**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR – Marco normativo**

Para empezar, es preciso indicar que de conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, le corresponde a los Concejos Municipales"autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo" disposición que fue desarrollada por el numeral 3 del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, estableciendo como una de las atribuciones de dichas corporaciones político-administrativas, la de *"*reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.".La Corte Constitucional al estudiar el numeral 30 del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, explicó que la atribución conferida a los concejos municipales, siendo una función de carácter administrativo, no podía entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, entre otros aspectos, como quiera que ello es competencia exclusiva del Legislador. Adicionalmente, sostuvo literalmente lo siguiente: (…) Quiere ello decir que la función otorgada a las corporaciones edilicias consiste en proferir lineamientos de carácter general que estipulen los casos en los cuales el Alcalde municipal deba pedir autorización previa para celebrar contratos, sin que esto pueda implicar una perturbación en el ejercicio de la función administrativa, ni una arrogación de competencias propias del ejecutivo. Así mismo, debe recordarse que en virtud del principio de economía contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, ni a las corporaciones de elección popular ni a los organismos de control y vigilancia les está permitido intervenir en los procesos de contratación. Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto al alcance de la función de autorización y de reglamentación de los Concejos Municipales, aduciendo lo siguiente: (…). Ahora bien, en lo que respecta a las facultades de las Corporaciones edilicias para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos, el Consejo de Estado en jurisprudencia, determinó que tal atribución, está regida por un principio de excepcionalidad, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, sólo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello. Así, las facultades en cabeza de los concejos municipales para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos no es absoluta, de tal suerte que éstas deberán ceñirse tanto a los contratos definidos por la ley, como a aquellos que de manera excepcional lo requieran por su importancia, cuantía o impacto social, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR – Eventos en los cuales el concejo municipal debe hacerlo.**

En este sentido, tanto el máximo Tribunal Constitucional como el Contencioso Administrativo han estado de acuerdo en que la competencia que tienen las corporaciones edilicias de autorizar al ejecutivo municipal para celebrar contratos, no puede utilizarse para extralimitarse en sus funciones y hacerse partícipe de la cogestión contractual, pues ni la Constitución ni la Ley lo ha previsto. Por tanto, de lo establecido en el artículo 313-3 de la Carta Política y en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012), se infiere que son dos las tareas atribuidas a los concejos municipales frente a la actividad contractual del respectivo ente territorial, a saber: (i) expedir un reglamento en el que se regule dicha función constitucional, *(autorizar)* en cuya virtud se deberá establecer entre otras cosas, el procedimiento interno que se deberá seguir en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en aquellos eventos en que ésta se ha previsto, no pudiendo estas corporaciones "extralimitarse en sus atribuciones e intervenir en la actividad contractual propiamente dicha, dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del ente territorial"; *(ii)* establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación, lo cual, debe hacerse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y teniendo en cuenta la ley y el reglamento previamente expedido, con fundamento en dicha ley. De no proferirse esta reglamentación, así como de extralimitarse en las funciones que le son propias, el Concejo Municipal podría estar incurriendo en algún tipo de responsabilidad disciplinaria o fiscal, tal como lo ha fijado el Consejo de Estado. Por último, es necesario recordar que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 incorporó el Parágrafo 40 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, consagrando aquellos eventos en los cuales las corporaciones edilicias deben decidir sobre la autorización al Alcalde para contratar, siendo los siguientes: 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. Por lo tanto, se observa que los casos que requieren de autorización previa por parte de los concejos municipales son establecidos por el Legislador, de tal suerte que estas corporaciones político-administrativas han de sujetarse a las respectivas disposiciones legales, al momento de señalar los eventos sujetos a dichas autorizaciones, así como los procedimientos que deberá seguir el ejecutivo para tal fin.

**CONTRATO ESTATAL COMO FORMA DE EJECUTAR EL PRESUPUESTO - Marco normativo.**

El artículo 314 Constitucional señala que, en cada municipio habrá un alcalde,"jefe de la administración local" y representante legal del municipio. Bajo este supuesto, el artículo 315ibídem regula las principales atribuciones del alcalde, entre las que se cuenta la de ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión v el presupuesto. Como puede apreciarse, las facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carácter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local. En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación nacional y territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución. Es así como el Decreto 111 de 1996, *"*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 del Presupuesto", es pues, aplicable en el ámbito municipal y dispone en su artículo 110 lo siguiente: (…) Sobre este tema de la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, en sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996, mediante la cual declaró exequible la primera parte del primer inciso del artículo 110 transcrito, expresó: "El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto". En este orden, la competencia general que los Estatutos de Presupuesto y Contratación les atribuyen a los jefes de las entidades territoriales para contratar debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, el cual, como se ha visto en las normas transcritas, prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros. En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, 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 v en las disposiciones legales vigentes"*,* entre las cuales se encuentran, los artículos 313 numeral 3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, que exigen una reglamentación del concejo municipal de la autorización para contratar por parte de los alcaldes. En consecuencia, las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no es óbice, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, para extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, pues tal dirección corresponde al alcalde, en tanto es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

**VIGENCIAS FUTURAS – Concepto y clasificación.**

Las vigencias futuras pueden entenderse como aquellos instrumentos de financiación de proyectos de mediano y largo plazo, cuyos recursos no pueden apropiarse, en algunos casos, parcialmente, y en otros, en su totalidad en la vigencia actual, siendo necesario apropiarlos, en el primer evento, de manera parcial, y en el segundo caso en su totalidad, en vigencias futuras. No obstante, ello ha de interpretarse como una excepción al principio de anualidad que rige el presupuesto de cada entidad territorial, en virtud del cual, el periodo fiscal está comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de cada año. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que: “la Ley 819 de 2003 (…) denomina vigencias futuras a los instrumentos de financiación de proyectos a nivel nacional y local. Las clasifica en vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales. Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto, deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras. Por ello, es imprescindible que las vigencias futuras excepcionales consulten metas plurianuales del Marco Fiscal de mediano plazo”. Ciertamente, las vigencias futuras se clasifican en ordinarias y excepcionales.En las primeras, la ejecución de las obligaciones empieza en la misma vigencia en que fueron autorizadas y, por lo tanto, la respectiva entidad territorial debe contar con una apropiación presupuestal del quince por ciento (15%) como mínimo. En tanto que, si se trata de vigencias futuras excepcionales, no es necesario contar con una apropiación en la vigencia en que se concede la autorización por parte de la corporación pública, y sólo pueden ser empleadas para financiar proyectos de inversión.

**VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS – Requisitos.**

De esta manera, las ordinarias se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, como sigue: “Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces. Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley; b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento. La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (…)”. Conforme lo anterior, para comprometer vigencias futuras ordinarias la ley establece una serie de requisitos, los cuales deben estar satisfechos en su totalidad dado que, como lo ha señalado esta Corporación en reciente pronunciamiento, el instrumento de financiación en comento constituye una excepción al principio de ejecución presupuestal anual y, por tanto, merecen un tratamiento extraordinario y restrictivo.Así, los requisitos de procedencia consisten en i) que deben ser aprobadas por el Concejo Municipal, ii) deben ser consideradas por la Corporación edilicia, a iniciativa del Alcalde, iii) deben contar con la autorización del CONFIS municipal o el organismo que haga sus veces, iv)de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas, v) la autorización de los recursos no puede exceder el periodo del Alcalde, ni conferirse para el último año de gobierno; vi) además de esto, la autorización de vigencias futuras ordinarias tiene como propósito exclusivo el financiamiento de proyectos de inversión, el que además vii) deberá estar consignado en el Plan de Desarrollo del municipio, y que viii) sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no se exceda su capacidad de endeudamiento, y finalmente, que ix) el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberá consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS – Negativa de declaratoria de invalidez de acuerdo municipal por haberse cumplido los requisitos legales para comprometerlas para la adquisición de la ambulancia para la E.S.E. Centro de Salud San Antonio del municipio de Socotá.**

El acuerdo acusado dispone lo siguiente: (…). Ahora bien, al examinar la parte considerativa del acuerdo en mención, se tiene que dentro de los fundamentos normativos se hizo alusión a los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Presupuesto, así como al Decreto 111 de 1996, modificados por los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003 , los cuales contemplan las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales; disponiendo que para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras debe mediar autorización del COMFIS; señalando que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que éstas sean autorizadas (sic).y se informó que el CONFIS mediante acta de octubre de 2022 aprobó la vigencia futura ordinaria. Evidencia la Sala que con la demanda se allegó como prueba Certificado de viabilidad de banco de proyectos Municipio de Socotáexpedida por el jefe Banco de Proyectos del Municipio de Socotá, el 22 de septiembre de 2022, mediante el cual se avaló el proyecto de Mejoramiento y sostenibilidad en cobertura, calidad y prestación del servicio de salud en el Municipio de Socotá Boyacá, cuyo objeto del contrato es la adquisición de la ambulancia del Municipio. Informando además que, conforme al plan de desarrollo, en el sector salud y proyección social se propuso como meta *“*Realizar una dotación al Hospital San Antonio*”*. Así mismo, se allegó certificación expedida por la secretaria de Hacienda del Municipio de Socotá el 25 de octubre de 2022, en la que se informa:(…). Se allegó copia del Certificado de disponibilidad presupuestal DIS-2022100033, suscrito por la secretaria de Hacienda del Municipio de Socotá el 27 de octubre del 2022, cuyo objeto es “Garantizar recursos convenio Alcaldía Municipal de Socotá – ESE Centro de Salud San Antonio Socotá – Milpa adquisición de ambulancia”, por valor de $17.550.978.67.Como se observa, en el sub lite el Concejo Municipal de Socotá, expidió el Acuerdo acusado autorizando al alcalde Municipal para comprometer vigencias futuras ordinarias de la vigencia fiscal 2023, por la suma de $54.949.021.33, a fin de realizar la compraventa de un vehículo de emergencia tipo ambulancia (sic). En ese orden de ideas, se entiende que el objeto del acuerdo acusado fue el de autorizar al alcalde municipal para suscribir un contrato cuya ejecución superaba la vigencia 2022, es decir, se autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras ordinarias, teniendo en cuenta que el 75.79% de los recursos a apropiar para ejecutar el contrato previstos irían con cargo al presupuesto de la vigencia 2023; y en donde se contaba con apropiación por un porcentaje superior al 15% en la vigencia fiscal del 2022, esto es, del 24.21%. En virtud de lo anterior, revisado el acuerdo municipal demandado, en el mismo se señaló el objeto contractual, el plazo y porcentaje de ejecución, el valor a comprometer en cada vigencia – 2022 y 2023, así como se informó que se contaba con la autorización del CONFIS para comprometer vigencias futuras ordinarias, allegándose el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal. De conformidad con lo anterior, considera la Sala que el acto administrativo demandado – ACUERDO No. 019 del 7 de noviembre de 2022 “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”, está conforme a los preceptos constitucionales y legales, razón por la cual se negará la pretensión de declaratoria de invalidez.

**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://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202300034001500123>  |

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISION No. 6**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, 26 de mayo de 2023

 **Referencia: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL**

 **Demandante: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

 **Demandado: MUNICIPIO DE SOCOTÁ**

 **Radicación:** **150012333000 202300034 00**

**Link del expediente:**

<https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202300034001500123>

1. **LA ACCIÓN**

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a proferir sentencia para decidir la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Socotá.

1. **ANTECEDENTES**

**2.1. – *La demanda:***

Pretende el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 019 del 17 de noviembre de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Socotá “*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”.*

Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son, en resumen, los que a continuación se relacionan:

Indicó, que el Concejo Municipal de Úmbita expidió el Acuerdo No. 019 del 17 de noviembre de 2022, expedido por el Concejo Municipal de Socotá “*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”*, el cual fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 23 de noviembre de 2022.

Manifestó que realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Ley.

Invocó como normas violadas el artículo 12 de la Ley 819 de 2003. Señalando que el Concejo Municipal de Socotá autorizó al Alcalde Municipal para comprometer vigencias futuras con el fin de ejecutar un proyecto registrado en el plan de desarrollo, en lo que resta de la presente vigencia y la siguiente (sic), señalando que la asunción de obligaciones se materializa con la suscripción de los contratos que no pueden perfeccionarse antes del 31 de diciembre y menos ejecutar el 15% del objeto contractual a la misma fecha (sic). Señaló entonces que, teniendo en cuenta que el objeto de la vigencia futura no alcanza a ejecutarse en el 2022, fecha en la que fue autorizada, conforme a pronunciamiento de esta Corporación, los gastos autorizados en el presupuesto de una vigencia, se deben comprometer y ejecutar en esa vigencia, lo que no ocurre en el acuerdo demandado. (Índice 3 ED – SAMAI).

**2.4.- Pronunciamiento de la parte demandada:**

Dentro del término concedido para el efecto el Alcalde del Municipio de Socotá contestó la demanda ateniéndose a lo que considere la Corporación, señalando que el acuerdo demandado goza de legalidad mientras no se declare su invalidez. (Índice 12 ED-SAMAI).

**2.5.- Pronunciamiento del Ministerio Público:**

No hubo pronunciamiento por parte del Ministerio Público.

**2.6.- Actuación procesal:**

21. Admitida la demanda y sometida a las ritualidades propias del proceso previsto en el artículo 151 C.P.A.C.A. y en el Decreto Ley 1333 de 1986 (índice 5 ED-SAMAI), dentro del término de fijación en lista, el Municipio de Socotá ejerció su derecho de defensa (índice 12 ED-SAMAI), posteriormente se declaró el impedimento del ponente por la causal prevista en el numeral 4º del artículo 130 del C.P.A.C.A. (índice 14 ED-SAMAI), el cual fue declarado infundado por la Sala dual de decisión (índice 21 ED-SAMAI). Luego de abrió a pruebas el proceso (Índice 29 ED-SAMAI), por lo que ahora corresponde dictar sentencia.

**III. CONSIDERACIONES**

**3.1. Problema Jurídico:**

Corresponde a la Sala determinar si se ajusta al ordenamiento jurídico la autorización otorgada al Alcalde Municipal de Socotá por el Concejo Municipal contenida en el Acuerdo No. 019 del 17 de noviembre de 2022 “*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”.*

**3.2. Marco normativo y Jurisprudencial:**

**3.2.1. De la autorización al Alcalde para contratar:**

Para empezar, es preciso indicar que de conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, le corresponde a los Concejos Municipales *"autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo"* disposición que fue desarrollada por el numeral 3 del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, estableciendo como una de las atribuciones de dichas corporaciones político-administrativas, la de *"reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."*

La Corte Constitucional al estudiar el numeral 30 del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, explicó que la atribución conferida a los concejos municipales, siendo una función de carácter administrativo, no podía entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, entre otros aspectos, como quiera que ello es competencia exclusiva del Legislador. Adicionalmente, sostuvo literalmente lo siguiente:

"Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, 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. En otras palabras, 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 aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

Así mismo, 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, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política. Subrayado fuera de texto).

Quiere ello decir que la función otorgada a las corporaciones edilicias consiste en proferir lineamientos de carácter general que estipulen los casos en los cuales el Alcalde municipal deba pedir autorización previa para celebrar contratos, sin que esto pueda implicar una perturbación en el ejercicio de la función administrativa, ni una arrogación de competencias propias del ejecutivo. Así mismo, debe recordarse que en virtud del principio de economía contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, ni a las corporaciones de elección popular ni a los organismos de control y vigilancia les está permitido intervenir en los procesos de contratación[[1]](#footnote-1).

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto al alcance de la función de autorización y de reglamentación de los Concejos Municipales, aduciendo lo siguiente:

"Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 30 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.

De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir que obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos (en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto), un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales, pues termina trasladando a ellas la dirección y control de la actividad contractual del ente territorial lo cual corresponde a una función constitucional y legal propia de los alcaldes que los concejos no pueden desconocer al amparo del artículo 313-.3 de la Constitución. El hecho de convertir en regla lo que es **excepción,** invierte el reparto constitucional de funciones entre dichos servidores y hace que los concejos municipales se conviertan en coadministradores de la gestión contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994."[[2]](#footnote-2) *(Subrayado fuera de texto).*

Ahora bien, en lo que respecta a las facultades de las Corporaciones edilicias para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos, el Consejo de Estado en jurisprudencia[[3]](#footnote-3), determinó que tal atribución, está **regida por un principio de excepcionalidad**, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, sólo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello.

Así, las facultades en cabeza de los concejos municipales para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos no es absoluta, de tal suerte que éstas deberán ceñirse tanto a los contratos definidos por la ley, como a aquellos que de manera excepcional lo requieran por su importancia, cuantía o impacto social, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

En este sentido, tanto el máximo Tribunal Constitucional como el Contencioso Administrativo han estado de acuerdo en que la competencia que tienen las corporaciones edilicias de autorizar al ejecutivo municipal para celebrar contratos, no puede utilizarse para extralimitarse en sus funciones y hacerse partícipe de la cogestión contractual, pues ni la Constitución ni la Ley lo ha previsto. Por tanto, de lo establecido en el artículo 313-3 de la Carta Política y en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012), se infiere que son dos las tareas atribuidas a los concejos municipales frente a la actividad contractual del respectivo ente territorial, a saber: (i) expedir un reglamento en el que se regule dicha función constitucional, *(autorizar)* en cuya virtud se deberá establecer entre otras cosas, el procedimiento interno que se deberá seguir en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en aquellos eventos en que ésta se ha previsto, no pudiendo estas corporaciones *"extralimitarse en sus atribuciones e intervenir en la actividad contractual propiamente dicha, dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del ente territorial"[[4]](#footnote-4); (ii)* establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación, lo cual, debe hacerse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y teniendo en cuenta la ley y el reglamento previamente expedido, con fundamento en dicha ley. De no proferirse esta reglamentación, así como de extralimitarse en las funciones que le son propias, el Concejo Municipal podría estar incurriendo en algún tipo de responsabilidad disciplinaria o fiscal, tal como lo ha fijado el Consejo de Estado.

Por último, es necesario recordar que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 incorporó el Parágrafo 40 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, consagrando aquellos eventos en los cuales las corporaciones edilicias deben decidir sobre la autorización al Alcalde para contratar, siendo los siguientes:

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.

Por lo tanto, se observa que los casos que requieren de autorización previa por parte de los concejos municipales son establecidos por el Legislador, de tal suerte que éstas corporaciones político-administrativas han de sujetarse a las respectivas disposiciones legales, al momento de señalar los eventos sujetos a dichas autorizaciones, así como los procedimientos que deberá seguir el ejecutivo para tal fin.

La norma citada últimamente viene así a acabar una práctica mediante la cual los Concejos Municipales, con fines no propiamente ajustados al interés general, impedían el normal ejercicio de las funciones de los Alcaldes en materia de contratación pública.

**3.2.2. El contrato estatal como forma de ejecutar el presupuesto.**

El artículo 314 Constitucional señala que, en cada municipio habrá un alcalde, *"jefe de la administración local"* y representante legal del municipio. Bajo este supuesto, el artículo 315 *ibídem* regula las principales atribuciones del alcalde, entre las que se cuenta la de ***ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión v el presupuesto.***

Como puede apreciarse, las facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carácter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local.

En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación nacional y territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución. Es así como el Decreto 111 de 1996, *"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 del Presupuesto",* es pues, aplicable en el ámbito municipal y dispone en su artículo 110 lo siguiente:

"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. (...) "

Sobre este tema de la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, en sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996, mediante la cual declaró exequible la primera parte del primer inciso del artículo 110 transcrito, expresó:

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto".

En este orden, la competencia general que los Estatutos de Presupuesto y Contratación les atribuyen a los jefes de las entidades territoriales para contratar debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, el cual, como se ha visto en las normas transcritas, prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros.

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, 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 v en las disposiciones legales vigentes",* entre las cuales se encuentran, los artículos 313 numeral 3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, que exigen una reglamentación del concejo municipal de la autorización para contratar por parte de los alcaldes.

En consecuencia, las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no es óbice, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, para extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, pues tal dirección corresponde al alcalde, en tanto es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

**3.2.3. Del concepto de vigencia futura y su clasificación.**

Las vigencias futuras pueden entenderse como aquellos instrumentos de financiación de proyectos de mediano y largo plazo, cuyos recursos no pueden apropiarse, en algunos casos, **parcialmente,** y en otros, en su totalidad en la vigencia actual, siendo necesario apropiarlos, en el primer evento, de manera parcial, y en el segundo caso en su totalidad, en vigencias futuras. No obstante, ello ha de interpretarse como una excepción al principio de anualidad que rige el presupuesto de cada entidad territorial, en virtud del cual, el periodo fiscal está comprendido entre el primero (1º) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre de cada año.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que:

“la Ley 819 de 2003 (…) denomina vigencias futuras a los **instrumentos de financiación de proyectos** a nivel nacional y local. Las clasifica en vigencias futuras ordinarias y vigencias futuras excepcionales. Dichas vigencias constituyen una excepción a la ejecución presupuestal anual, y, por tanto, **deben tratarse con rigor y con un carácter extraordinario para cierta clase de proyectos de mediano y largo plazo**, so pena de inducir en desorden la ejecución presupuestal y comprometer los programas de las administraciones futuras. Por ello, es imprescindible que las vigencias futuras excepcionales consulten metas plurianuales del Marco Fiscal de mediano plazo”.[[5]](#footnote-5)

Ciertamente, las vigencias futuras se clasifican en *ordinarias y excepcionales.* En las primeras, la ejecución de las obligaciones empieza en la misma vigencia en que fueron autorizadas y, por lo tanto, la respectiva entidad territorial debe contar con una apropiación presupuestal del quince por ciento (15%) como mínimo. En tanto que, si se trata de vigencias futuras excepcionales, no es necesario contar con una apropiación en la vigencia en que se concede la autorización por parte de la corporación pública, y sólo pueden ser empleadas para financiar proyectos de inversión.

De esta manera, las ordinarias se encuentran establecidas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, como sigue:

**“Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.** En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

1. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1º de esta ley;
2. Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
3. Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (…)”.

Conforme lo anterior, para comprometer vigencias futuras ordinarias la ley establece una serie de requisitos, los cuales deben estar satisfechos en su totalidad dado que, como lo ha señalado esta Corporación en reciente pronunciamiento, *el instrumento de financiación en comento constituye una excepción al principio de ejecución presupuestal anual y, por tanto, merecen un tratamiento extraordinario y restrictivo*[[6]](#footnote-6)*.* Así, los requisitos de procedencia consisten en **i)** que deben ser aprobadas por el Concejo Municipal, **ii)** deben ser consideradas por la Corporación edilicia, a iniciativa del Alcalde, **iii)** deben contar con la autorización del CONFIS municipal o el organismo que haga sus veces, **iv)** de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas, **v)** la autorización de los recursos no puede exceder el periodo del Alcalde, ni conferirse para el último año de gobierno; **vi)** además de esto, la autorización de vigencias futuras ordinarias tiene como propósito exclusivo el financiamiento de proyectos de inversión, el que además **vii)** deberá estar consignado en el Plan de Desarrollo del municipio, y que **viii)** sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no se exceda su capacidad de endeudamiento, y finalmente, que **ix)** el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberá consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por su parte, la ley 1483 de 2011 consagró en su artículo 1 lo atinente a las vigencias futuras excepcionales; sin embargo, como quiera que dentro del presente asunto la Litis no se contrae a esta herramienta presupuestal, la Sala no ahondará en su estudio normativo.

**3.3.- Caso concreto**

El acuerdo acusado dispone lo siguiente:











Ahora bien, al examinar la parte considerativa del acuerdo en mención, se tiene que dentro de los fundamentos normativos se hizo alusión a los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica de Presupuesto, así como al Decreto 111 de 1996, modificados por los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003 , los cuales contemplan las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales; disponiendo que para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras debe mediar autorización del COMFIS; señalando que como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que éstas sean autorizadas (sic).y se informó que el CONFIS mediante acta de octubre de 2022 aprobó la vigencia futura ordinaria.

Evidencia la Sala que con la demanda se allegó como prueba *Certificado de viabilidad de banco de proyectos Municipio de Socotá* expedida por el jefe Banco de Proyectos del Municipio de Socotá, el 22 de septiembre de 2022, mediante el cual se avaló el proyecto de *Mejoramiento y sostenibilidad en cobertura, calidad y prestación del servicio de salud en el Municipio de Socotá Boyacá*, cuyo objeto del contrato es la adquisición de la ambulancia del Municipio. Informando además que, conforme al plan de desarrollo, en el sector salud y proyección social se propuso como meta *“Realizar una dotación al Hospital San Antonio”.* (fl. 23 índice 3 ED-SAMAI).

Así mismo, se allegó certificación expedida por la secretaria de Hacienda del Municipio de Socotá el 25 de octubre de 2022, en la que se informa:

“Que el monto de las vigencias futuras ordinarias solicitadas para la vigencia 2023, consultan las metas plurianuales de marco fiscal de mediano plazo del Municipio de Socotá 2023-2032, su plazo y las condiciones de las mismas.

La sumatoria de la totalidad de los compromisos que se pretenden adquirir con estas vigencias futuras ordinarias, no exceden la capacidad de endeudamiento del Municipio.

Su autorización no genera un costo fiscal adicional para el Municipio puesto que su financiación se realizará los recursos propios que aporte el Municipio se encuentran apropiados en el proyecto de Acuerdo de Ingresos y Gastos para la vigencia 2023”. (fl. 24 índice 3 ED-SAMAI).

Se allegó copia del *Certificado de disponibilidad presupuestal DIS-2022100033*, suscrito por la secretaria de Hacienda del Municipio de Socotá el 27 de octubre del 2022, cuyo objeto es *“Garantizar recursos convenio Alcaldía Municipal de Socotá – ESE Centro de Salud San Antonio Socotá – Milpa adquisición de ambulancia”*, por valor de $17.550.978.67. (fl. 25-26 índice 3 ED-SAMAI).

Como se observa, en el sub lite el Concejo Municipal de Socotá, expidió el Acuerdo acusado autorizando al alcalde Municipal para comprometer vigencias futuras ordinarias de la vigencia fiscal 2023, por la suma de $54.949.021.33, a fin de realizar la compraventa de un vehículo de emergencia tipo ambulancia (sic).

En ese orden de ideas, se entiende que el objeto del acuerdo acusado fue el de autorizar al alcalde municipal para suscribir un contrato cuya ejecución superaba la vigencia 2022, es decir, se autorizó al alcalde para comprometer vigencias futuras ordinarias, teniendo en cuenta que el 75.79% de los recursos a apropiar para ejecutar el contrato previstos irían con cargo al presupuesto de la vigencia 2023; y en donde se contaba con apropiación por un porcentaje superior al 15% en la vigencia fiscal del 2022, esto es, del 24.21%.

En virtud de lo anterior, revisado el acuerdo municipal demandado, en el mismo se señaló el objeto contractual, el plazo y porcentaje de ejecución, el valor a comprometer en cada vigencia – 2022 y 2023, así como se informó que se contaba con la autorización del CONFIS para comprometer vigencias futuras ordinarias, allegándose el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal.

De conformidad con lo anterior, considera la Sala que el acto administrativo demandado – ACUERDO No. 019 del 7 de noviembre de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”*, está conforme a los preceptos constitucionales y legales, razón por la cual se negará la pretensión de declaratoria de invalidez.

**IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: NEGAR LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ** del ACUERDO No. 019 del 7 de noviembre de 2022 *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS DE LA VIGENCIA FISCAL 2023”,* por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** COMUNICAR la presente providencia al Departamento de Boyacá, al alcalde Municipal, al presidente del Concejo y al Personero Municipal de Socotá.

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.

**Los Magistrados,**

*Firma electrónica*

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

**Ponente**

*Firma electrónica*

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

***CON ACLARACIÓN DE VOTO***

*Firma electrónica*

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO (E)**

HOJA DE FIRMAS

Referencia: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

Demandante: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

Demandado: MUNICIPIO DE SOCOTÁ

Radicación: 150012333000 202300034 00

1. Ley 80 de 1993. Artículo 25-11. 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 90., y 313 numeral 30., de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de Estado. Sala de Consulta y *Servicio* Civil. Radicación 2008-00022-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 5 de junio de 2008. [↑](#footnote-ref-2)
3. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación. No. 2215. Expediente 110010306000201400134-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 9 de octubre de 2014. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 2008-00022-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 5 de junio de 2008. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Sentencia del 14 de julio de 2011. Radicación número: 85001-23-31-000-2009-00032-02. M.P. Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.* [↑](#footnote-ref-5)
6. Tribunal Administrativo de Boyacá. Sentencia del 29 de enero de 2019, con ponencia del Magistrado Fabio Iván Afanador García. Exp. 1500123330020180065500 [↑](#footnote-ref-6)