ley 1001 de diciembre treinta (30) de dos mil cinco (2005) y artículo 95 de la ley 388 de 1997, transfiera a título gratuito mediante acto administrativo, los bienes fiscales propiedad del municipio que hayan sido ocupados ilegalmente en la construcción de vivienda de interés social, antes del treinta de noviembre del 2001, en los siguientes barrios:

N°	NOMBRE BARRIO	PREDIOS A TITULAR
1	Cóngolo	31
2	Las Granjas	40
3	Niquia Bifamiliar	34
4	Panamericano	3
5	Ciudad Niquia	35
TOTAL		143

PARAGRAFO: En ningún caso procederá la cesión anterior, cuando se trate de bienes de uso público, ni de bienes fiscales destinados a salud y educación. Tampoco procederá cuando se trate de bienes inmuebles ubicados en zonas insalubres, en zonas de riesgo o de conservación o de protección ambiental, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.

ARTICULO SEGUNDO: Previo al proceso de cesión gratuita a los ocupantes de los bienes fiscales descritos en el artículo anterior, la Administración Municipal debe realizar un estudio de títulos tendiente a determinar que la titularidad del bien recae sobre la entidad territorial y verificar que esté libre de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones. Así mismo procederá a realizar las acciones técnicas y legales requeridas para establecer la identificación del ocupante y de las mejoras construidas en los predios fiscales, para lo cual deberá basarse en la información catastral existente, (Municipio, Departamento) y demás pruebas que resulten conducentes.

ARTICULO TERCERO: Una vez realizado el proceso anterior la entidad territorial debe certificar de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial, que el predio o predios a titular no son bienes de uso público, ni están destinados a fines institucionales de educación o salud, que no se encuentran en áreas insalubres, de

riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental es decir no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la ley 388 de 1997, Art. 123 del Decreto 564 de 2006 y el acuerdo 033 de 1999, Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bello.

ARTICULO CUARTO: La condición de ocupante para hacerse acreedor al derecho de titulación, se puede demostrar con el registro en las bases de datos del catastro Municipal o Departamental con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.

Una vez consultadas las bases de datos de catastro, si no se encontrará ningún registro, el ocupante deberá probar tal condición ante la Administración Municipal, de manera tal que no se genere duda al respecto.

El Municipio deberá conformar un expediente con la documentación aportada por las particulares para acreditar la ocupación.

PARAGRAFO: En todo caso la Administración Municipal podrá acudir a los mecanismos de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO QUINTO: Los ocupantes que aspiren a ser beneficiarios de los proyectos de titulación deberán cumplir con los requisitos del artículo 10 de la ley 1001 de 2005 o demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, relacionadas con las limitaciones temporales para la residencia y venta del bien, así como de las imprecisiones o falsedades.

El procedimiento de cesión a título gratuito establecido en el presente acuerdo, no podrá ser aplicado cuando los inmuebles ocupantes del bien fiscal, hayan sido construidos dentro del marco de proyectos de vivienda realizados con recursos públicos del orden nacional o territorial.

En ningún caso podrá aplicarse el artículo 10 de la ley 1001 de 2005 a las personas que sean meros tenedores de bienes inmuebles, por cuenta de entidades públicas o privadas o aquellos que aleguen ser ocupantes sin hacer uso del bien con el carácter de vivienda.

ARTICULO SEXTO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción.

Dado en Bello a los


CESAR AUGUSTO SUAREZ MIRA
Alcalde Municipal


ANA MARÍA MADRID ACOSTA
Secretaria de Vivienda.

PROYECTO: JULIAN RENDON MONTOYA - ASESOR SECRETARIA DE VIVIENDA
REVISÓ: HANS WARNER JARAMILLO - ABOGADO SECRETARIA PRIVADA
REVISÓ: ABOGADO OFICINA JURIDICA
REVISÓ: DIRECTOR OFICINA JURIDICA
REVISÓ: SECRETARIO GENERAL

2900

Bello, 17 de abril de 2018

RECIBIDO 17 ABR 2018

00000178

77 AC
3:35 p.m.

PARA: Boris Leon Rivera, Secretario Concejo Municipal

DE: Ana María Madrid Acosta, Secretaria de Vivienda

ASUNTO: Presentación Proyecto de Acuerdo
REF. Gestión para la Titulación de Predios

Cordial saludo,

Con el propósito de alcanzar las metas propuestas en el plan de desarrollo en materia de titulación, específicamente en el proyecto de Titulación de Predios, remito para trámite ante la Corporación, proyecto de acuerdo que faculte al Alcalde Municipal para hacer cesión a título gratuito de terrenos que sean bienes fiscales propiedad del Municipio y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, de conformidad a lo establecido en la ley 1001 de Diciembre 30 de 2005.

Quedo atenta a cualquier inquietud o sugerencia para ampliar la información.

Atentamente,



ANA MARIA MADRID ACOSTA
Secretaria de Vivienda

PROYECTÓ: JULIAN RENDON MONTOYA – ASESOR SECRETARIA DE VIVIENDA

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito poner a consideración del Honorable Concejo Municipal, las razones que nos llevan a presentar, ante la Corporación edilicia, el Proyecto de Acuerdo, **“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA HACER LA CESIÓN A TITULO GRATUITO DE TERRENOS QUE SEAN BIENES FISCALES PROPIEDAD DEL MUNICIPIO Y QUE HAYAN SIDO OCUPADOS ILEGALMENTE PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA LEY 1001 DE DICIEMBRE 30 DE 2005”**, con fundamento en los siguientes argumentos:

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

CONSTITUCIONALES:

ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

ARTICULO 60. El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad

ARTICULO 313. NUMERAL 7

Corresponde a los concejos: ...

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

LEGALES:

LEY 1001 DE 2005

Artículo 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así:

Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

LEY 388 DE 1997

Artículo 3º.-Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Haciendo alusión a las clases de suelos la ley 388 de 1997 establece:

Artículo 35º.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

LEY 136 DE 1994, modificada por la ley 1551 de 2012

Artículo 71º.- Iniciativa. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

Acuerdo Municipal 009 de 2016.

“Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Bello-Antioquia, para el período 2016-2019, denominado Bello ciudad de Progreso”.

Una vez expuestos los fundamentos constitucionales y legales que le dan soporte legal a este proyecto de acuerdo, me permito hacer una exposición de las razones por las cuales lo presento ante la Honorable Corporación Edilicia:

Como bien lo conocen todos ustedes, es obligación y además la razón de ser de las Entidades Territoriales, propender por el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos asentados dentro de su territorio, calidad de vida que está representada en el acceso a la salud, a la educación, al sano esparcimiento, a los servicios públicos domiciliarios, así como a la posibilidad de tener su vivienda propia, entre otros derechos.

De los fundamentos constitucionales y legales se desprende el deber del estado, en este caso representado por la Administración Municipal, de hacer todo lo que esté a su alcance para proveer de vivienda digna, con todos sus equipamientos, como servicios públicos domiciliarios, zonas verdes, espacios públicos y demás elementos que permitan una vida cómoda y segura en sociedad, para todos los habitantes de su territorio.

Para cumplir con estas obligaciones de manera ágil y oportuna, es necesario la creación de los instrumentos jurídicos, que le permitan a la administración Municipal garantizar y dar respuesta a los requerimientos de nuestros ciudadanos de manera eficaz, rápida y oportuna.

Debido al proceso expansivo e informal de la vivienda en nuestro territorio y las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes, se hace necesario tomar las medidas pertinentes para llevar a los sectores, que puedan ser intervenidos, el desarrollo y el progreso, con vías, servicios públicos, áreas de esparcimiento etc. Que permitan un sustancial mejoramiento de la calidad de vida de sus ocupantes.

En desarrollo del proyecto, “Gestión para la Legalización y Titulación de Predios” la Administración Municipal, proyecta la titularización de los asentamientos ubicados en los barrios Cóngolo, Las Granjas, Niquia Bifamiliar, Panamericano y Ciudad Niquia, para lo cual se requiere la enajenación de estos terrenos ocupados ilegalmente, propiedad del Municipio, y que equivalen aproximadamente a 157 predios distribuidos en dichos barrios así:

Nº	NOMBRE BARRIO	PREDIOS A TITULAR
1	Cóngolo	31
2	Las Granjas	40
3	Niquia Bifamiliar	34
4	Panamericano	3
5	Ciudad Niquia	35
TOTAL		143

El Plan de Desarrollo 2016-2019, "Bello Ciudad de Progreso" exige a la Administración Municipal realizar todas las acciones que se requieran para acercar a nuestro Municipio, al ideal, al objetivo, expresado en sus tres pilares de Solidaridad, Seguridad y Sostenibilidad bajo los cuales está construido.

Cabe anotar que el proceso de titulación, no es solo la entrega de un título de propiedad, en este concurren una serie de situaciones, como la posibilidad de acceso a los servicios públicos domiciliarios de agua potable, alcantarillado, energía y gas, zonas de esparcimiento público, vías de acceso que facilitan el desplazamiento por toda la ciudad, acercando a sus ocupantes a los centros de educación, de salud, de comercio etc.

Por lo anteriormente expuesto y en aras de alcanzar el objetivo planteado en el Plan de Desarrollo de hacer de Bello una ciudad solidaria, segura y sostenible, es que les solicito honorables concejales aprobar el presente acuerdo que pongo a vuestra consideración.

Acuerdo cuyo objetivo es la creación de los instrumentos jurídicos, que le permitan a la administración Municipal, cumplir con la meta de titular 320 viviendas, propuestas en el Plan de Desarrollo 2016-2019, "Bello Ciudad de Progreso".

En ejercicio de las funciones que me confiere el art. 91 de la ley 136 de 1994, modificado por la ley 1551 de 2012, presento el proyecto adjunto para la buena marcha de la administración y por ende de nuestra comunidad.

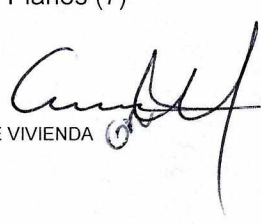
Con sentimiento y gratitud



CESAR AUGUSTO SUAREZ MIRA
Alcalde Municipal

Anexo: Certificado de tradición N° 01N-297587, 01N-297585, 01N-097586, 01N-262961, 01N-427339, 01N-427334, 01N-427336, 01N-180112; Memorandos Radicados 2018-006556, 2018-006562, 2018-006564, 2018-006552, 2018-006555, 2018-006561; Planos (7)

REVISÓ: ANA MARIA MADRID ACOSTA - SECRETARIA DE VIVIENDA
PROYECTÓ: JULIAN RENDON MONTOYA - ASESOR SECRETARIA DE VIVIENDA



8

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de enero de dos mil dieciocho (2018)

Sentencia: No. S02- 008
Radicado: 05001-23-33-000-2017-00128-00
Instancia: ÚNICA
MEDIO DE CONTROL: REVISIÓN DE ACUERDO
Demandante: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
Demandado: ACUERDO No. 020 DE 2016 DEL CONCEJO MUNICIPAL DE BELLO

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El SECRETARIO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 305 numeral 10° de la Constitución Política, 119 y 120 del Decreto 1333 de 1986 y el Decreto Departamental D2016070002524 del 10 de mayo de 2016, remitió a esta Corporación el **Acuerdo No. 020 del 9 de diciembre de 2016, "POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE BELLO CON EL FIN DE TRANSFERIR UN INMUEBLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, expedido por el Concejo Municipal de Bello- Antioquia, a fin de obtener un pronunciamiento acerca de la validez del mismo.

Los **HECHOS** que sustentan las pretensiones son los siguientes¹:

1. El Concejo municipal tramitó y aprobó el acuerdo 020 de 2016, mediante el cual se le otorgaron facultades al alcalde en materia contractual.
2. En el Acuerdo 020 de 2016, se dispuso:

"ACUERDO No 020
(09 DE DICIEMBRE DE 2016)
"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE BELLO CON EL FIN DE TRANSFERIR UN INMUEBLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
(F.N.A).

¹ Folio 1 frente

El Concejo Municipal de Bello-Antioquia, en uso de sus Atribuciones Constitucionales y legales, en especial las consagradas en el Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1551 de 2012, Ley 708 de 2001 y la Ley 1753 de 2015 y

CONSIDERANDO:

- A. Que conforme al numeral tercero del Artículo 313 de la Constitución Política corresponde a los Concejos "3 Autorizar al Alcalde para celebrar Contratos y ejercer Pro tempore precisas funciones que le corresponde al Concejo".
 - B. Que es facultad de los Concejos Municipales, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 313, numeral 30 de la Constitución Política, en armonía con lo preceptuado por el Artículo 18, parágrafo 4°, numeral 3° de la Ley 1551 de 2012, decidir sobre la autorización del Alcalde para contratar cuando se trata, entre otros casos de la enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
 - C. Que la Constitución Política de Colombia en su Artículo 51, consagra como postulado que "todos los Colombianos tienen derecho a vivienda digna", señalando que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.
 - D. Que el señor Alcalde Municipal ha solicitado el otorgamiento de facultades pro tempore con el fin de aportar a un patrimonio autónomo un inmueble de propiedad del municipio de Bello, a efectos de desarrollarlo mancomunadamente con el Fondo Nacional del Ahorro, que deberá constituir con el mismo un fideicomiso para el desarrollo de un proyecto mixto que combinará vivienda de interés social, amoblamiento urbano, edificios institucionales, espacios para la cultura y usos complementarios de resultar procedente luego de realizar los estudios de pre factibilidad.
 - E. Que la Ley 1753 de 2015, en su Artículo 226 le asignó nuevas funciones y atribuciones al Fondo Nacional del Ahorro, entre las cuales se incluye: "(...) K) brindar asesoría y asistencia técnica en lo referente al diseño, ejecución, administración, evaluación y gestión de proyectos o programas de pre inversión e inversión, relacionados con el sector de vivienda, el hábitat y equipamiento urbano, dirigidos a los afiliados del F.N.A; L) Celebrar contratos de fiducia para administrar recursos que le transfieran otras entidades públicas para financiar la ejecución de programas especiales relacionados con el sector vivienda, el hábitat y equipamiento urbano". (...)
3. El acuerdo fue tramitado y aprobado el 9 de diciembre, en la prórroga de las sesiones ordinarias, según constancia suscrita por el Secretario de la Corporación.
 4. El 12 de diciembre de 2016 el Alcalde sancionó el acuerdo y existe constancia de haber sido publicado.
 5. El 16 de diciembre de 2016 fue recibido en la Gobernación con radicado R 2016010481734.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE INVALIDEZ

Manifiesta el SECRETARIO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA que el Concejo municipal de Bello con la expedición del Acuerdo No. 020 del 9 de

9

diciembre de 2016 infringió los artículos 6, 121, 209 y 313 numeral 3° de la Constitución Política; 41 numerales 3° de la Ley 136 de 1994, 5° de la Ley 489 de 1998, la Ley 158 de 2012, el artículo 674 del Código Civil y la Resolución No. 0000118 del 14 de enero de 2016 que modificó el artículo 3° de la Resolución No. 0001463 del 16 de abril de 2009, modificado por el artículo 1° de la Resolución No. 2417 del 15 de agosto de 2015 expedido por el Ministerio de Transporte, en la que se establece la destinación del bien inmueble transferido a la entidad territorial.

Señala que con la actuación de la citada Corporación se infringió lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política puesto que lo concejos deben ejercer sus funciones con apego a la Constitución, la Ley y el reglamento. Como argumentos que sustentan la invalidez del acuerdo, expresó²:

"(...) El Concejo Municipal otorgó al alcalde la autorización para transferir un inmueble al Fondo Nacional del Ahorro para su administración, con la finalidad de constituir un patrimonio autónomo para la realización de un "...proyecto mixto que combinará vivienda de interés social, amoblamiento (sic) urbano, edificios institucionales, espacios para la cultura y usos complementarios..." (Considerando D del Acuerdo). (...)

En el acto administrativo cuestionado, encontramos dos situaciones que en nuestro criterio ameritan un pronunciamiento por parte del Honorable Tribunal, pues contrarían normas superiores como es la vulneración de la Resolución No. 0000118 de 2016 la cual ha determinado la destinación del bien que le fue transferido al municipio de Bello por el Ministerio de Transporte, de un lado y del otro, que no se trata de facultades pro tempore sino de una autorización para celebrar contratos, la cual no conlleva la determinación de un tiempo de vigencia, dispuesto en el artículo tercero, ni la determinación del contratista.

En primer lugar, tenemos que mediante la Resolución No. 001463 de abril 16 de 2009, el Ministerio de Transporte, en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 8° de la Ley 708 de 2001 en concordancia con el Decreto reglamentario 4637 de 2008 y ante la solicitud realizada por la Alcaldía de Bello Antioquia, para que se les donara el predio que ocupaban los Talleres del Ferrocarril de Antioquia, dispuso transferir a título gratuito el inmueble conocido como TALLERES DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA (...)

Posteriormente, el mismo Ministerio de Transporte mediante la Resolución No. 0002417 de agosto 15 de 2014 y ante el concepto favorable del Consejo de Estado en cuanto a la modificación de las condiciones impuestas en la Resolución No. 001463, pero conservando "los principios y exigencias de la Ley 708 de 2001, especialmente en cuanto a que el destino final del bien tenga relación con las funciones de la entidad que lo recibe (Municipio de Bello) y que el respectivo inmueble permanezca en la órbita del patrimonio público del Estado" (...)

Mediante la Resolución No. 0000118 de 2016, el Ministerio de Transporte nuevamente modifica la destinación, al disponer:

"ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el artículo 3° de la Resolución N°0001463 del 16 de abril de 2009, modificado por el artículo 1° de la Resolución No 2417 del 15 de agosto de 2014, el cual quedará así:

² Folios 3 a 5

"DESTINACIÓN DEL BIEN. El Municipio de Bello en ejercicio del derecho de dominio sobre el inmueble objeto de transferencia, dispondrá del mismo para la consecución de los fines del Estado, salvaguardando las disposiciones de la Ley 708 de 2001 y, adicionalmente, podrá disponer del mismo para la promoción y creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales y en especial para el desarrollo de actividades, instrucción y educación de artes y oficios. (...)

Se desprende de los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Transporte que el bien transferido al municipio de Bello — Antioquia puede ser desarrollado conforme la Ley 1508 de 2012, mediante la asociación público privada para la gestión de operaciones urbanas, pero conservando la calidad de bien público, o sea fiscal.

En consecuencia, tenemos que la destinación de este bien está definida por quien le transfirió el dominio al municipio de Bello a título gratuito, con la posibilidad de realizar desarrollos urbanísticos, pero conservando siempre la calidad del bien público. Significa entonces, que en dicho lote no se puede realizar proyectos de vivienda de interés social, pues a la final el lote pasaría a propiedad de los particulares, contraviniendo de esta forma la destinación del bien, que en todo caso siempre debe pertenecer al Estado para cumplir con sus funciones. (...)

Así las cosas, la autorización que se confiere al Alcalde para que se vincule con una entidad pública conforme un patrimonio autónomo para el desarrollo de vivienda de interés social, implica la vulneración de una característica del bien, el cual como lo señaló el Consejo de Estado, nunca debe salir del dominio del Estado.

(...) El último aspecto de disenso, radica en que la autorización previa que debe obtener el ejecutivo proveniente de la corporación, no puede ser confundida con la autonomía e independencia que el alcalde tiene para adoptar la decisión de contratar.

(...) Esto significa que los concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, esto es la forma como ha de conceder la autorización al alcalde para contratar, pero no pueden limitar al ejecutivo en el cumplimiento de su tarea constitucional y legal de ordenador del gasto y supremo director de la acción administrativa del municipio.

(...) La Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001, claramente determinó que los concejos podrían reglamentar el ejercicio de las propias funciones, como es la autorización para contratar, la cual debe ejercerse con el alcance y limitaciones propias de su naturaleza, sin que pueda establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos designación del contratista, pues éste debe ser el resultado de un proceso de selección objetiva.

(...) No puede confundirse la autorización para contratar y el otorgamiento de facultades pro-tempore. La primera no tiene determinación en el tiempo, por cuanto como se ha explicado por la jurisprudencia de las altas cortes, ésta debe ser previa y específica en relación con los siguientes contratos: contrato de empréstitos, contratos que comprometa vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes, contratos de concesión y los demás que determine la ley. Frente a los otros contratos, debe conceder una autorización general sin condicionamientos y mucho menos limitaciones temporales. (...)" Subrayas del texto original.

10

Las PRETENSIONES las fórmula en los siguientes términos³:

"Solicito al Honorable Tribunal, decidir sobre la validez del acuerdo presentado a su consideración, por cuanto presenta algunos vicios de legalidad y constitucionalidad, que lo afectan en su validez, al fijarle límite temporal a la autorización para contratar (artículo 3), determinar el contratista (artículo 1) y autorizar la realización de obras en predios que tienen una destinación específica, permitiendo con ello que se pierda la calidad de bien fiscal."

III. INTERVINIENTES PROCESALES

Con fundamento en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 el proceso se fijó en lista por el término de **10 días**, durante los cuales el Procurador Judicial o cualquier persona podían intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo.

El municipio de Bello se pronunció luego del vencimiento del término de fijación en lista mediante escrito recibido en la Secretaría de esta Corporación el 31 de julio de 2017, en los siguientes términos⁴:

"(...) Es evidente Honorables Magistrados, que si se hace una lectura del presente acuerdo, tomando fuera de contexto exclusivamente el artículo primero del mismo, se podría arrimar a la interpretación realizada por la Secretaría General de la Gobernación de Antioquia, y no se advertirá que en el acto administrativo puesto a consideración del Tribunal Administrativo de Antioquia para lo de su competencia, en el artículo segundo del mismo respecta de manera indiscutible la norma superior, esto es la Resolución 000118 del 14 de enero del 2016 del Ministerio de Transporte, vale decir, que la limitación y restricciones establecidas en el Acto Administrativo proferido por el Ministerio de Transporte no se trasgreden en el Acuerdo Municipal objeto de revisión por parte de la Magistratura Administrativa, por el contrario, hubo tanto celo en ello, que de manera expresa así quedó consignado en el artículo segundo del Acuerdo Municipal 020 de 2016. Lo cual implica que para poder realizar las actuaciones administrativas pertinentes por parte del Alcalde de Bello no son absolutas, sino limitadas y restringidas a los lineamientos de la Resolución 000118 de 114 de enero del 2016.

(...) Como ya se indicó, el Acuerdo Municipal de la referencia, en su artículo segundo preserva con una claridad meridiana las limitantes establecidas en la Resolución del Ministerio del Transporte número 000118 del 14 de enero del 2016, no obstante lo anterior, el Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta Civil, por intermedio del concepto 2132 del 20 de junio del 2013, igualmente presenta un parte de tranquilidad jurídica en el sentido que hacer una análisis a profundidad del tratamiento jurídico que se le debe dar al bien fiscal recibido del Ministerio de Transporte en cuanto al destino o uso del mismo. Desafortunadamente la Secretaría General de la Gobernación de Antioquia, no tuvo en cuenta la salvedad que indicó la Sala en lo que respecta que en aplicación de la Ley 708 de 2001, en el sentido que la excepción a la norma general de dicha prohibición es cuando se trate de programas de vivienda de interés social.

(...) En suma, la facultad que el Concejo Municipal de Bello, le otorgó al Alcalde de

³ Folios 5 vuelto y 6

⁴ Folios 54 a 65

Turno, no corresponde a aquellas que se entienden a la facultad general para contratar, sino que con fundamento normativo anteriormente indicado, para la realización de este tipo de negocio, se requiere una facultad expresa para ello, en tal sentido en modo alguno hubo una intromisión del Concejo Municipal de Bello, en la órbita de competencia del Alcalde, ni mucho menos desde otra óptica un desborde de competencias del Concejo en las del Alcalde. En ese orden de ideas y con este rastreo normativo en cuanto a las competencias del Concejo Municipal respecto a las competencias del Alcalde, si requiere el otorgamiento de facultades precisas para la enajenación de bienes inmuebles, dichas facultades precisas no deben ser abiertas en el tiempo en la medida que son para un asunto puntual, preciso y determinado. (...)" (Subraya fuera del texto).

Solicita en consecuencia se desestime las pretensiones del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y se declare la validez del acuerdo impugnado.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Competencia

De conformidad con lo preceptuado en el numeral 4º del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer en *única instancia* acerca de la validez de los Acuerdos de los Concejos Municipales que le remita el Gobernador Departamental, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

De igual manera, el precepto 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, prescribe que si el Gobernador encuentra que el Acuerdo es contrario a la Constitución, la Ley o la Ordenanza, lo debe remitir al Tribunal Administrativo competente, para que decida sobre su validez.

4.2 Problema jurídico

Debe la Sala pronunciarse sobre la validez del Acuerdo 020 del 9 de diciembre de 2016 expedido por el Concejo municipal de Bello - Antioquia, para el efecto, debe resolver si la citada Corporación excedió sus competencias legales por autorizar al Alcalde para que transfiera un bien inmueble que tiene destinación específica para la ejecución de un proyecto de vivienda de interés social. En ese evento el inmueble perdería la calidad de bien fiscal.

4.3 De las facultades de los Concejos municipales

En virtud del artículo 122 de la Constitución Política los servidores públicos sólo pueden hacer lo que en forma explícita les permita la Constitución y la Ley, por eso, se ha dicho que, la incompetencia es la regla general y la competencia la excepción. En esta lógica, si el funcionario público ejecuta una acción sin estar previamente asignada en el ordenamiento jurídico, tal actuación se torna en inconstitucional, ilegal o irregular por falta de competencia y, si desborda las potestades asignadas, incurre en extralimitación de la función pública.

En efecto, en el artículo 122 de la Constitución Política se establece que: "No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la Ley y el reglamento...", y en el canon 5° de la Ley 489 de 1998 se dice que:

"Artículo 5°. Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo."

"Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos".

El Consejo de Estado se ha pronunciado de forma similar y ha precisado que no puede haber "competencias implícitas ni supuestas, por cuanto se impone en todas las actuaciones administrativas -y de las autoridades estatales en general- el principio de legalidad, que, como es bien sabido, es configurativo del Estado de Derecho y constituye el pilar fundamental dentro de las garantías de los asociados frente al Poder Público."⁵

Ahora bien, en los artículos 313 y 315 de la Constitución Política se establecen las competencias de los concejos y alcaldes y se dice que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras funciones, como se hace en la Ley 136 de 1994 y en el Decreto 1333 de 1986.

El artículo 313 Superior antes citado es del siguiente tenor:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio."
 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas."
 3. **Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tēpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.**
- (...) 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen." Negrillas fuera de texto.

En desarrollo de esta facultad, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 determina que es una atribución de los concejos municipales "reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del concejo."

4.4 Autorización para contratar y reglamentación de dicha facultad por los Concejos municipales.

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 30 de julio de 2008. Consejero ponente Ramiro Saavedra Becerra. Radicación No. 11001-03-26-000-2004-00003-00(26520). Actor: Corporación Liga de Usuarios de Servicios Públicos Domiciliarios en Barranquilla. Demandado: Nación – Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Como se expresó, en el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política se establece que a los Concejos municipales les corresponde autorizar al alcalde para celebrar contratos. Esa atribución se repite en el numeral 3° del canon 32 de la Ley 136 de 1994 en el que se destaca que es función de las corporaciones reglamentar la autorización dada al mandatario local para contratar y se indican los casos en que requiere autorización previa de la corporación.

Ahora, en virtud del artículo 71 de la citada ley la autorización que dan los concejos municipales al Alcalde para contratar solo puede darse por iniciativa del mandatario local.

La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de este artículo, en relación con la restricción de la iniciativa del concejo para promover por sí mismo la regulación en los temas que la Ley reservó al alcalde, sostuvo que:

*"(i) las decisiones finalmente eran adoptadas por el concejo, (ii) el alcalde era una autoridad local elegida democráticamente, (iii) la reserva de la iniciativa se justificaba en las funciones a que iba dirigida, pues como jefe de la administración local velaba por la sanidad de las finanzas de la hacienda municipal, y, (iv) tratándose de la reserva en materia de concesión temporal de las facultades propias del concejo, el hecho de que la iniciativa sea solo del alcalde ratifica la autonomía del concejo evitando que él mismo se desprenda de sus competencias y responsabilidades."*⁶

La Sección Tercera del Consejo de Estado sobre el tema explicó:

"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo."

Se tiene entonces que por regla general los alcaldes tienen la facultad de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios y que excepcionalmente deben solicitar autorización previa del concejo municipal para ese efecto.

Respecto a las particularidades de la autorización para contratar, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en pronunciamiento del 11 de marzo de 2015, con radicado No. 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238), cuyo ponente fue el Consejero William Zambrano Cetina, explicó:

"(...) debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente"

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 1995. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

⁷ Sentencia del 19 de mayo de 2014. Expediente radicado No. 2004-02098.

12

mediante acuerdo. De este modo, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal, habrá de entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual (...)"

También dijo el Consejo de Estado en el mismo concepto⁸:

"1.1. Los alcaldes tienen competencia constitucional y legal propia para suscribir contratos

De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 441 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

En este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente:

"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: **la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo.**"

1.2. Solo excepcionalmente el alcalde necesitará autorización del concejo municipal para contratar.

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:

(...) En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 (...)

b. En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, (...)" *Negrillas fuera del texto original.*

⁸ Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente. William Zambrano Cetina. 11 de marzo de 2015. Radicado No. 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238).

En el pronunciamiento el Consejo de Estado enfatizó respecto de la autorización de los concejos municipales:

*"Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio."*⁹

De otro lado, mediante el artículo 18 de la Ley 1551 del 6 de julio de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" se modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y se dispone:

"Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...) 3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

(...) Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- 5. Concesiones.*

6. Las demás que determine la ley". Subrayas fuera de texto

4.5 Facultades pro tempore. Con este término se describen aquellas facultades que constitucionalmente corresponden a los concejos municipales y éstos deciden trasladar a los alcaldes. No obstante, dichas facultades extraordinarias están sometidas a ciertos requisitos, entre estos, que se otorguen por un tiempo determinado, que sean precisas y que correspondan a las facultades propias del Concejo.

En efecto, al otorgar la Constitución Política a los alcaldes funciones tan específicas, quiere decir que para el ejercicio de las mismas el alcalde no requiere autorización. Caso contrario ocurre, si el Concejo Municipal decide otorgar a los alcaldes facultades **pro tempore** para el ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente a la citada corporación edilicia.

El Consejo de Estado ha sido claro al indicar que las facultades **pro tempore** que los concejos otorgan a los alcaldes no puede ser ampliada o prorrogada, ya que sólo pueden ser otorgadas por una única vez. En sentencia del 12 de abril de 2012 con ponencia de la Consejera María Claudia Rojas Lasso, explicó:

⁹ Concepto 2215 de 2014.

13

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

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes **por un tiempo determinado y por una materia específica, pero vencido dicho término sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos**"¹⁰ Negrillas fuera del texto original.

La razón por la cual dichas facultades no pueden ser indeterminadas pretende evitar que se desnaturalice la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre los concejos municipales y los alcaldes.

4.6 Las Asociaciones Público Privadas. La Ley 1508 de 2012, "por el cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones", define en sus artículos 1° y 3°:

"Artículo 1°. Definición. Las Asociaciones Público Privadas son un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio. (...)

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a todos aquellos contratos en los cuales las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados, o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento, actividades todas estas que deberán involucrar la operación y mantenimiento de dicha infraestructura. También podrán versar sobre infraestructura para la prestación de servicios públicos.

En estos contratos se retribuirá la actividad con el derecho a la explotación económica de esa infraestructura o servicio, en las condiciones que se pacte, por el tiempo que se acuerde, con aportes del Estado cuando la naturaleza del proyecto lo requiera.

Los procesos de selección y las reglas para la celebración y ejecución de los contratos que incluyan esquemas de Asociación Público Privada se regirán por lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, salvo en las materias particularmente reguladas en la presente ley. (...)"

4.6. Subsidios para vivienda de interés social. Los artículos 8° y 10° de la Ley 708 de 2001, "por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones", establecen:

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Providencia del 12 de abril de 2012. Radicación número: 23001-23-31-000-1999-01518-01.

"(...) **Artículo 8o.** Los bienes inmuebles fiscales de propiedad de las entidades públicas del orden nacional, de carácter no financiero, que hagan parte de cualquiera de las Ramas del Poder Público, así como de los órganos autónomos e independientes, que no tengan vocación para la construcción de vivienda de interés social, y además que no los requieran para el desarrollo de sus funciones, y no se encuentren dentro de los planes de enajenación onerosa que deberán tener las entidades, deben ser transferidos a título gratuito a otras entidades públicas conforme a sus necesidades, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, con excepción de aquellos ocupados ilegalmente antes del 28 de julio de 1988 con vivienda de interés social, los cuales deberán ser cedidos a sus ocupantes, en virtud de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9a. 1 de 1989. (...)

Artículo 10. Cuando las entidades territoriales hubieren recibido bienes inmuebles fiscales de entidades del orden nacional, a título gratuito, sujetos a una condición resolutoria diferente de la construcción de vivienda de interés social, la entidad que enajenó el inmueble, previa autorización de la respectiva entidad territorial, podrá modificar tal condición, siempre y cuando la nueva condición resolutoria suponga la destinación del inmueble para construcción de este tipo de vivienda que, en todo caso, deberá sujetarse a las normas urbanísticas vigentes del municipio o distrito. (...)"

4.7. Del caso concreto

El Concejo municipal de Bello- Antioquia expidió el Acuerdo No. 020 del 9 de diciembre de 2016, **"POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE BELLO CON EL FIN DE TRANSFERIR UN INMUEBLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Se establece en el acto acusado:

"(...) D. Que el señor Alcalde Municipal ha solicitado el otorgamiento de facultades pro tempore con el fin de aportar un patrimonio autónomo un inmueble de propiedad del municipio de Bello, a efectos de desarrollarlo mancomunadamente con el Fondo Nacional del Ahorro, que deberá constituir con el mismo un fideicomiso para el desarrollo de un proyecto mixto que combinará vivienda de interés social, amoblamiento urbano, edificios institucionales, espacios para la cultura y usos complementarios de resultar procedente luego de realizar los estudios de pre factibilidad. (...)

Que en virtud de lo anterior,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Revístase al Alcalde Municipal de Bello de precisas facultades pro tempore, con el fin de transferir para su administración el FONDO NACIONAL DEL AHORRO en desarrollo del Convenio Marco celebrado con dicha entidad del orden Nacional para tal fin y en consecuencia, lograr la utilización efectiva del siguiente inmueble de propiedad del Municipio de Bello (...)

ARTÍCULO SEGUNDO: Las facultades otorgadas por virtud del presente Acuerdo incluyen las necesarias para que la Administración Municipal adelante los estudios, celebre con el Fondo Nacional del Ahorro un convenio específico que fijará las reglas bajo las cuales se desarrollará el Proyecto que de pleno uso al inmueble y precise

14

las obligaciones y responsabilidades del Fondo en relación con el inmueble que recibe para su administración; celebrará los convenios, suscribirá los contratos, realizará las operaciones y dictará los actos administrativos requeridos para dar uso efectivo al inmueble, considerando las limitaciones y restricciones establecidas por la Nación- Ministerio de Transporte en el Acto de transferencia del bien del Municipio de Bello con la Resolución 00118 del 14 de enero del 2016.

ARTÍCULO TERCERO: Las facultades que se otorgan al Alcalde Municipal en virtud del presente acuerdo, se confieren por el término de seis (06) meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia.

ARTÍCULO CUARTO: El Alcalde Municipal presentará a través de un funcionario delegado un informe escrito o en sesión especial al Concejo Municipal cada tres (3) meses sobre el avance del proceso para cuyo adelantamiento lo faculta el presente Acuerdo y, en todo caso, en un término no mayor de diez (10) días hábiles luego concluido el proceso." (Negrillas del texto original)

Al examinar el contenido de las normas citadas, los medios de prueba que obran en el expediente y analizado el asunto se advierte:

Por medio de la Resolución No. 001463 del 16 de abril de 2009, el MINISTERIO DE TRANSPORTE transfirió a título gratuito un predio ubicado en la Calle 44 No. 45-50, identificado con el número catastral 01-01-0001-0665-85 y matrícula inmobiliaria 01N-5060557 al municipio de Bello en los términos del artículo 8° de la Ley 708 de 2001.

Su destinación fue establecida en el artículo 3° de la citada resolución, así:

"DESTINACIÓN DEL BIEN. La alcaldía de Bello destinará el inmueble objeto de la presente transferencia para promover la creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas, culturales y en especial para el desarrollo de actividades de instrucción y educación en artes y oficios. Para tal efecto el inmueble deberá ser administrado y operado por la entidad sin ánimo de lucro denominada Corporación de Artes y Oficios de Antioquia-COPARTE. En todo caso el Municipio de Bello, deberá contar con la aprobación del Ministerio de Transporte para establecer el uso y destinación que se le vaya a dar al bien que a través de este acto administrativo se transfiere. (...)"

La citada disposición normativa fue modificada por la Resolución No. 002417 del 15 de agosto de 2014. Del citado acto administrativo se destaca:

"(...) ARTÍCULO 1- Modificar el artículo 3° de la resolución No. 001463 del 16 de abril de 2009 en el sentido de establecer que la Alcaldía de Bello también podrá destinar el bien inmueble para la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la ley 1508 de 2012 de Asociaciones Público- Privadas y demás normas que lo adicionen, modifiquen o complementen y sus decretos reglamentarios, siempre que se trate, según el objeto de dicha ley, de generar bienes públicos y sus servicios relacionados, se mantenga la naturaleza pública de bien fiscal y se cumpla con los fines de la transferencia que la Ley 708 de 2001 habilita y no se configure ningún tipo de venta del bien inmueble o parte de este a particulares."

Por último, el Ministerio de Transporte nuevamente modificó la destinación del bien inmueble a través de la *Resolución No. 0000118 del 14 de enero de 2016*, en los siguientes términos:

"(...) **ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR el artículo 3° de la Resolución No. 0001463 del 16 de abril de 2009, modificado por el artículo 1°. De la resolución No. 2414 del 15 de agosto de 2014, el cual quedará así:

"DESTINACIÓN DEL BIEN. El Municipio de Bello en ejercicio del derecho de dominio sobre el inmueble objeto de transferencia dispondrá del mismo para la consecución de los fines del Estado, salvaguardando las disposiciones de la Ley 708 de 2001 y, adicionalmente, podrá disponer del mismo para la promoción y creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales y en especial para el desarrollo de actividades, instrucción y educación de artes y oficios.

Parágrafo Primero: El uso del inmueble transferido conlleva la obligación para el Municipio de Bello de reservar la franja de terreno del mismo que resulte necesario para la ubicación del paradero del tren de cercanías.

Parágrafo Segundo: El Municipio de Bello podrá destinar el bien inmueble para la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la Ley 1508 de 2012 de Asociaciones Públicas Privadas y demás normas que adicionen, modifiquen o complementen y sus decretos reglamentarios."

Obra a folios 38 a 40 el Convenio Marco Interadministrativo suscrito entre el municipio de Bello y el Fondo Nacional del Ahorro cuyo objeto y alcance fueron definidos en los artículos PRIMERO y SEGUNDO:

"(...) **PRIMERO. OBJETO:** Aunar esfuerzos para promover el desarrollo integral en hábitat y vivienda del **MUNICIPIO DE BELLO, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.**
SEGUNDO. ALCANCE DEL OBJETO. El desarrollo de este convenio marco se realizará a través de convenios y/o contratos específicos en los cuales se fijarán los alcances para la ejecución de proyectos que se encuentren en los términos del artículo 3° de la Ley 432 de 1998 y las normas que lo modifiquen y adicionen, incluidas las de la Ley 1753 de 2015 por parte del FNA y que sean compatibles con las funciones, facultades y de interés por parte del **MUNICIPIO.** **PARAGRAFO:** Para el desarrollo de los proyectos el FNA presentará una oferta al **MUNICIPIO** la cual deberá ser aceptada previamente a la suscripción de los convenios y/o contratos específicos por parte de la entidad."

El SECRETARIO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA afirma que la destinación del inmueble fijada por el Concejo en el acuerdo impugnado es contraria a lo dispuesto en la **Resolución No. 0000118 del 14 de enero de 2016**, pues autorizó al Alcalde municipal la transferencia de un bien inmueble al FONDO NACIONAL DEL AHORRO para su administración con la finalidad de constituir un patrimonio autónomo para la realización de un proyecto mixto de vivienda de interés social, amueblamiento urbano, edificios institucionales, espacios para la cultura y usos complementarios.

Sobre la posibilidad de modificar las condiciones de la destinación del bien inmueble transferido al municipio de Bello, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto No. 2132 del 20 de junio de 2013, indicó:

15

"(...) 3. La condición resolutoria como garantía del destino del bien fiscal.

El artículo 10 de la ley 708 de 2001 estableció lo siguiente:

"Artículo 10. Cuando las entidades territoriales hubieren recibido bienes inmuebles fiscales de entidades del orden nacional, a título gratuito, sujetos a una condición resolutoria diferente de la construcción de vivienda de interés social, la entidad que enajenó el inmueble, previa autorización de la respectiva entidad territorial, podrá modificar tal condición, siempre y cuando la nueva condición resolutoria suponga la destinación del inmueble para construcción de este tipo de vivienda que, en todo caso, deberá sujetarse a las normas urbanísticas vigentes del municipio o distrito"

Esta disposición permite que un inmueble transferido inicialmente para el uso de otra entidad estatal, cambie su destinación a la construcción de vivienda de interés social, privilegiándose así los fines principales de la ley. En este caso se exige que la entidad que transfiere el bien obtenga previamente la autorización de la entidad beneficiaria del mismo. (...)

Se trata entonces de una condición resolutoria (extintiva del derecho) que garantiza la destinación del bien a los fines que dieron origen a la transferencia; tal condición evita que se desnaturalice el objeto de la ley de ampliar la oferta de bienes para la construcción de vivienda de interés social y, en su defecto, de maximizar el uso de los bienes fiscales del Estado. En caso de que dicha condición se verifique, la entidad que recibió el bien está obligada a devolverlo en un plazo de 30 días calendario. Por ello, como ya se señaló, la transferencia del bien no agota la vigilancia, seguimiento y control de su destino por parte de la entidad transferente, ni faculta a quien lo recibe a darle cualquier uso.

Se pregunta a la Sala si el Ministerio podría modificar las condiciones impuestas en el momento de la transferencia del bien, particularmente para autorizar el desarrollo de operaciones inmobiliarias (enajenación, arrendamiento, concesión, etc.) o de proyectos destinados a generar recursos para adecuar y mejorar el Parque de Artes y Oficios de Antioquia y ayudar a su sostenimiento. Una de las opciones que plantea el organismo consultante se refiere a la posibilidad de acudir a la Ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público Privadas.

Como ya se señaló, previo acuerdo con el Municipio de Bello, el Ministerio de Transporte podría aceptar modificaciones a las condiciones de la transferencia del bien, incluso en relación con su administración, dirigidas a mejorar su aprovechamiento y la financiación futura de los programas que se adelanten en él.

En todo caso, el destino final del bien deberá obedecer, se insiste, a las funciones que constitucional o legalmente cumple el Municipio receptor, además de que será necesario mantener la condición de bien fiscal del respectivo inmueble, habida cuenta que, como se dijo, la ley 708 de 2001 tiene por objeto la reorganización del patrimonio fiscal del Estado, más no su traspaso a los particulares, salvo que se trate de programas de vivienda de interés social, según ya se explicó. (...)

En este contexto sería viable cualquier desarrollo que, vinculando a otras entidades del Estado interrelacionadas (Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, SENA, el departamento de Antioquia, entre otras) o incluso a particulares, tenga por objeto el desarrollo de espacios públicos, parques, museos, oficinas o bibliotecas públicas o, como lo indica la consulta, un gran proyecto de parque de artes y oficios que con

algunas concesiones parciales de explotación de algunos espacios, permita el auto sostenimiento del mismo.

Por el contrario, resultaría problemático desde el punto de vista del objeto y fines de la ley, que el resultado de los acuerdos entre el Ministerio y el Municipio de Bello, pueda conllevar desarrollos inmobiliarios o comerciales que impliquen la venta parcial o total del inmueble a particulares o un uso que no garantice la conservación de las construcciones que tengan valor histórico, arquitectónico o cultural.

Precisamente, dados estos límites y en la medida que en el proyecto a desarrollar podrían estar involucradas entidades del orden nacional y territorial, resulta pertinente acudir a la celebración de contratos-plan regulados en la Ley 1454 de 2011 (...)

De modo que el contrato-plan sería el mecanismo más idóneo para apoyar los proyectos que interesen al Municipio dentro de la órbita de sus competencias y sin que el Ministerio de Transporte abandone su deber de velar por el destino final del inmueble transferido en virtud de la Ley 708 de 2001.

En relación con la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público- Privadas (pregunta 3), la Sala no vería inconveniente en acudir a esa figura, siempre que se trate, según el objeto de dicha ley, de generar "bienes públicos y sus servicios relacionados" y con la claridad de que en todo caso se cumplan los requisitos propios de esa normatividad, así como los límites ya señalados en razón de la naturaleza del bien y la imposibilidad de que se llegue a la venta del inmueble a particulares. (...)

El Ministerio de Transporte puede acordar o autorizar modificaciones a las condiciones impuestas en la Resolución 1463 de 2009, incluso respecto de la forma de administración del inmueble transferido, siempre y cuando se mantengan los principios y exigencias de la ley 708 de 2001, especialmente en cuanto a que el destino final del bien tenga relación con las funciones de la entidad que lo recibe (Municipio de Bello) y que el respectivo inmueble permanezca en la órbita del patrimonio público del Estado.

Con estas mismas limitaciones, es viable que el Ministerio de Transporte permita desarrollos urbanísticos que tengan por objeto el desarrollo de espacios públicos, parques, museos, oficinas o bibliotecas públicas o similares, que complementen el proyecto del parque de artes y oficios y garanticen la protección de las edificaciones que tengan interés histórico, cultural o arquitectónico. Además es posible prever arrendamientos o concesiones de explotación de algunos espacios, que permitan el auto-sostenimiento de dicho proyecto.

Para el efecto, el Ministerio de Transporte y el Municipio de Bello pueden utilizar los contratos plan regulados en la ley 1454 de 2011. También es posible la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la ley 1508 de 2012 de Iniciativas Público- Privadas, pero siempre que se trate, según el objeto de dicha ley, de generar "bienes públicos y sus servicios relacionados", y con la salvedad de que en todo caso se cumplan los requisitos propios de esa ley y las exigencias de la Ley 708 de 2001 sobre mantener la naturaleza pública del bien y los fines de la transferencia que dicha norma habilita. (...)" Subrayas y negrillas de la Sala.

Ahora bien, en la **Resolución No. 0000118 de 2016** se definió la destinación del bien transferido al municipio de Bello para:

- 16
- a. Disponer del mismo para la consecución de los fines del Estado, salvaguardando las disposiciones de la Ley 708 de 2001.
 - b. Disponer del bien para la promoción y creación, el estudio, la práctica, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales en especial para el desarrollo de actividades, instrucción y educación de artes y oficios.
 - c. Destinación del bien para la gestión de operaciones urbanas dentro del marco de la Ley 1508 de 2012.

La Ley 708 de 2001 tiene por objeto primordial establecer normas sobre *Subsidio Familiar para Vivienda de Interés Social*, sin embargo en el artículo 8° se reglamentó la autorización para transferir a título gratuito bienes entre entidades públicas y reorganizar los bienes fiscales del Estado, conservando necesariamente su naturaleza pública, salvo que se trate de proyectos de vivienda de interés social.

Por lo tanto, la destinación prevista en el acuerdo no es contraria a lo establecido en la citada resolución, pues en este caso se está respetando las disposiciones contenidas en la Ley 708 de 2001 y a su vez se están cumpliendo los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política.

La Ley 1508 del 10 de enero de 2012, "por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas y se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones", define estas asociaciones como un instrumento de vinculación de capital privado a través del cual se permite la gestión de operaciones urbanas y la generación de bienes públicos y sus servicios complementarios, conservando la calidad de bien público.

Por otro lado, el artículo TERCERO del acuerdo impugnado señaló que las facultades concedidas al Alcalde para la celebración de los convenios y contratos para el desarrollo de este proyecto mixto será por el término de **seis (6) meses**. Advierte la Sala que la competencia para autorizar al alcalde para celebrar contratos está en cabeza del concejo municipal, así como la de fijar el procedimiento interno para su aval, pero no puede concederse esta autorización de manera limitada, especificando el término para el cual se otorga, ya que dicha prerrogativa no supone la posibilidad de condicionar la función contractual del mandatario local, ni la intervención de la corporación en esta clase de actividades, como sucedió con la expedición del acto acusado.

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica y vencido dicho término, esas prerrogativas revierten automáticamente al concejo, perdiendo el alcalde competencia sobre esos asuntos.

Así las cosas, como el acuerdo que se estudia no se refiere al ejercicio **pro tempore** de funciones que corresponden al Concejo municipal, sino a la autorización para celebrar contratos, no puede la corporación determinar un marco temporal, lo que lleva a concluir que en el acto impugnado el Concejo se extralimitó en sus competencias.

Estos cargos fueron los únicos invocados por el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, por lo tanto, no se hará ninguna otra consideración ya que la competencia de este Tribunal se circunscribe a los motivos de reparo descritos por dicha autoridad.

Por lo expuesto, se declarará la INVALIDEZ parcial del ARTÍCULO TERCERO con relación al límite temporal fijado por el Concejo para la celebración de los convenios y contratos para la ejecución del proyecto mixto.

En mérito de lo expuesto, EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA SEGUNDA DE ORALIDAD, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. **SE DECLARA LA INVALIDEZ PARCIAL** del artículo TERCERO del Acuerdo No. 020 del 9 de diciembre de 2016, "POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGAN FACULTADES AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE BELLO CON EL FIN DE TRANSFERIR UN INMUEBLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" FNA, expedido por el Concejo Municipal de Bello - Antioquia, de acuerdo a lo expuesto.

En consecuencia se declara la invalidez del aparte que se encuentra subrayado así:

ARTÍCULO TERCERO: Las facultades que se otorgan al Alcalde Municipal en virtud del presente acuerdo, se confieren por el término de seis (06) meses contados a partir de la fecha de su entrada en vigencia.

2. **COMUNÍQUESE** esta decisión al Secretario General del Departamento de Antioquia, al Alcalde y Presidente del Concejo Municipal de Bello - Antioquia.
3. **DEVUÉLVANSE** el expediente a la oficina de origen.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

Esta providencia se estudió y aprobó por la Sala de la fecha, como consta en el ACTA No. 006.

LAS MAGISTRADAS,

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Ausente con permiso

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ