**ALCALDE MUNICIPAL - Le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior / CONCEJO MUNICIPAL – Le corresponde autorizar al alcalde para contratar en los casos establecidos en la Ley y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, lo cual implica condicionar temporalmente la función contractual del alcalde / AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR - No implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal.**

En lo que concierne al estudio de la alzada, se observa que el artículo tercero del Acuerdo 026 de 8 de octubre de 2019, estableció: “ARTÍCULO TERCERO: AUTORIZARal señor Alcalde de la Ciudad de Tunja, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2019, para adelantar los trámites correspondientes a la compra del inmueble”.Del artículo anterior, se observa que el artículo tercero del Acuerdo demandado, contradice abiertamente el marco constitucional y legal y el precedente horizontal en la materia, según el cual si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar en los casos establecidos en la Ley y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, ello no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al Alcalde le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior. En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio, no pueden determinar un marco temporal, dado que el mandato constitucional no lo establece de esta manera; lo que sí debe suceder cuando la corporación edilicia municipal se despoja de sus precisas atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento sí debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones –pro tempore- pero solo para las funciones que están a cargo del Concejo. Así las cosas, erra el apelante en cuanto a afirmar que el marco temporal obedeció al cumplimiento de una orden judicial, sobre pasando los límites dispuestos por la norma, pues la facultad del concejo municipal no permite imponer un marco temporal al primer mandatario, para celebrar contratos como representante legal del municipio; lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior. Por lo anterior, no cuenta con vocación de prosperar los argumentos de apelación presentados contra el fallo de primera instancia y en tal sentido, será confirmada la decisión.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333013201900217011500123> |



***REPÚBLICA DE COLOMBIA***

***TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ***

***SALA DE DECISIÓN No. 4***

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

Tunja, doce (12) de julio de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| **DEMANDANTE:** | JUAN SEBASTIAN RAMIREZ GARCIA |
| **DEMANDADO:** | MUNICIPIO DE TUNJA – CONCEJO MUNICIPAL |
| **REFERENCIA:** | 150013333013-**2019-00217**-01 |
| **MEDIO DE CONTROL:** | SIMPLE NULIDAD |
| **TEMA:** | LIMITACION DEL TIEMPO PARA REALIZAR EL ACUERDO DE COMPRAVENTA. |
| **ASUNTO:** | **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA** |

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la entidad demandada, contra la sentencia proferida el 23 de abril de 2021 por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**DEMANDA[[1]](#footnote-1)**

# Declaraciones y condenas

1. El señor Juan Sebastián Ramírez García en nombre propio, instauró demanda de Simple Nulidad contra el Municipio de Tunja – Concejo Municipal Tunja, con el objeto de que se declare la Nulidad del Acuerdo Municipal 026 del 08 de octubre de 2019, específicamente los artículos Primero al Cuarto en los cuales se “*Autoriza al alcalde Municipal de Tunja*, *para que* (…) *celebre contrato de compraventa sobre el bien inmueble identificado con el numero catastral No. 01020010001100,* (…) *de propiedad del señor Guillermo Corredor Rodríguez”* para que en dicho inmueble se realice la construcción de andenes y con ello reestableciendo el derecho colectivo al espacio público.

**Fundamentos fácticos:**

1. Como fundamentos fácticos de la demanda, la parte actora enunció los que se resumen enseguida:

1. Señaló, que el alcalde del Municipio de Tunja por medio de Decreto 0315 de 4 septiembre del 2019, convocó al Concejo Municipal para sesiones extraordinarias entre el 16 y 30 septiembre de 2019.

1. Que, en los proyectos que se estudiaron en dichas fechas, se encuentra el Decreto 0315 “*por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Tunja para celebrar contrato de compraventa sobre el inmueble al que corresponde el folio de matrícula inmobiliaria 070-76872 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, de propiedad del señor Guillermo Corredor Rodríguez, ubicado en la Jurisdicción del Municipio de Tunja”.*

1. Que, en fecha 27 de septiembre de 2019, fue aprobado en la Comisión Segunda de Asuntos Administrativos y Presupuestales, el proyecto de Acuerdo No. 026 de 2019 *“Por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Tunja para celebrar contrato de compraventa sobre el inmueble al que corresponde el folio de matrícula inmobiliaria 070-76872 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, de propiedad del señor Guillermo Corredor Rodríguez, ubicado en la Jurisdicción del Municipio de Tunja”.* Siendo aprobado en Plenaria del Concejo Municipal, el 3 de octubre de 2019.

1. Que, el 1º de octubre de 2019, inició el último periodo de sesiones ordinarias en el Concejo Municipal.

**Fundamentos de derecho.**

1. Como normas violadas expuso la Constitución, y el Acuerdo Municipal 037 del año 2008 (reglamento interno del Concejo Municipal de Tunja).

1. Expuso que, de acuerdo al reglamento interno del Concejo Municipal, específicamente el numeral 4 del artículo 47, la comisión primera es quien está facultada para llevar a cabo el primer debate cuando se trate de las autorizaciones contractuales; sin embargo, que el primer debate se realizó por la comisión segunda, por lo que, a su juicio, existió una irregularidad en el trámite.

1. Agregó, que existió una desviación de poder, toda vez que se estipuló un tiempo para realizar las actuaciones contractuales, y con ello el concejo se convierte en quien organiza funciones propias del alcalde, en consecuencia, observa una desviación de poder y con ello la nulidad del acto.

# CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[[2]](#footnote-2)

**10.** Tal como lo refirió la primera instancia, la entidad demandada no contestó el escrito demandatorio.

# SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA[[3]](#footnote-3)

**11.** El Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante sentencia proferida el 23 de abril de 2021, resolvió:

***“PRIMERO.*** *DECLARAR la* ***nulidad del artículo 3 del Acuerdo No. 026 del 8 de octubre de 2019,*** *“por medio del cual se autoriza al alcalde municipal de Tunja para celebrar contrato de compraventa sobre el inmueble al que corresponde el folio de matrícula inmobiliaria 07076872 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Tunja, de propiedad del señor Guillermo Corredor Rodríguez, ubicado en la Jurisdicción del Municipio de Tunja”, conforme se expuso en la presente decisión.*

***SEGUNDO****. Negar las demás pretensiones de la demanda.*

***TERCERO****. Sin condena en costas.*

*(…)”*

1. Para llegar a tal decisión, el a quo luego de referirse a las funciones de los alcaldes y de los Concejos Municipales, resaltó, que para que el jefe de la Administración Municipal pueda realizar actividades contractuales, requiere la autorización del Concejo, a la luz de la Norma Constitucional, y que el procedimiento para dotar de esas facultades al alcalde, está reglado por el procedimiento interno de la duma municipal.

1. Refirió que el artículo 25 de la Ley 136 de 1994 reguló las comisiones de las corporaciones edilicias. Que, por su parte, el Acuerdo No. 0037 de 2008, que contiene el reglamento del Concejo municipal de Tunja, en el capítulo VI regló las comisiones, para lo cual determinó que funcionarán 3 tipos de comisiones: las permanentes, la comisión general y las comisiones accidentales (artículo 43).
2. Que habrá dos comisiones permanentes que serán, la primera -del Plan y programas de desarrollo- y la segunda -asuntos administrativos presupuestales (artículos 44 a 48)-.

1. Que, según el acuerdo, la Comisión Primera tendrá dentro de sus funciones surtir el primer debate a los proyectos relacionados, entre otros aspectos, con: Los que tengan por objeto la enajenación y destinación de bienes municipales y la asignación o cambio de uso de inmuebles, cuando el Concejo sea el competente para ello; y los proyectos relacionados con autorizaciones al alcalde para celebrar los respectivos contratos.

1. Que, por su parte, la Comisión Segunda tendrá dentro de sus funciones surtir el primer debate a los proyectos relacionados, entre otros, con el presupuesto municipal.

1. Que, para el caso de marras, si bien el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, estableció el deber del concejo municipal de decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en casos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, dentro de las funciones establecidas en el Acuerdo No. 0037 de 2008, no se indicó ninguna función relacionada con la “*compraventa*”, únicamente la enajenación, lo cual suscitó una disparidad de interpretaciones, pues la enajenación se configura cuando se pasa o transmite a alguien el dominio de algo o algún otro derecho sobre ello, mientras que la compraventa de un bien, que es el caso de la autorización señalada en el Acuerdo, gravitó sobre el debate que se realizó en la comisión permanente, en relación directa con un aspecto presupuestal, siendo necesario que el Concejo aprobara una partida para ser destinada al cumplimiento de una orden judicial. Por lo tanto, era necesario que dicho debate se realizara ante la comisión que tenía a cargo el presupuesto, dado que la compra de ese bien inmueble no estaba contemplada en el presupuesto del plan de desarrollo.

1. En tal sentido, consideró la instancia, que no se estaba destinando un inmueble del municipio o cambiando su uso, como quiera que se trataba de un bien privado identificado con matrícula inmobiliaria No. 070 – 76872 del cual se autorizaba su adquisición en cumplimiento de una sentencia judicial, por tanto, no estaba estipulado tampoco como parte del plan de desarrollo ni comprometidas para su adquisición vigencias futuras. En tal sentido, de cara a cada una de las funciones contenidas en el acuerdo reglamentario, no se advirtió una que consagre específicamente la compra de bienes inmuebles o el cumplimiento de sentencias judiciales, mientras que el artículo 49, dispuso que serán las comisiones permanentes las que conocerán de los proyectos de autorizaciones, y la comisión segunda tenía como función los temas relacionados con el presupuesto.

1. Que, conforme a la orden judicial, impuesta dentro de acción popular 2008-0159, el municipio debía apropiar la suma correspondiente a la satisfacción de la condena, realizando la compra del inmueble, estimado en la suma de $82.990.000, función a cargo de la Comisión Segunda o de Presupuesto. Por lo que, en consideración a lo anterior, el *a quo* no encontró fundado el cargo de expedición de forma irregular, ni violación a la Ley 1551 de 2012 ni al reglamento interno del Concejo Municipal de Tunja en sus artículos 11, 34, 41 numeral 6, 44 y 47.

1. En cuanto al cargo de falsa motivación, en consideración a que no se tuvieron en cuenta los requisitos del artículo 6° del Acuerdo No. 003 del 31 de mayo de 2013, esto es la copia de la escritura pública objeto de compra, certificado de registro inmobiliario, paz y salvo de la oficina de impuestos municipal, avalúo comercial del predio, certificado del uso del suelo, licencia o autorización para segregación del inmueble y planos del predio a intervenir, refirió el *a quo,* que analizado en su contenido la norma citada en precedencia, y de acuerdo al material probatorio aportado por el Concejo Municipal de Tunja, se logró observar el cumplimiento de lo normado en el Acuerdo 003 de 2013, por lo que consideró el a quo, que no existió fundamento para llegar a determinarse que, al expedirse el Acuerdo censurado, se hubiese incurrido en falsa motivación y contrario a ello, se observó, que la exposición del acto enjuiciado, su titulación y su parte resolutiva estaban encaminadas a autorizar al alcalde del municipio de Tunja a comprar el bien identificado con No. 070-76872 a fin de dar cumplimiento a sentencia de acción popular radicado No. 2008- 0159, para garantizar derechos colectivos por la falta de andenes en un tramo aledaño a la vía del viaducto.

1. En cuanto al cargo de “*desviación de las atribuciones propias de la autoridad que expidió el acto administrativo*”, en consideración a que el Concejo municipal de Tunja se extralimitó al imponer temporalidad a la autorización para que el alcalde adquiriera a favor del municipio de Tunja el inmueble, como quiera que la norma constitucional no lo establece, el Concejo municipal de Tunja estaría co-administrando al trasladarle la dirección y control de la actividad contractual. Resaltó el *a quo* que, revisado el fundamento normativo del Acuerdo, las normas constitucionales y las leyes que las desarrollan, no se otorgaron al Concejo la facultad de limitar el ejercicio de la contratación por parte de los alcaldes. Lo que dispuso la norma es que, en caso de que el Concejo entregue una atribución propia de su función, sí podrá limitar el uso de esta facultad por los mandatarios. Que, para el caso de marras, como quiera que la autorización no fue para adelantar una función del Concejo sino para realizar la compra de un bien inmueble, que, si bien debe ser autorizada por el Concejo, no es una facultad suya realizar dicho negocio jurídico, señaló la instancia, que le asistió razón al demandante en el primer postulado del cargo de desviación de las atribuciones propias, pues el artículo 3 del Acuerdo No. 026 de 2019, limitó al alcalde del municipio de Tunja a adelantar los trámites correspondientes para la compra de inmueble hasta el 31 de diciembre de 2019, desviando las atribuciones propias del Concejo municipal de Tunja, quien no contaba con la facultad para limitar el ejercicio contractual del municipio de Tunja, vició que afectó exclusivamente el artículo 3° del Acuerdo No. 026 de 2019.

**ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN.**

**Municipio de Tunja[[4]](#footnote-4).**

1. Como argumentos de apelación, señaló que, el contenido del artículo 3º de la parte resolutiva del Acuerdo, de limitar el tiempo que tiene el Alcalde para adelantar los trámites correspondientes a la compra del inmueble, no resulta ser una intromisión en la actividad contractual, en razón a que, el cumplimiento de las órdenes emitidas dentro de la acción popular resultan ser de imperiosa necesidad, a fin de evitar que los derechos colectivos protegidos a través del ejercicio de la acción constitucional, no se atiendan dentro un plazo razonable, aun teniendo en cuenta, que el inmueble objeto de compraventa ya había agotado el trámite de declaratoria de utilidad pública.

1. Que el concejo municipal y el Municipio de Tunja estaban obligados dentro del fallo de la acción popular a ejercer las siguientes medidas:

* 1. *adoptar de forma efectiva y en el* ***término de un mes*** *las medidas provisionales necesarias para garantizar el paso peatonal en condiciones de seguridad y accesibilidad en el sector colindante de la calle 24 con el viaducto.*
  2. *procederá en el término de* ***seis meses*** *adelantar las gestiones administrativas pertinentes, esto es obtener las disponibilidades presupuestales, permisos y licencias que requiera, que le permitan garantizar el restablecimiento del derecho colectivo al espacio público, vulnerado con los andenes reducidos y sin el cumplimiento de normas técnicas que se observan al costado del viaducto sobre la calle 24.*
  3. *dentro de los* ***seis meses*** *siguientes al plazo concedido en el numeral anterior, procederá ejecutar las obras físicas que requieran para garantizar que los andenes contiguos y colindantes con el viaducto en el sector de la calle 24, cumpla los requisitos mínimos previsto en la norma para su adecuada utilización por parte de los peatones.”.*

1. Que teniendo en cuenta lo anterior, al encontrarse el concejo municipal en cumplimiento de términos definidos por orden judicial y con el fin de evitar que los derechos colectivos protegidos a través del ejercicio de la acción constitucional siguieran siendo vulnerados so pena de desacato, y aunado a que estaba próximo a la finalización del periodo constitucional del señor alcalde Pablo Emilio Cepeda, se limitó por parte del concejo municipal hasta el 31 de diciembre de 2019, con el fin de dar estricto cumplimiento a la orden judicial. Razón por la cual, decidió de manera perentoria dar cumplimiento en término a la orden judicial, sin la intención del concejo municipal de limitar el ejercicio de la contratación por parte del alcalde, como lo manifiesto el *a quo,* sino al contrario, la intención principal fue: 1. dar cumplimiento estricto a la ordenen judicial y 2. proteger derechos fundamentales y colectivos de los habitantes de Tunja, de conformidad con lo ordenado con el Juzgado Segundo Administrativo De Descongestión Del Circuito De Tunja.

# TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

**25.** Mediante auto de 25 de agosto de 2021[[5]](#footnote-5), el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja, concedió el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Tunja, siendo remitido a esta Corporación en fecha 3 de septiembre de 2021[[6]](#footnote-6), e ingresado al Despacho en fecha 8 de octubre de 2021[[7]](#footnote-7). Por auto de fecha 15 de octubre de 2021 se admitió el recurso de apelación[[8]](#footnote-8) y en aplicación de la Ley 2080 de 2021, se ordenó por Secretaría de la Corporación adelantar el trámite previsto en el numeral 5º del artículo 67 ibídem2.

**ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

# Parte demandante

1. El demandante presentó, lo que denominó “*oposición a la apelación*”, señalando que esta Corporación en múltiples pronunciamientos se ha referido frente a la autorización al alcalde para contratar, más no pueden intervenir en el cómo ni en el cuándo, tampoco podrán establecer en qué tiempo se debe adelantar el proceso de selección, o ejecutar las obligaciones contractuales.

1. Agregó, que el recurso de apelación se centra en un argumento de carácter formal, referente a una situación externa del Municipio de Tunja para el cumplimiento de la Acción Popular con radicado 15001333100220080015900, sin que dicha decisión pueda permear la disposición normativa que rige las facultades y restricciones de las corporaciones ediles.

**II. CONSIDERACIONES**

# CONTROL DE LEGALIDAD

**28.** De conformidad con lo establecido en el artículo 207 del CPACA, dentro del trámite surtido hasta este momento procesal no ha encontrado la Sala causal de nulidad alguna que pueda invalidar la actuación realizada.

# PROBLEMA JURÍDICO

El debate se contrae a determinar si ¿el Concejo Municipal de Tunja se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales, al imponer un límite temporal al alcalde para celebrar el contrato de compraventa de un bien inmueble particular?

# Tesis argumentativa propuesta por la Sala

*La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, al encontrar demostrado que el**Concejo Municipal de Tunja, no cuenta con facultades para imponer límites temporales al alcalde municipal para celebrar contratos de compraventa, pues le compete exclusivamente a los concejos municipales reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización que se le dé al MANDATARIO LOCAL para contratar, lo que no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior.*

# ANÁLISIS DE LA SALA

1. Los artículos 3° del CPACA y 209 de la Constitución Política, orientan la función, el procedimiento, las actividades y gestiones administrativas que deben desarrollar las autoridades estatales en aras de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

1. Desde tal proposición y partiendo del principio de autonomía en virtud de la descentralización, delegación y desconcentración como formas de organización de la Administración Pública del Estado, las autoridades coordinan sus actuaciones a través de, entre otros, actos administrativos por medio de los cuales exteriorizan su voluntad que, directa o indirectamente, producen efectos jurídicos. Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-520 de 1994 precisó:

*“…Es claro, entonces, que la autonomía administrativa de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro del marco señalado en la Carta y con observancia de las condiciones que establezca la ley (art. 287 C.N.) como corresponde dentro de un Estado de Derecho constituido en forma de República unitaria. Pues dentro de este sistema jurídico político de organización institucional las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tiene carácter administrativo y carecen por tanto de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República.”*

1. En estas condiciones las autoridades estatales, al expedir actos administrativos, deben respetar las ritualidades propias para su expedición y, también, que se correspondan con el derecho sustancial del asunto que pretenden regular; dentro de ese contexto, resulta inane expedir actos o decisiones administrativas que cumplan con los formalismos y ritualidades previstas si desconocen las normas sustantivas de carácter constitucional y legal.

1. Ahora bien, esta Corporación[[9]](#footnote-9) se ha referido, al contenido del acto administrativo, el cual se caracteriza por contener los siguientes elementos:

“

* + ***Sujetos:*** *Que se concretan en el órgano competente para expedir el acto administrativo y el sujeto sobre el cual recae la decisión.*
  + ***Objeto o contenido:*** *Corresponde a la materia de que trata la decisión, el cual debe ser preciso y pre-ordenado por el ordenamiento jurídico.*
  + ***Causa o motivo:*** *Que se refieren a los fundamentos fácticos y jurídicos que se convierten en el móvil de la autoridad para expedirlos.*
  + ***Finalidad:*** *Que concierne al resultado que busca la autoridad con la expedición del acto administrativo.*
  + ***Formalidades: Que incluyen los requisitos de forma y procedimiento necesarios para dictar el acto”.***

**De la autorización que deben dar los Concejos para que el alcalde celebre contratos.**

1. Los artículos 313 y 315 de la Constitución Política establecen la competencia a los Concejos y los Alcaldes respectivamente; y prevén que la misma Constitución y la Ley puedan asignarles otras. De su lectura se desprende que las funciones de los concejos consisten fundamentalmente en establecer, mediante decisiones de carácter general, el marco normativo de la localidad, y en tanto las funciones del burgomaestre son de ejecución ya que su ejercicio requiere actuaciones y decisiones concretas.

1. Al respecto, el numeral 3° y 6° del artículo 313 Constitucional, establecen:

*“Corresponde a los Concejos:*

*(…)*

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

*(…)*

*6.* ***Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias****; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (…) (N y SFT).*

1. Ahora bien, el artículo 314 ibídem, señala *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (…)”.* A su turno el artículo 315, en los numerales 3 y 9, establece como atribuciones del alcalde, dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

1. Aunado a lo anterior, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), estatuye lo siguiente respecto a la autorización que deben conceder los concejos municipales a los alcaldes para la celebración de contratos en las entidades territoriales:

***“ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En*** *las entidades estatales a que se refiere el artículo 2o:*

*(…)*

*3o.* ***Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva****:*

*(…)*

*b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los* ***alcaldes municipales*** *y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.*

*(…)*

***ARTÍCULO 25. PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:***

*(…)*

*11.* ***Las corporaciones de elección popular*** *y los organismos de control y vigilancia* ***no intervendrán en los procesos de contratación****, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.*

*De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9° y 313, numeral 3° de la Constitución Política, las asambleas departamentales y* ***los concejos municipales autorizarán a los*** *gobernadores y* ***alcaldes****, respectivamente,* ***para la celebración de contratos****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Por su parte, la Ley 136 de 1994, que modernizó la organización y el funcionamiento de los municipios, estableció en el numeral 3º de su artículo 32 lo siguiente:

***“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****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. De acuerdo con los preceptos enunciados, la facultad general que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, entrega a los mandatarios locales **para contratar debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes municipales,** la cual, como lo señala la Ley, prevé la existencia de una autorización por parte de los primeros para contratar por parte de los segundos.

1. Sin embargo, debe decirse también que la atribución otorgada por el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es una función administrativa que solo podrá ser ejercida por los concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza, **de suerte que, cualquier reglamentación efectuada por dichas corporaciones debe respetar el ámbito reservado constitucionalmente al legislador, y no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, entre otros aspectos, pues ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación**.

1. Así las cosas, los concejos municipales, por medio de las autorizaciones que otorgan a los alcaldes para contratar y, por lo tanto, a través de la reglamentación que sobre el particular se expidan, no podrán extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, con el pretexto de efectuar la aludida reglamentación. Esa dirección le corresponde al alcalde como jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política. **En otros términos, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular otros aspectos**[[10]](#footnote-10).

1. De otra parte, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto No. 111 de 1996) dispone:

***“ARTÍCULO 110****. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.* ***Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes****. (…)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. Se refiere la norma en cita a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los artículos 313 numeral 3º de la Constitución y 32 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, que ya fueron citados.

1. Siguiendo la misma línea, la Ley 1551 de 2012[[11]](#footnote-11), como normatividad reciente en cuanto a las autorizaciones otorgadas por los Concejos Municipales a los alcaldes para la suscripción de contratos o convenios, precisó:

***“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, s****on atribuciones de los concejos las siguientes:***

*(...)*

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

(Subraya fuera del texto original)

1. Así las cosas, 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 *"los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la*

*Constitución Política.”*

1. Sobre el tema debatido en esta oportunidad, el 11 de marzo de 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[[12]](#footnote-12) se pronunció así:

*“(…) 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 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.’*

*(…)*

*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,*** *que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:*

*‘Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30* (sic) *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.”*

1. ***En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 3133 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:*

*(…)*

1. *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) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización****. (…)”[[13]](#footnote-13)* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

1. De los parámetros señalados por el Consejo de Estado, se entiende que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que *“los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local”*[[14]](#footnote-14).
2. 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[[15]](#footnote-15).

# CASO CONCRETO

1. En lo que concierne al estudio de la alzada, se observa que el artículo tercero del Acuerdo 026 de 8 de octubre de 2019, estableció:

***“ARTÍCULO TERCERO: AUTORIZAR*** *al señor Alcalde de la Ciudad de Tunja, hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2019, para adelantar los trámites correspondientes a la compra del inmueble”.*

1. Del artículo anterior, se observa que el artículo tercero del Acuerdo demandado, contradice abiertamente el marco constitucional y legal y el precedente horizontal en la materia, según el cual si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar en los casos establecidos en la Ley y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y concedida tal autorización, **ello no implica la posibilidad de reglamentar o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde**, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, **lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al Alcalde le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior.**

1. En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio, **no pueden determinar un marco temporal, dado que el mandato constitucional no lo establece de esta manera**; lo que sí debe suceder cuando la corporación edilicia municipal se despoja de sus precisas atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento sí debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones –pro tempore- pero solo para las funciones que están a cargo del Concejo.

1. Así las cosas, erra el apelante en cuanto a afirmar que el marco temporal obedeció al cumplimiento de una orden judicial, sobre pasando los límites dispuestos por la norma, pues la facultad del concejo municipal no permite imponer un marco temporal al primer mandatario, para celebrar contratos como representante legal del municipio; lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior. Por lo anterior, no cuenta con vocación de prosperar los argumentos de apelación presentados contra el fallo de primera instancia y en tal sentido, será confirmada la decisión.

1. Por último, se observa que el apoderado del Municipio de Tunja, CHRISTIAN FELIPE PATARROYO CORREDOR allegó escrito de renuncia al poder en representación de esa entidad, aportando para tal, el escrito de renuncia y la constancia de comunicación de la misma a su poderdante[[16]](#footnote-16), por lo que por reunir los requisitos establecidos en el artículo 76 inciso 4 del Código General del Proceso, se aceptará la renuncia así presentada.

# COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA

**53.** Teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, no se dictará condena en costas, en razón a que en los procesos de simple nulidad se ventila un interés público y la demanda no careció de fundamento legal porque, de hecho, prosperó parcialmente[[17]](#footnote-17).

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

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 23 de abril de 2021, por el Juzgado Trece Administrativo Oral de Tunja, conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO: ACEPTAR** la renuncia de poder al abogado **CHRISTIAN FELIPE PATARROYO CORREDOR**, como apoderado judicial del Municipio de Tunja, conforme se expuso en la parte motiva. En consecuencia, dar por terminado el mandato judicial otorgado.

**CUARTO:** Ejecutoriada la presente sentencia, devuélvase el expediente al despacho de origen, previo registro en el sistema Samai.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión virtual de la Sala de Decisión, según acta de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO Magistrado**

*Firmado electrónicamente*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS Magistrada

*Firmado electrónicamente*

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**Magistrado**

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

1. Archivo “002. DEMANDA” del Expediente Digital [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivo “009. PASE 21-07-2020” expediente digital [↑](#footnote-ref-2)
3. Archivo “018Sentencia20210423” Expediente digital [↑](#footnote-ref-3)
4. Archivo 021 exp digital – registro samai [↑](#footnote-ref-4)
5. Índice 48 exp samai. [↑](#footnote-ref-5)
6. Índice 51 exp samai. [↑](#footnote-ref-6)
7. Índice 4 exp samai, tramite segunda instancia [↑](#footnote-ref-7)
8. Índice 5 exp samai, tramite segunda instancia [↑](#footnote-ref-8)
9. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No 3, M.P: Clara Elisa Cifuentes Ortiz. Sentencia de 27 de abril de 2017. Expediente: 15001 2333 000 2017 - 00134 – 00 [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibíd. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. [↑](#footnote-ref-11)
12. C.E., S. de Consulta, Conc. 2238, mar. 11/2015, M.P. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-12)
13. C.E., S. de Consulta, Conc. 2215, oct. 9/2014, M.P. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ibíd. En la sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: “Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada.” [↑](#footnote-ref-14)
15. Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015. [↑](#footnote-ref-15)
16. Índice 12 exp samai [↑](#footnote-ref-16)
17. Sobre los criterios para disponer sobre la condena en costas en vigencia de la Ley 2080 de 2021, ver, por ejemplo: TAB, Sent. 2018-00229, mar. 8/2022. M.P. José Fernández Osorio, entre otras. [↑](#footnote-ref-17)