**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Competencia limitada de los Concejos municipales a los casos dispuestos en la Ley y en el respectivo reglamento / Deber de los Concejos de reglamentar la materia.**

Se concluye que corresponde al Concejo Municipal establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación, sin que ello implique como ya se dijo, que esa potestad pueda comprender la totalidad de los contratos que suscriba el alcalde municipal, sino únicamente y de manera excepcional “lo*s que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política*”. En consecuencia, se tiene que frente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar, que los concejos municipales deben reglamentar la materia, señalando los casos en que se requiera autorización previa. Y además deberán decidir sobre la autorización de los siguientes contratos: contrato de empréstitos, de vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y los demás que determine la ley. Sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la autorización para contratar otorgada al alcalde estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato, facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del alcalde. (…) Dicho de otra forma, los concejos municipales en materia de autorización contractual al ejecutivo deben haber expedido previamente el reglamento correspondiente para el efecto, respetando el marco legal y constitucional, para luego si poder expedir el acto administrativo que autorice al primer mandatario para suscribir contratos administrativos.

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Alcance de la facultad reglamentaria de los Concejos / Jurisprudencia constitucional.**

*“(…) Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente “a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador”.*

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Alcalde tiene facultad general de suscribir contratos / Solo requiere autorización en casos señalados por la Ley y el reglamento.**

Debe entenderse 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 mediante Acuerdo.

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Concejo municipal no podía autorizar compraventa de mueble pues no es un contrato previsto en la Ley ni en el reglamento.**

Para la Sala el Concejo Municipal al emitir autorización previa para vender el mencionado vehículo automotor incurrió en flagrante ilegalidad toda vez que desconoció i) las facultades contractuales del alcalde, ii) los principios de eficiencia, celeridad y economía, iii) interfirió en las potestades contractuales y de ejecución del presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales que la constitución y la ley le asignan al alcalde. Además, ni la constitución ni la ley facultan al Concejo Municipal para someter ese tipo de contrato a su autorización, pues se trata de una potestad o atribución conferida para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, para lo cual debe mediar un reglamento, lo que en el presente caso no se presenta. Así las cosas, solo “excepcionalmente” la administración municipal necesitará autorización previa del concejo municipal en los casos estrictamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, y los que expresamente señale el concejo mediante acuerdo de conformidad a lo normado en los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

**EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS / Surten efectos a partir de su publicación / Acuerdo inválido por contradecir esta estipulación.**

El Acuerdo bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA), pero es eficaz y oponible a terceros desde su publicación. Luego, resulta indispensable la publicación del acto general en el diario oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, para que sea obligatorio. Al obviarse esta estipulación, resulta claro que se está en presencia de un vicio que afecta la validez de todo el acto demandado. En consecuencia, la Sala concluye que el Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Rondón, es inválido, dado que desborda las atribuciones del Concejo Municipal y en ese orden, va en contravía del ordenamiento jurídico y del principio de separación de poderes.

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

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Tunja, 9 de marzo de 2022

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Actuación | : | **Validez de Acuerdo Municipal** |
| Demandante | : | **Departamento de Boyacá** |
| Demandado | : | **Acuerdo nº 011 de 2020 Concejo Municipal de Rondón** |
| Expediente | : | **150012333000-2021-00037-00** |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Magistrado Ponente | : | **Luís Ernesto Arciniegas Triana** |

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020, *"Por medio del cual se autoriza al alcalde municipal para dar en venta bien mueble correspondiente al Municipio de Rondón–Boyacá y cederlo en su totalidad a la Empresa Social del Estado Centro de Salud San Rafael de Rondón”.*

**I. ANTECEDENTES**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez de los artículos 1º y 3º del Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Rondón.

**II. HECHOS**

El Concejo Municipal de Rondón expidió el Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá el 2 de diciembre de 2020.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Ley y a la Constitución.

Estima como normas violadas, el numeral 3 del artículo 313, el artículo 314, los numerales 3 y 9 del artículo 315 de la Constitución Política, el ordinal b) numeral 3º del artículo 11 y el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de Rondón, desconoce la norma antes descrita, por las siguientes razones:

Respecto a la petición de invalidez del artículo 1º del acuerdo demandado, indica que se desconoce la normatividad invocada como violada, ya que, en la citada disposición el Concejo Municipal de Rondón autorizó contractualmente al alcalde para celebrar el contrato de compraventa de un vehículo automotor, que no se encuentra en el listado del parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, ni en el reglamento del Concejo Municipal para otorgar las autorizaciones contractuales correspondientes, y, en consecuencia, la objeción de invalidez tiene vocación de prosperidad.

De acuerdo con la norma citada, el único contrato de compraventa que requiere autorización previa por parte del Concejo Municipal es el de compraventa de bienes inmuebles, lo que excluye a los contratos de bienes muebles – incluidos los vehículos automotores, en virtud a que dicho listado de contratos del parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 es taxativo.

Sostiene que la autorización que deben otorgar los concejos municipales a los alcaldes en materia contractual debe ser determinada y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal, y el contrato de compraventa de bien mueble – en el caso bajo de estudio de vehículo automotor- no se encuentra reglamentado por el citado cuerpo colegiado.

Respecto a la solicitud de invalidez parcial del artículo 3º del acuerdo demandado, señala que dichos actos administrativos rigen a partir de la promulgación o publicación y no desde la sanción.

Al respecto, señala que es gracias a la promulgación y/o publicidad que el Acuerdo Municipal produce efectos jurídicos. Que el proyecto de acuerdo se convierte en Acuerdo con la sanción, que en presente caso ocurrió el 2 de diciembre de 2020, pero con efectos jurídicos desde su promulgación que se realizó el 3 de diciembre de 2020.

**III. TRÁMITE PROCESAL**

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 25 de enero de 2021 siendo admitida por el despacho, sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en la lista, **el municipio de Rondón** se pronunció solicitando la validez del acuerdo, alegando respecto al cargo formulado en contra del artículo 1º del acuerdo demandado que no tiene ningún sentido factico ni jurídico, en tanto dicha disposición **en ningún momento autoriza al Alcalde del municipio de Rondón para celebrar un contrato de compraventa de vehículo**, **sino para la enajenación** de un vehículo de propiedad del ente territorial y la Empresa Social del Estado Centro de Salud San Rafael de Rondón.

Luego, expone que la autorización para la enajenación de un porcentaje de un vehículo de propiedad del municipio, dada al señor Alcalde municipal, por parte del Concejo Municipal, “*cuenta con todo el sustento legal requerido, reiterando la validez del acuerdo municipal No 011 de 2020”*.

Expone que el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política consagra que corresponde a los Concejos Municipales autorizar al Alcalde para celebrar contratos, competencia desarrollada entre otras, con la expedición de la Ley 136 de 1994, en la que se señala, como atribución de los concejos, reglamentar la autorización al Alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del concejo.

Por otro lado, afirma que la demanda de la referencia no se instauró dentro del término consagrado en el artículo 119 del Decreto nº 1333 de 1986, es decir, dentro de los (20) días siguientes al recibo del acuerdo demandado, aduciendo que dicho término se debe contar desde el 3 de diciembre de 2021 y la acción fue instaurada el 28 de enero de 2021.

Como consecuencia de lo anterior, solicita que se rechace la demanda de validez presentada en contra del Acuerdo nº 011 del 20 de noviembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Rondón, por haberse ejercido la acción de manera extemporánea.

3. Mediante providencia del 7 de julio de 2021 se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Además, como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

**IV- CONSIDERACIONES**

**1. Asunto previo: oportunidad para demandar el acuerdo bajo revisión**

Previo a plantear el problema jurídico, se analizará si la demanda de la referencia se instauró o no dentro del término consagrado en el artículo 119 del Decreto nº 1333 de 1986, es decir, dentro de los (20) días siguientes al recibo del acuerdo demandado.

Revisando los archivos remitidos por la Gobernación de Boyacá junto con la demanda, se aprecia que el municipio de Rondón remitió vía correo electrónico el Acuerdo nº 011 del 20 de noviembre de 2020, a la oficina de asuntos jurídicos del departamento de Boyacá el 2 de diciembre de 2020, por lo que había plazo para radicar la demanda ante esta Corporación hasta el 25 de enero de 2021, tal y como se hizo mediante correo electrónico enviado al email de la oficina de reparto de Tunja, descontando el día de la rama judicial que se celebra el 17 de diciembre de cada año y la vacancia judicial que inició el 19 de diciembre de 2020 y culminó el 11 de enero de 2021.

Por tal razón, no es cierta la afirmación hecha por el municipio de rondón de que la demanda se radicó hasta el 28 de enero de 2021, pues se presentó dentro de la oportunidad legal, de modo que la Sala procederá a su estudio de fondo.

**2. Problema jurídico**

El debate se contrae a determinar si el Concejo Municipal de Rondón se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales, al otorgar mediante el Acuerdo nº. 011 del 20 noviembre de 2021 autorización al alcalde del municipio de Rondón – Boyacá, para realizar la enajenación de un vehículo automotor, contrato que aduce el Departamento de Boyacá no se encuentra enunciado en el listado del parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, ni en el reglamento del Concejo Municipal.

Por otro lado, se analizará la validez del artículo 3º del acuerdo demandado, y por consiguiente, a partir de cuándo los acuerdos municipales empiezan a regir, si a partir de su promulgación o publicación o desde la sanción.

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizará previamente i) el alcance de las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual y ii) la solución del caso concreto.

**2. Las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual**

Los artículos 313 y 315 Superiores establecen las competencias de los concejos y los alcaldes respectivamente, y prevén que la misma Constitución y la ley pueden asignarles otras. De su lectura se desprende cómo las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo local, en tanto que las funciones del alcalde son, en su esencia, de ejecución porque su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

Sobre las **competencias para la contratación** de los municipios, dispone la Constitución Política:

"Art. 313: Corresponde a los Concejos: 1. (…)

3. **Autorizar al Alcalde para celebrar contratos** y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo…"

"Art. 314: En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio…"

"Art. 315: Son atribuciones del alcalde: 1. (…)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (…)

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto…"

Como puede verse, en materia de contratación la Carta establece que corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución, relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996[[1]](#footnote-1), que, al referirse a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, señala expresamente que dichas facultades se ejercerán "*teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes*", entre las cuales se encuentran, como ya se vio, el artículo 313-3 de la Constitución Política.

Igualmente, la Ley 136 de 1994[[2]](#footnote-2) señala en su artículo 91 que corresponde a los alcaldes: "*5.* *Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables*".

Ahora bien, el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone en virtud del principio de economía que *“Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación*”. En ese sentido, la función de los concejos de autorizar al alcalde para contratar, **no puede utilizarse para arrogarse atribuciones de control o de cogestión contractual que ni la Constitución ni la ley han previsto.**

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012[[3]](#footnote-3), que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala entre otras como atribuciones de los concejos:

“Artículo 18. El artículo [32](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329) 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 3 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.”.

De la norma transcrita, se concluye que corresponde al Concejo Municipal establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación, sin que ello implique como ya se dijo, que esa potestad pueda comprender la totalidad de los contratos que suscriba el alcalde municipal, sino únicamente y de manera excepcional “lo*s que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política*”.

En consecuencia, se tiene que frente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar, que los concejos municipales deben reglamentar la materia, señalando los casos en que se requiera autorización previa. Y además deberán decidir sobre la autorización de los siguientes contratos: contrato de empréstitos, de vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y los demás que determine la ley. Sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la **autorización para contratar otorgada al alcalde estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato,** facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del alcalde.

Destaca la Sala que el legislador le confirió a **los concejos la facultad de reglamentar la autorización** para que el alcalde pueda contratar y les ordena perentoriamente que deben señalar, es decir, enlistar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización del concejo, disposición más que natural, puesto que le está indicando a esos cuerpos colegiados que al expedir un acuerdo municipal, en materia de contratación deben sujetarse siempre al acuerdo marco que contenga la reglamentación correspondiente que ha debido expedir ese órgano edilicio, todo ello **con el fin de evitar que sin fundamento ni razón alguna los concejos se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo**.

Dicho de otra forma, los concejos municipales en materia de autorización contractual al ejecutivo deben haber expedido previamente el reglamento correspondiente para el efecto, respetando el marco legal y constitucional, para luego si poder expedir el acto administrativo que autorice al primer mandatario para suscribir contratos administrativos.

De lo anterior, debe entenderse que si bien el alcalde es quien tiene competencia para suscribir y ejecutar los contratos, el inciso final del artículo 150 de la Constitución, que autoriza la expedición de un régimen general de contratación por parte del Congreso, **no habilita por sí sólo a los alcaldes municipales para contratar sin la autorización del concejo municipal**, exigencia ésta que la misma Carta establece en su artículo 313-3.

Sobre este aspecto el Consejo de Estado en concepto del 5 de junio de 2008, citando la sentencia C-738 de 2001 de la Corte Constitucional, sostuvo:

“2º. Frente a la autorización, señala la Corte Constitucional, **corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación**. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que **dicha atribución no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde**, **sino únicamente y de manera excepcional “los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”.**

A contrario de lo anterior, **sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo**, como es práctica usual. En este caso, **el concejo puede reservase o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde**.

Ahora, como función típicamente administrativa y por tanto subordinada a la ley, deberá ser ejercida de forma razonable y ajustarse a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, pues como dice la Corte, “sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza”.

3. En relación con la reglamentación de esa autorización (art.32-3 de la Ley 136 de 1994), la Corte Constitucional advierte que **ella se refiere a la reglamentación no de la función contractual del alcalde, sino del procedimiento interno que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto;** **por tanto, los concejos no podrán so pretexto de reglamentar dicha autorización, “extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta.”**

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente “a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador” (Negrillas y Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo expresado en los párrafos inmediatamente anteriores, no cabe duda que, como lo pregona el artículo 313 Constitucional, al concejo municipal tan sólo le corresponde ***“…Autorizar al alcalde para celebrar contratos…”***, **más no imponerle limitante alguna para su celebración, salvo los casos autorizados por la ley.**

Asimismo, en otro pronunciamiento el Consejo de Estado[[4]](#footnote-4) en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado[[5]](#footnote-5), como ahora se reitera, que:

1. De conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, **los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal**, salvo para los **casos *excepcionales* en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente”.** (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Sobre el tema debatido en esta oportunidad, el 11 de marzo de 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado12, se pronunció así:

“De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-32 de la Ley 80 de 1993, 91-D-53 de la Ley 136 de 1994 y 1104 del Decreto 111 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 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”[[6]](#footnote-6).

(…)

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

1. 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…
2. En los **casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerd**o, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos: (…) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Artículo 32º.- 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”.

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) r**eglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización[[7]](#footnote-7)”** (Resalta la Sala).

Además, la autorización otorgada al ejecutivo municipal que debe impartir el concejo en ciertos casos, no puede ir más allá de simplemente facultarlo para contratar, sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la facultad otorgada estipulen aspectos concretos que determinen el **cuándo,** **por cuanto**, **cómo y con quién debe realizar determinado contrato.**

Así pues, en virtud de la atribución Constitucional contenida en el 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*”[[8]](#footnote-8).

Por tanto, debe entenderse 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 mediante Acuerdo[[9]](#footnote-9).**

**3. Solución del caso concreto**

Se determinará si el Concejo Municipal de Rondón se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales, al otorgar mediante el Acuerdo nº. 011 del 20 noviembre de 2021 autorización al alcalde del municipio de Rondón – Boyacá, para realizar la enajenación de un vehículo automotor, contrato que aduce el Departamento de Boyacá no se encuentra enunciado en el listado del parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, ni en el reglamento del Concejo Municipal.

El citado acto administrativo dispone en la parte considerativa y resolutiva lo siguiente:

“…

SEXTA. Que el municipio de Rondón – Boyacá cuenta con un vehículo automotor en conjunto con la Empresa Social del Estado Centro de Salud San Rafael de Rondón…

…

Por lo anterior se requiere autorización al Concejo Municipal para la enajenación directa del 50% del vehículo correspondiente al Municipio de Rondón.

…

**ACUERDA**

**ARTÍCULO 1º:** Autorizar al Alcalde del Municipio de Rondón – Boyacá, para realizar la enajenación del vehículo automotor abajo descrito, de propiedad del Municipio de Rondón y la Empresa Social de Estado Centro de salud San Rafael de Rondón, para que una vez el lleno de los requisitos legales, realice el proceso correspondiente, demostrando la mayor diligencia y cuidado en el desarrollo del proceso:

**Marca:** TOYOTA L/CRUISER

**Clase:** OFICIAIL/ESPECIAL

**Carrocería:** Tipo AMBULANCIA

**Modelo:** 2001

**Cilindraje:** 4.5

**Línea:** LAND CRUISER

**Número de motor:** 1fz0441013

**Placas:** OHK 409

**Chasis:** 9FH31UJ7514002068

**Propietarios:** MUNICIPIO DE RONDON Y CENTRO DE SALUD DE RONDON

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Autorizar al alcalde del Municipio de Rondón – Boyacá, a ceder la totalidad de los recursos producto de la enajenación directa del vehículo tipo ambulancia a la Empresa Social del Estado Centro de Salud San Rafael del Municipio de Rondón.

**Destinación de recursos por enajenación de Bienes Muebles.** Los recursos generados por concepto de venta, serán destinados para el saneamiento de pasivos y gastos de funcionamiento de operación de la ESE CENTRO DE SALUD SAN RAFAEL DEL MUNICIPIO DE RONDON Identificada con NIT 820.003.444-5.

**ARTÍCULO TERCERO: Vigencia:**  El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y aprobación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias”.

Para la Sala el Concejo Municipal al emitir autorización previa para **vender el mencionado vehículo automotor incurrió en flagrante ilegalidad toda vez que** desconoció i) las facultades contractuales del alcalde, ii) los principios de eficiencia, celeridad y economía, iii) interfirió en las potestades contractuales y de ejecución del presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales que la constitución y la ley le asignan al alcalde.

Además, ni la constitución ni la ley facultan al Concejo Municipal para someter ese tipo de contrato a su autorización, pues se trata de una potestad o atribución conferida para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, para lo cual debe mediar un reglamento, lo que en el presente caso no se presenta.

Así las cosas solo “excepcionalmente” la administración municipal necesitará autorización previa del concejo municipal en los casos estrictamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, y los que expresamente señale el concejo mediante acuerdo de conformidad a lo normado en los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

Circunstancia que solo lo faculta para señalar los casos excepcionales donde es necesaria su aprobación, previa reglamentación del trámite interno para la obtención de dicha autorización por parte del ejecutivo, que no implica la estipulación de aspectos concretos que determinen el **cuándo,** **por cuanto**, **cómo y con quién debe realizar determinado contrato**, lo que se repite, sería una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues de conformidad con lo señalado en el artículo 314, en concordancia con el numeral 3° del artículo 315 Superior, al alcalde le competen la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la Administración municipal.

Por último, el artículo 3º del acto bajo estudio establece que el Acuerdo Municipal rige a partir de la fecha de su sanción y aprobación. Para efectos de establecer el momento a partir del cual surten efectos los Acuerdos expedidos por los Concejos Municipales, debe aplicarse, en lo que no contradiga la norma, el artículo 116 del Decreto 1333 de 1986[[10]](#footnote-10), que dispone:

**“Artículo 116º.-** Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción” (Subraya la Sala).

En cuanto a este punto vale la pena traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional, respecto del momento a partir del cual empiezan a producir efectos los actos administrativos expedidos por las autoridades:

“En síntesis, los actos administrativos expedidos por las autoridades de los diferentes órdenes territoriales existen y son válidos desde el momento mismo de su expedición, **pero no producen efectos jurídicos, es decir, no tienen fuerza vinculante, sino a partir de que se realiza su publicación**, **en tratándose de actos administrativos de carácter general**, o su notificación cuando se trata de actos administrativos de carácter particular. Sólo a partir de este momento, serán obligatorios y oponibles a terceros”[[11]](#footnote-11) (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Por otro lado, el artículo 65 del CPACA prescribe que “*los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”.*

Ateniendo estos preceptos resulta claro que el Acuerdo bajo estudio existe y se presume legal desde su expedición (art. 88 CPACA), pero es eficaz y oponible a terceros desde su publicación. Luego, resulta indispensable la publicación del acto general en el diario oficial o gaceta o, subsidiariamente, a través de la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación[[12]](#footnote-12), para que sea obligatorio. Al obviarse esta estipulación, resulta claro que se está en presencia de un vicio que afecta la validez de todo el acto demandado.

En consecuencia, la Sala concluye que el Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Rondón, es inválido, dado que desborda las atribuciones del Concejo Municipal y en ese orden, va en contravía del ordenamiento jurídico y del principio de separación de poderes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ** del Acuerdo No. 011 del 20 de noviembre de 2020, proferido por el Concejo Municipal de Rondón, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.** Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al presidente del Concejo y al alcalde Municipal de Rondón.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMÓN

**Magistrado**

1. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto [↑](#footnote-ref-1)
2. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [↑](#footnote-ref-2)
3. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-4)
5. Concepto 1889 de 2008. Al revisar los antecedentes de la ley se observa que en los primeros debates se quisieron llevar a la ley estos límites por el abuso que en algunos casos se ha hecho de la potestad conferida a los concejos municipales. Por ejemplo, en el Proyecto de ley (Gaceta 191 de 2011) se señalaba con mayor claridad el alcance la función: señalar el procedimiento interno que deberá seguir el Alcalde ante los Concejos para obtener la autorización respectiva; los criterios que debe seguir para otorgarla; los casos en los cuales tal autorización es necesaria y los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización. Y en la ponencia para Segundo Debate (Gaceta del Congreso 723 de 2011) se propuso la siguiente redacción: “**Parágrafo 4°.** El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. **El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio.** (subrayado y negrilla original). [↑](#footnote-ref-5)
6. Concejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp.: 2004- 02098. [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014. [↑](#footnote-ref-7)
8. Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. Concepto 2238 de 2015 [↑](#footnote-ref-9)
10. **Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal** [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencia C-957/99 [↑](#footnote-ref-11)
12. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017, p 269: *“(…) Los actos administrativos que tengan el carácter de generales, independientemente de la autoridad que los haya proferido, solo so****n obligatorios para los particulares en el momento en que hayan sido publicados en el Diario Oficial o en el diario, gaceta territorial o boletín que la administración*** *y sus entidades tengan destinados para tales fines.*

    *(…)*

    *En reiteradas oportunidades el Consejo de Estado ha recogido el anterior planteamiento doctrinal. La corporación acepta la tesis de la existencia del acto administrativo, pero de la ausencia de eficacia, cuando el mismo no ha sido publicado. Bajo ese presupuesto* ***la administración no puede hacer eficaz un acto de carácter general sin su debida publicación. Esto es, le está vedada la posibilidad de hacer que el mismo surta efectos a partir de la fecha de su expedición. Con la expedición el acto nace a la vida jurídica; con la publicación se hace eficaz y oponible a los asociados****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original) [↑](#footnote-ref-12)