

CONCEJOS MUNICIPALES - Facultades pro tempore a los alcaldes / FACULTADES PRO TEMPORE - Condicionamientos: Se deben otorgar por un tiempo preciso y por una única vez / CONCEJO MUNICIPAL DE MONTERIA - No podía prorrogar el término inicial otorgado al alcalde para que ejerciera facultades / ACUERDO 16 DE 1999 - Nulidad por haber ampliado el término para que el alcalde ejerciera facultades extraordinarias otorgadas por el concejo

La acusación de violación del artículo 313-3 superior debió ser estudiada y decidida, como en efecto lo fue. No obstante, la Sala considera que el a quo decidió con fundamento en una interpretación errada del citado contrato, según la cual las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes puede ser ampliada o prorrogada, desconociendo que las mismas solo pueden ser otorgadas por una única vez. 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. La primera condición no fue cumplida por el acto acusado pues extiende a 150 días el término inicial de 90 días de duración que el artículo 77 del Acuerdo 004 de febrero 12 de 1999 había otorgado para la realización de las actividades allí previstas y que se cumplió sin que el alcalde las hubiera ejercido. 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. La facultad de otorgar facultades pro tempore al jefe del ejecutivo está prevista también en el artículo 150-10 en el nivel nacional, aunque referida al Congreso y al Presidente de la República (...). La Corte Constitucional ha precisado el alcance de la facultad comentada en algunas sentencias, entre ellas en la C-1028/02 que se cita a continuación, al señalar que, dada su naturaleza, tiene carácter restrictivo pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de 6 meses, sólo puede versar sobre las materias precisamente delimitadas por el Congreso y no hace parte de la competencia ordinaria del Gobierno Nacional en tanto: (i) debe ser explícitamente conferidas por el Congreso; (ii) su concesión depende de la solicitud que realice el Ejecutivo (...). De manera análoga a las consideraciones expuestas para el nivel nacional, el Constituyente quiso limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de los Concejos Municipales de manera indefinida en los alcaldes, para evitar que éstos en su condición de jefes del ejecutivo, pudieran ostentarlas mediante sucesivas prórrogas que desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes. Por esas razones, no podía el Concejo Municipal de Montería desconocer, mediante el acto acusado, el término de 90 días otorgado inicialmente al Alcalde Municipal para ejercer las facultades previstas en el artículo 77 del Acuerdo 04 de 1999.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 16 DE 1999 (24 de junio) - CONCEJO MUNICIPAL DE MONTERIA (Anulado)

NOTA DE RELATORIA: Se citan las sentencias, Consejo de Estado, Sala Plena, del 6 de marzo de 2012, Radicado 2011-00003, Sección Primera, del 4 de octubre de 2001, Radicado 1997-3133, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero; y C-1028 de 2002 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil doce (2012)

Radicación número: 23001-23-31-000-1999-01518-01

Actor: DEPARTAMENTO DE CORDOBA

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE MONTERIA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Córdoba contra la sentencia proferida el 7 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Córdoba que denegó la pretensión de nulidad del Acuerdo No. 16 de 24 de junio de 1999, mediante el cual el Concejo Municipal de Montería modifica el Acuerdo 04 de 1999 y dicta otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda.

El actor solicitó la nulidad del Acuerdo descrito en la referencia.

Para sustentar su pretensión afirmó que mediante Acuerdo 004 de 12 de febrero de 1999 el Concejo Municipal de Montería facultó al Alcalde Municipal para que dentro de los 90 días siguientes a partir de su vigencia renegociara el servicio de la deuda municipal para obtener condiciones más ventajosas; negociara con los intermediarios financieros intervinientes el crédito externo; celebrara contratos de empréstito en moneda nacional o extranjera, otorgara garantías y suscribiera convenios de desempeño; gestionara ante el Ministerio de Hacienda las autorizaciones de endeudamiento requeridas de acuerdo a la normatividad vigente; y celebrara contratos necesarios para ejecutar el PRET, validados y

aprobados por el programa de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de entidades territoriales (PASFFIET).

Afirmó que el acto demandado prorrogó el periodo para el ejercicio de las facultades otorgadas por el Acuerdo 04 de 1999 al ampliarlo a 150 días, a pesar de que ya se habían vencido y por esa razón violó el artículo 119 del C. de P. C., de acuerdo con el cual "A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y que la solicitud se formule antes del vencimiento" (folios 1 y 2).

II. CONTESTACIÓN

El Municipio de Montería contestó oportunamente la demanda mediante apoderado y se opuso a la pretensión aduciendo que el acto acusado no es ilegal porque el ejecutivo formuló la solicitud de prórroga del término que le concedió el acuerdo 04 de 1999 para ejercer las facultades allí descritas antes de que dicho término se hubiera vencido.

Como el acto demandado cumplió con los requisitos de forma y términos a que estaba sujeto, no se expidió en forma irregular (folios 49 y 50).

III. LA SENTENCIA APELADA.

Mediante sentencia de 7 de junio de 2007 el Tribunal Administrativo de Córdoba denegó las pretensiones de la demanda.

Para sustentar su decisión afirmó que el artículo 119 del C. de P. C., citado como violado que faculta a los jueces para señalar los términos en que debe cumplirse una actuación dentro de un proceso cuando la ley no los haya previsto, no se aplica a las autoridades administrativas, menos aún a las encargadas de proferir acuerdos municipales, quienes se rigen por las disposiciones de la Ley 136 de 1994.

Anotó que el actor no citó como violadas las normas señaladas del régimen municipal previsto en la Ley 136 de 1994 y por eso no procedía su estudio.

Afirmó que de acuerdo con el artículo 313-3 constitucional los concejos pueden autorizar a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer ***pro t mpore*** precisas funciones que le correspondan a aqu ellos; que dicha norma no establece un término máximo o mínimo, aunque sí un término preciso y razonable, como el que concedió el acto demandado, y por ello no se produjo violación del artículo comentado.

Asegur  que de conformidad con el artículo 127 del Decreto 1333 de 1986 “aprobado un proyecto o resolución cualquiera, puede ser reconsiderado y modificado pero no se pueden revocar nombramientos ya comunicados, y cuando se trate de un acuerdo la revocatoria tiene que ser por medio de otro” y que el artículo 158 superior que establece que todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Concluyó que conforme a las normas anteriores cualquier acuerdo puede ser modificado por otro que trate sobre la misma materia y que, al extender el término de vigencia del acuerdo 04 de 1999, el acto demandado se limitó a darle continuidad en el tiempo a los propósitos previstos en dicho acuerdo (fs. 80 a 92).

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad legal el demandante cuestionó el fallo de primera instancia por haber señalado que el actor no citó como violado el artículo 313 superior ni cumplió con el requisito de explicar el concepto de la violación.

Afirmó el apelante que a quo no tuvo en cuenta la realidad sustancial descrita en la demanda y utilizó criterios extremadamente, formalistas, conservadores y rígidos que riñen con la naturaleza popular y pública de la acción de nulidad, que al poder ser ejercida por cualquier ciudadano impone al juez la utilización de criterios más flexibles que los que utiliza para valorar demandas incoadas en ejercicio de otras acciones.

Adujo que, si bien en la demanda se citó como violada una norma que regula los términos en actuaciones judiciales y no administrativas, en el acápite del concepto de la violación se expuso claramente que en el acuerdo 04 de 1999 se concedió

un término de 90 días para que el Alcalde Municipal ejerciera unas facultades y que el acuerdo demandado las prorrogó cuando ya se habían vencido.

Los hechos descritos constituyen una violación del artículo 313-3 superior que el a quo debió estudiar, pues dicho artículo establece que las facultades que el concejo otorgue al alcalde deben ser pro – t mpore, por lo que la prórroga señalada en el acto acusado permitiría que las facultades otorgadas por el acuerdo 04 de 1999 se ejercieran por fuera de los límites que éste fij .

Concluyó que la norma constitucional comentada impide que se puedan prorrogar términos fijados para el ejercicio de facultades pro t mpore.

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN LA SEGUNDA INSTANCIA.

Las partes no presentaron alegatos.

VI. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no intervino en esta oportunidad.

VII. CONSIDERACIONES.

7.1. Los actos acusados.

El demandante pretende la nulidad del acto que se describe enseguida:

Acuerdo No. 16 de 1999

24 de junio de 1999

Por medio del cual se modifica el Acuerdo 004 de 1999 y se dictan otras disposiciones.

El Concejo Municipal de Montería

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales;

ACUERDA

Artículo primero. Modifíquese el artículo 77 del Acuerdo 004 de febrero 12 de 1999 en lo pertinente al término de la autorización de 90 a 150 días a partir de la vigencia del presente Acuerdo para:

a) Renegociar el servicio de la deuda municipal con el fin de obtener condiciones más ventajosas.

b) Negociar con los intermediarios financieros intervinientes el crédito externo.

c) Celebrar contratos de préstamo en moneda nacional o extranjera; otorgar garantías y suscribir convenios de desempeño.

d) Gestionar ante el Ministerio de Hacienda las autorizaciones de endeudamiento que se requieran de acuerdo a la normatividad vigente.

e) Celebrar contratos que sean necesarios para la ejecución del PRET, en cuanto hayan sido validados y aprobados por el programa de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de entidades territoriales (PASFFIET).

Artículo segundo. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las normas de igual jerarquía que le sean contrarias.

Presidente - Secretario General

Al proceso se aportó copia auténtica del acuerdo demandado con constancia suscrita por el Secretario General del Concejo de Montería, de acuerdo con la cual fue aprobado en primero y segundo debate los días 19 y 24 de junio de 1999, respectivamente, fecha esta última en que fue sancionado por el Alcalde Municipal (f. 6).

También se aportó copia auténtica del Acuerdo modificado, No. 004 de 12 de febrero de 1999, por medio del cual se definen las dependencias que conforman la organización de la Administración Central del Municipio y se dictan otras disposiciones; en cuyo artículo 77 el Concejo Municipal de Montería confirió al Alcalde Municipal las mismas facultades a que se refiere el acuerdo demandado por el término de tres meses a partir de su vigencia (ver folios 7 a 33).

7.2. Estudio del recurso de apelación.

7.2.1. Antes de abocar el estudio de fondo del recurso conviene precisar que de conformidad con la demanda, el Acuerdo demandado extendió a 150 días el término de 90 días que el Concejo Municipal de Montería le había conferido al

Alcalde Municipal para que ejerciera las facultades allí señaladas, pese a que el término inicial ya estaba vencido, razón por la cual violó el artículo 119 del C. de P. C., cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 119. Términos señalados por el juez. A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez, siempre que considere justa la causa invocada y que la solicitud se formule antes del vencimiento”

El a quo negó prosperidad a esa acusación afirmando, atinadamente, que el artículo transcrito no pudo ser violado porque no se aplica a la expedición del acto demandado.

En efecto, dicho artículo faculta a los jueces para señalar, dentro de un proceso judicial, el término en que debe cumplirse un acto cuando la ley no lo ha señalado y para prorrogarlo cuando medie una justa causa; pero no se aplica a actuaciones surtidas ante los concejos municipales, ni regula la prórroga de términos concedidos por éstos a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer pro t mpore facultades que corresponden a los primeros

7.2.2. El apelante no cuestionó el argumento descrito en el párrafo anterior, pero afirmó que el a quo se equivocó al negarse estudiar el cargo de violación del artículo 313-3 superior cuyo texto es el siguiente:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

(...)”

Reconoce la parte demandante que el artículo transcrito no se citó como violado en la demanda, pero asegura que el a quo debió estudiar su vulneración porque en el acápite del concepto de la violación de la demanda dijo claramente que mediante el Acuerdo No. 04 de 12 de febrero 1999 el Concejo Municipal de Montería concedió un término de 90 días al Alcalde Municipal para el ejercicio de las facultades allí previstas y que el acuerdo demandado lo amplió a 150 días cuando el término inicial ya se había vencido, por lo que la imputación descrita puede encuadrarse como una violación de la norma constitucional referida, la cual impide prorrogar los términos para el ejercicio de facultades pro t mpore cuando no se hayan ejercido oportunamente.

Lo primero que se debe precisar es que la afirmación del apelante según la cual el a quo dejó de estudiar el cargo de violación del artículo 313-3 superior no corresponde a la verdad.

En efecto, en la sentencia apelada se dijo que correspondía al actor la carga de señalar las normas violadas y el concepto de la violación y que como no señaló como violadas las disposiciones de la Ley 136 de 1994 que regulan la expedición de los acuerdos municipales, entonces no se estudiaría si fueron violadas.

En el fallo del a quo se estudió el cargo de violación del artículo 313-3 constitucional y le negó prosperidad porque si bien dicha norma permite a los concejos autorizar a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer **pro t mpore** precisas funciones que le correspondan al concejo, no fija un término máximo o mínimo, aunque sí un término preciso y razonable, como el que efectivamente concedió el acto demandado. A lo que agregó que el Acuerdo 004 de 1999 podía ser modificado con fundamento en el artículo 127 del Decreto 1333 de 1986 que dispuso que cualquier proyecto aprobado puede ser reconsiderado o modificado, y en el artículo 158 superior que permite la modificación de un Acuerdo siempre que se respete el principio de unidad de materia.

Para la Sala no hay duda de que el a quo acert  al estudiar el cargo de violación del artículo 313 constitucional pese a que de modo expreso no se invocó como violado en la demanda, en razón a la naturaleza pública que reviste la acción de nulidad instituida en el artículo 84 del C. C. A.

Lo anterior porque, tal como precisó la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en sentencia reciente¹ es necesario que en el marco de los procesos de nulidad el juez de lo contencioso administrativo, sin violar el derecho de defensa de los demandados, asuma un papel activo en la búsqueda de la justicia material, estudiando la violación de las normas constitucionales en aquéllos eventos en que, pese a no haber sido sealadas expresamente en la demanda, entre otras razones, porque dicha acción está instituida en defensa del ordenamiento jurídico y del interés general, razón por la cual el juez de su legalidad no está subordinado a los intereses de las partes.

¹ Sentencia de 6 de marzo de 2012, mediante la cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo decidió el proceso de nulidad electoral radicado con el No. 11001-03-28-000-2011-00003-00.

En la sentencia comentada discurrió así la Sala Plena:

“...tal como lo sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-197 del 7 de abril de 1999, en los eventos en los que se encuentre de por medio la violación a un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, el Juez está obligado a proceder a su protección aunque el actor no haya cumplido con la obligación de señalar las normas violadas y el concepto de violación de que trata el artículo 137 numeral 4º del C.C.A. Tampoco puede olvidarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la Carta Fundamental, cuando el Juez advierta incompatibilidad entre una norma de la Constitución y otra que debe sujetarse a ella, tiene la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. En otro escenario, es válido afirmar que, en tratándose de situaciones en las que la finalidad de la acción consiste en la protección de la integridad del ordenamiento jurídico y de por medio se encuentra un interés superior al de aquellos que puedan estar conformando la litis, es obligación del Juez actuar como un agente activo en la consecución de la justicia material, pues dentro de un Estado Social de Derecho el funcionario judicial no es un mero espectador de la actuación de las partes dentro del proceso.

A su turno y, de manera concurrente, no puede obviarse que la garantía del derecho al debido proceso constituye un pilar esencial de la función jurisdiccional, en virtud del cual, en todo caso, se limita al Juez en la asunción de una amplia potestad a la hora de fallar, pues de por medio se encuentra el interés de quien se viera perjudicado en las resultas del proceso, que puede exigir la interpretación irrestricta de las formas que pudieron no cumplirse a cabalidad dentro del trámite.

Así, entonces, de una adecuada ponderación de los principios en juego, es dable sostener que el Juez no es un autómatas del derecho, que por tanto, debe superar aquellos formalismos con el objeto de arribar a una decisión de fondo que resuelva la situación puesta a su consideración. Así las cosas, debe tener en cuenta los intereses de las partes o aquellos que se encuentren en conflicto.

Concretamente, la acción de nulidad electoral es entendida como una especie de la acción de simple nulidad, contemplada en el artículo 84 del C.C.A., a la cual es imperativo acudir cuando se debata la legalidad de nombramientos o de actos administrativos de naturaleza electoral y para cuyo trámite tiene disposiciones específicas, no excluyentes², a partir del artículo 223 ibídem.

² Al respecto, en Sentencia de 25 de enero de 2001, C.P. doctor Roberto Medina López, Expediente 2362, demandante: Dorothy Lucelly Molina Sánchez, la Sección Quinta de esta Corporación señaló que la acción de nulidad electoral, además de las causales específicas señaladas en los artículos 223 227 y 228 del C.C.A., “también puede ser promovida por las causales generales de nulidad del acto administrativo (...), como lo ha venido predicando esta Sala. Esto se debe sencillamente a que el control de legalidad de los actos de la administración, recomendado a la justicia contencioso – administrativa, no podría en sana lógica establecer

La naturaleza de la acción, a su turno, está directamente asociada con la protección al ordenamiento jurídico vigente y al interés general, por lo que en estos escenarios el Juez que conozca del asunto, con mayor razón, está obligado a analizar de manera integral la materia sometida a su consideración y así dar una respuesta de fondo que consolide aspiraciones tales como la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica”.

En el presente caso es evidente que, si bien el actor no señaló expresamente como violado el artículo 313-3 constitucional que establece que los concejos pueden autorizar a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer **pro t mpore** precisas funciones que le correspondan a aqu ellos; en el concepto de la violación si aludió al supuesto de hecho de ese artículo al señalar que mediante el acuerdo demandado el Concejo Municipal de Montería había prorrogado facultades pro t mpore, otorgadas de manera precisa mediante Acuerdo 004 de 12 de febrero de 1999.

En conclusión, la acusación de violación del artículo 313-3 superior debió ser estudiada y decidida, como en efecto lo fue.

No obstante, la Sala considera que el a quo decidió con fundamento en una interpretación errada del citado contrato, según la cual las facultades pro tempore que los concejos otorgan a los alcaldes puede ser ampliada o prorrogada, desconociendo que las mismas solo pueden ser otorgadas por una única vez.

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.

La primera condición no fue cumplida por el acto acusado pues extiende a 150 días el término inicial de 90 días de duración que el artículo 77 del Acuerdo 004 de febrero 12 de 1999 había otorgado para la realización de las actividades all  previstas y que se cumplió sin que el alcalde las hubiera ejercido.

independencia absoluta entre causales genéricas de nulidad, omnicomprensivas, y las específicas de nulidad electoral, como si el todo no abarcara las partes que lo componen.”.

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.

La facultad de otorgar facultades pro tempore al jefe del ejecutivo está prevista también en el artículo 150-10 en el nivel nacional, aunque referida al Congreso y al Presidente de la República en los siguientes términos:

ARTICULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de la facultad comentada en algunas sentencias, entre ellas en la C-1028/02 que se cita a continuación, al señalar que, dada su naturaleza, tiene carácter restrictivo pues exige una estricta limitación temporal que impide que pueda extenderse más allá del término de 6 meses, sólo puede versar sobre las materias precisamente delimitadas por el Congreso y no hace parte de la competencia ordinaria del Gobierno Nacional en tanto: (i) debe ser explícitamente conferidas por el Congreso; (ii) su concesión depende de la solicitud que realice el Ejecutivo.

“Según lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de leyes, revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Así, pues, mediante este

expediente el Congreso delega en el Ejecutivo su competencia legislativa para que éste último expida normas con el mismo valor y jerarquía normativa que las emanadas del propio órgano legislativo.

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

El revestimiento de facultades extraordinarias para legislar comporta realmente una delegación, pues se trata de que el Congreso fundado en su propia competencia atribuya al Presidente de la República los poderes legislativos necesarios para que regule determinada materia en forma tan legítima y eficaz como lo haría él mismo, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en la misma ley donde hace tal delegación.

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

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

La primera de estas exigencias consiste en que la delegación legislativa deba hacerse en forma expresa, y en concreto. No es posible, en consecuencia, entender que la delegación legislativa se ha hecho de modo implícito, sino que debe contar con una expresa manifestación de voluntad del Congreso en la que haga constar claramente que autoriza al Gobierno para dictar normas con rango de ley.

La segunda exigencia se refiere a que la delegación legislativa esté sujeta a un tiempo de duración, es decir, que no puede ser perpetua, sino que debe estar sometida a un plazo o término. Por tanto, la ley de delegación debe fijar el plazo máximo dentro del cual ha de ejercerse la potestad delegada, la cual expira vencido el mismo sin haberse ejercido, pues en ningún caso podrá entenderse que la delegación se hace por tiempo indeterminado. Según el artículo 150-10 Fundamental la delegación es hasta por seis meses.

Pero además, es indispensable que la delegación legislativa que efectúa el Congreso en la respectiva ley de facultades se haga para una materia concreta, específica. Al efecto, en dicha ley no sólo se debe señalar la intensidad de las facultades que se otorgan sino que, además, se ha de fijar su extensión determinando con precisión cuál es el objeto sobre el cual el Presidente ejercerá la facultad legislativa extraordinaria que se le confiere...”³

En el mismo sentido, esta Sección mediante Sentencia de 4 de octubre de 2001 (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero) se había pronunciado, así:

“En relación con las facultades extraordinarias que otorga el Congreso al Presidente de la República, y cuyos criterios generales son igualmente válidos para el caso de las facultades extraordinarias que conceden los Concejos a los Alcaldes, se tiene que siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta, de donde surge la consecuencia de la inexecutable de los decretos leyes que el Ejecutivo expida al amparo del artículo 150-10 de la Constitución cuando actúa por fuera del término expresamente señalado en la ley habilitante o se ocupa en la tarea de legislar sobre materias diferentes a las allí contempladas. En tales circunstancias, el Gobierno invade la órbita exclusiva de competencias del legislador ordinario, quebranta la Constitución y desconoce postulados básicos del Estado de Derecho”⁴.

De manera análoga a las consideraciones expuestas para el nivel nacional, el Constituyente quiso limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de los Concejos Municipales de manera indefinida en los alcaldes, para evitar que éstos en su condición de jefes del ejecutivo, pudieran ostentarlas mediante sucesivas prórrogas que desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes.

Por esas razones, no podía el Concejo Municipal de Montería desconocer, mediante el acto acusado, el término de 90 días otorgado inicialmente al Alcalde Municipal para ejercer las facultades previstas en el artículo 77 del Acuerdo 04 de 1999.

Como el apelante desvirtuó el fundamento del fallo apelado, habrá de revocarse y, en su lugar, se dará prosperidad a las pretensiones.

³ Sentencia C-1028/02. Ver en el mismo sentido la sentencia C-970/04

⁴ Sentencia de 4 de octubre de 2001, Rad. 08001-23-31-000-1997-3133-01. Actor. Sociedad Colombiana de Arquitectos. M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar, **DECLÁRASE** la nulidad del Acuerdo No. 16 de 24 de junio de 1999, proferido por el Concejo Municipal de Montería, "Por medio del cual se modifica el Acuerdo 004 de 1999 y se dictan otras disposiciones".

Segundo. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO