**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Casos en los que el Concejo municipal debe reglamentar la materia / Facultad excepcional.**

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos: a) 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 y b) en los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Casos en los que el Concejo municipal debe reglamentar la materia / Corporación pública no puede intervenir en la gestión contractual del Alcalde municipal.**

En este orden de ideas, el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio, como ordenador del gasto y, de esta forma, dirigir la gestión contractual del ente que representa, en los términos del artículo 315 números 3.º y 9.º de la Constitución; artículo 91 literal d) número 5.º de la Ley 136 de 1994; artículo 11-3 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Sobre el punto, este Tribunal ha señalado: *“(…) si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar 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 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. En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), no pueden determinar un marco temporal, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que si debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de 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. Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública. En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal. (…)”*. La Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado ha insistido en que la *“facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente”*. Además, *“no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual”*. (…) Es claro entonces que corresponde al concejo municipal establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación, sin que ello implique como ya se dijo, que esa potestad pueda comprender la totalidad de los contratos que suscriba el alcalde municipal, sino únicamente y de manera excepcional *"los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”.*

**AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR / Es excepcional / Regla general es no intervención del Concejo municipal.**

Es importante aclarar que 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 no pueden ir más allá de simplemente facultarlo para contratar, esto es que, a dichas corporaciones en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas, les está vedado estipular aspectos concretos en torno a proceso contractual que le corresponde al alcalde. (…) En ese sentido, Sala reitera que el Acuerdo acusado, vulnera los artículos 313- 3 y 315-9 de la Constitución Política, al conceder facultades al Alcalde para celebrar contratos y convenios, y en general todo lo que conlleva la autorización para contratar, siendo claro que estas facultades ya están establecidas dentro del marco constitucional y legal y por cuanto no debería haber una extralimitación de funciones.

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



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 4

**MAGISTRADA PONENTE: DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021) Radicación: 15001 2333 000 2021 00228 00

Demandante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de La Uvita

Medio de control: Validez de acuerdo municipal

Tema: Sentencia de únic a instancia. La Sala declarará la invalidez del acuerdo demandado en razón de que el concejo municipal se extralimitó en sus funciones, respecto de los contratos estatales taxativamente señalados en la ley, que requieren ser autorizados por la corporación edilicia, por cuanto quien dispone de las competencias y facultades en materia de contratación, es el Alcalde.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y cumplido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones, la Sala procede a proferir la decisión de fondo en el presente asunto.

# ANTECEDENTES

**La demanda**

1.- El departamento de Boyacá solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 021 del 26 de diciembre de 2020 “*POR MEDIO EL CUAL SE REGLAMENTA LAS FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UVITA, PARA CONTRATAR EN LOS CASOS QUE SE REQUIERA LA AUTORIZACIÓN PREVIA DEL*

*CONCEJO MUNICIPAL*”, expedido por el concejo municipal de La Uvita - Boyacá.

# Cargos propuestos. Normas violadas y concepto de la violación

2.- El Departamento invocó como normas violadas las contenidas en los artículos 313-3 y 315-9 de la Carta Política; artículo 11-3° de la Ley 80 de 1993; artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 y el parágrafo 4° de la Ley 1551 de 2012, toda vez que los Alcaldes municipales tienen competencia directa y permanente para celebrar contratos.

3.- Solicitó además que por esta Corporación se emitiera pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de la violación (sic).

4.- Resaltó que el legislador otorgó competencia a los alcaldes municipales para celebrar contratos, por lo que es ilegítimo que el concejo municipal haya entrado a expedir el Acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, por lo que

menciona que el concejo ni siquiera acudió a los lineamientos del parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

5.- Agregó que la Corte Constitucional ha sido clara en sus pronunciamientos y citó la sentencia C-738 de 2001 y resaltó *“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, 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…”*

6.- Y concluyó, con fundamento en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, “… *para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que sólo están sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local”.*

7.- Por lo que es claro que los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos excepcionales tal como lo dispone el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 y el parágrafo 4º de Ley 1551 de 2012.

# Posición del ente territorial y demás intervinientes

8.- El municipio de La Uvita, según poder conferido por el señor alcalde municipal1, se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que el acuerdo demandado era ajustado al ordenamiento constitucional y legal, en cuanto no trasgredió el mencionado artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y, por lo tanto, el pedimento del Departamento, no tenía vocación de prosperidad.

9.- Dijo que el acuerdo objeto de censura lo que buscaba era reconocer las facultades legales y constitucionales que le han sido otorgadas al Alcalde Municipal, y así establecer las limitaciones legales a las mismas.

10.- Finalmente solicito se declarara la validez del acuerdo 021 de 26 de diciembre de 2020, expedido por el concejo municipal de La Uvita – Boyacá.

1 Expediente electrónico Samai Archivo\_9RECEPCIONCORREOVENTANILLA\_CON TESTACIONDEMANDA\_PODERINVALIDE ZACUERDO(.pdf) NroActua 10

# Ministerio Público

11.- En oportunidad, el señor Procurador 122 Judicial II para Asuntos Administrativos rindió concepto argumentando que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2016, que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señaló como atribuciones de los Concejos, entre otras, *“3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo. Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: 1) Contratación de empréstitos. 2) Contratos que comprometan vigencias futuras. 3) Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4) Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5) Concesiones, y 6) Las demás que determine la ley”.*

12.- De las normas citadas, la agencia fiscal encontró que los concejos municipales debían autorizar a los alcaldes para contratar sólo en aquellos casos que necesitaran previa autorización, tal como lo prescribía el parágrafo 4o del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. Las autorizaciones que se dieran al alcalde para contratar, no podían establecer aspectos concretos o condiciones de la futura contratación, por cuanto dicha facultad era del alcalde.

13.- El Ministerio Público consideró que, a la luz de los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la CP, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91 D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto

111 de 1996, los alcaldes tenían facultad para suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo en dos casos: i) cuando así lo haya previsto la ley y ii) cuando así lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo previo, 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.

14.- Finalmente concluyó que el acuerdo acusado efectivamente transgredió el marco normativo y jurisprudencial, por cuanto el concejo municipal invadió competencias que ya estaban establecidas taxativamente en la ley, por lo que debió enfocarse estrictamente al parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, por lo que finalmente solicitó que se declarara la invalidez del Acuerdo No. 021 de diciembre de 2020.

# CONSIDERACIONES

**Presupuestos de la acción de invalidez de los acuerdos municipales**

15.- La acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores. Dicha facultad es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 19862, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

16.- Las potestades conferidas al gobernador suponen el envío por parte del alcalde municipal, de la copia del acuerdo pertinente, para su respectiva revisión, tal como lo prevé el artículo 117 del Decreto 1333 de 1986.

17.- En ejercicio de la facultad de revisión de los acuerdos municipales, cuando el gobernador del departamento encontrase que el acuerdo Municipal sometido a su estudio fuere contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, puede remitirlo dentro de los 20 días siguientes al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para que este decida sobre su validez y surta el trámite pertinente, en la forma dispuesta en los artículos 119 y siguientes del Decreto 1333 de 1986.

18.- Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 19863, el cual señala que, «el Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcaldes, personero y presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso».

19.- Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del CPACA que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

20.- En el presente asunto, la remisión del acuerdo se efectuó en la oportunidad prevista por el legislador, tal y como quedó establecido en el auto admisorio de la demanda.

# Análisis y decisión de la Sala

21.- La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 021 de 26 de diciembre de 2020, pues el concejo municipal se extralimitó en sus funciones, en la medida en que la ley señala en qué tipo de contratos estatales se requiere de autorización previa para

2 Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

3 Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

el alcalde. En los demás casos opera la regla general de competencia del burgomaestre como ordenador del gasto.

22.- Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos: **a)** 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 y **b)** en los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

# La autorización del concejo al alcalde no puede interferir en la gestión contractual del municipio, salvo las excepciones previstas en la ley

23.- Sobre las autorizaciones del concejo municipal al alcalde existe el siguiente marco normativo:

23.1.- Los artículos 313 y siguientes de la Carta Política prevén:

**"Art. 313:** Corresponde a los Concejos:

(...)

3. **Autorizar** al Alcalde para celebrar contratos y ejercer protempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

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

**Art. 315:** Son atribuciones del alcalde:

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

(...)

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

23.2.- El artículo 11 de la Ley 80 de 1993 señala:

"**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 2.

(…)

3o. Tiene 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.

**Art. 25 Principio de Economía**: En virtud de este principio:

11. (...)

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."(Resalta la Sala).

23.3.- La Ley 136 de 19944 estableció:

**"Art. 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 fuera de texto).

23.4.- En materia presupuestal el artículo 110 del Decreto 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..."** (Resalta la Sala).

24.- Sobre el particular, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-738 de 2001, precisó que si bien una de las funciones propias de los concejos tenía que ver con autorizar al Alcalde para contratar, tal como lo dispone el numeral 3º del artículo 313 constitucional, era claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también formaba parte de sus competencias constitucionales, en virtud del numeral 1º del mismo precepto constitucional. Por tanto, las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y, por lo tanto, la reglamentación que expidan no podrá extralimitarse y so pretexto intervenir en la actividad contractual que corresponde al Alcalde, según el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política.

25.- De ahí que la reglamentación que expida el concejo municipal debe limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto de autorización, en el que se señalarán los casos en que sea necesario, sin entrar a regular otros aspectos5.

26.- En este orden de ideas, el alcalde está facultado constitucional y legalmente para contratar y comprometer el presupuesto del municipio, como ordenador del

4 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

*5* Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Cita en Sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. José Ascensión Fernández, exp. 2020-02510-00*.*

gasto y, de esta forma, dirigir la gestión contractual del ente que representa, en los términos del artículo 315 números 3.º y 9.º de la Constitución; artículo 91 literal d) número 5.º de la Ley 136 de 1994; artículo 11-3 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Sobre el punto, este Tribunal ha señalado:

“(…) si bien en los concejos municipales radican las atribuciones de autorizar al alcalde para contratar 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 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.

En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), **no pueden determinar un marco temporal**, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que si debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de 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.

Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública.

**En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal**. (…)”6 (Subraya y negrilla fuera del texto original)

27.- La Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado ha insistido en que la “facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente”. Además, “no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual7.

28.- Y en pronunciamiento del 27 de agosto de 2020, la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, sostuvo8:

6 TAB, Sent. 2018-00179, jul. 11/2018. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana. En el mismo sentido, también ver: TAB, Sent. 2017-00493, feb. 7/2018. M.P. Luis Ernesto Arciniegas Triana.

7 C.E., S. de Consulta, Conc. 2014-00285 (2238), mar. 11/2015. M.P. William Zambrano Cetina.

8 Concejo de Estado. Sección Tercera, Sub. “A”. Sentencia del 27 de agosto de 2020, Exp. Rad. No. 76001-23-31-000-2000-11574-01(45331). C.P. JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.

“(…) De manera que, la generalidad de los términos en que el constituyente plasmó la función de autorización a cargo de los Concejos, no conduce a que ésta sea equivalente a un requisito de precedencia absoluta, pues, como ha sido desarrollado por el legislador mediante la Ley 136 de 19949, **dicha atribución reviste un carácter eminentemente de reglamentación,** tal como ha sido descrita, en los siguientes términos, que se transcriben:

“Art. 32: 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**” (Negrilla propia).

La claridad expresada por el legislador no deja duda del contenido reglamentador asignado al Concejo municipal en materia contractual, a la vez que es rotundo en señalar, que el ejercicio de dicha facultad responde a una regla de excepción, a partir de la cual, el alcalde requerirá de autorización de ese cuerpo colegiado, solo en los casos que, expresa y previamente, este último haya definido.

Este entendimiento ha sido consistente en los diferentes niveles de la organización territorial, en función de determinar si sus representantes legales debían obtener de los cuerpos de elección popular, autorizaciones permanentes para poder contratar, en atención a las previsiones contenidas en los artículos 150.9, 300.9 y 313-3 de la Carta Política. Como respuesta a este interrogante, la Corte Constitucional10 señaló, en el primer caso, que cuando el Gobierno requiera contratar, cuenta con la autorización general del órgano legislativo, materializada en la Ley 80 de 1993, en virtud de las competencias asignadas al Congreso de la República en el inciso final del numeral 25 del artículo 150 de la Carta Política, y lo distinguió de la autorización especial de que trata el numeral 9 del artículo 150, la cual sólo opera en los eventos que el mismo legislador indique frente a determinados tipos contractuales -sin perjuicio de otros análisis que, en materia de contratación, ofreció ese alto Tribunal en relación con la capacidad contratación en el orden nacional-.

El anterior razonamiento, mutatis mutandi, se extiende a las demás entidades territoriales, de manera que, en línea de autorizaciones previas, no es posible exigir al Gobierno Nacional, al Gobernador Departamental, o al Alcalde Municipal, que deban tramitar ante el Congreso, la Asamblea, o el Concejo, respectivamente, una autorización especial para poder ejercer sus competencias en materia contractual, comoquiera que ya el artículo 11.3 de la ley 80 de 1993, les confirió tales facultades. Por lo tanto, el trámite de las autorizaciones previas es, sin duda, de carácter excepcional, ya que solo opera en los casos concretos que expresamente hayan definido tales corporaciones, a través de sus instrumentos de actuación -Ley, Ordenanza o Acuerdo-.

(…)

Como se observa, el ordenamiento jurídico afirma la facultad del alcalde para contratar, con origen y fundamento en los artículos 314 y 315.3 de la Carta Política y el numeral 11.3 de la ley 80 de 1993; por lo mismo, tal competencia no está sujeta, por regla general, a las autorizaciones previas del Concejo Municipal11, **salvo en**

9 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

10 Corte Constitucional, Sentencia C- 086 de 1995.

11 El Consejo de Estado, rad. 50001-23-31-000-2010-00548-01 en Sentencia del 19 de septiembre de 2019, señaló al respecto que, *“la competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal. Esta autorización de parte*

**aquellos casos en que, (i) este último haya reglamentado como necesario el trámite de su autorización**, o (ii) cuando la ley lo establezca frente a determinados tipos contractuales; línea que ha encontrado solidez en diversas providencias de la Sección Tercera de esta Corporación, entre otras, en pronunciamiento efectuado en el año 2014 bajo el expediente 6600-123-31-000-2004-02098-01(33832).

(…)” (Negrita y subraya de la Sala).

29.- De lo anterior se desprende 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 sólo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local****.”*12

30.- Es claro entonces que corresponde al concejo municipal establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación, sin que ello implique como ya se dijo, que esa potestad pueda comprender la totalidad de los contratos que suscriba el alcalde municipal, sino únicamente y de manera excepcional "los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”13.

31.- El artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y en el parágrafo 4| señaló de manera taxativa cuáles eran los contratos que previamente debían ser autorizados por los Concejos Municipales, por lo que, no cabe duda que la autorización que se concede a los alcaldes por parte de las corporaciones edilicias en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que les han sido otorgadas, se limita a aquellos contratos preestablecidos en la norma antes citada, razón por la cual el hacer exigencias de otra índole o pedir autorizaciones para contratos distintos a los enunciados haría que los concejos e incluso los alcaldes retardaran e interfirieran indebidamente la gestión de los asuntos municipales, comprometiendo no sólo el cumplimiento de los fines estatales (artículo 2 de la Constitución Política), sino el conjunto de normas que regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar.

32.- La norma textualmente dispone:

“De conformidad con el numeral 3o. 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.

*del Concejo debe ser determinada y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el Concejo municipal”.*

12 Concepto 2215 de 2014. 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.” Cita en Sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. José Ascensión Fernández, exp. 2020-02510-00

13 Sentencia del 29 de abril de 2021, M.P. José Ascensión Fernández, exp. 2020-02510-00.

* 1. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
  2. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
  3. Concesiones.
  4. Las demás que determine la ley”.

33.- En ese orden de ideas, es importante aclarar que 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 no pueden ir más allá de simplemente facultarlo para contratar, esto es que, a dichas corporaciones en ejercicio de las facultades constitucionales otorgadas, les está vedado estipular aspectos concretos en torno a proceso contractual que le corresponde al alcalde.

34.- Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 Superior, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; y mucho menos interferir en las potestades contractuales que la constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio, tal como ocurre en este caso, pues una cosa es la autorización para contratar y otra muy diferente es la realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal.

# Caso concreto

35.- De las pruebas allegadas al expediente, se advierte que el Concejo municipal de la Uvita aprobó el Acuerdo No. 021 de 26 de diciembre de 2020*”*14.

36.- Textualmente el acuerdo acusado dispuso lo siguiente:

ACUERDO No. 021

(26 DE DICIEMBRE DE 2020)

“POR MEDIO EL CUAL SE REGLAMENTA LAS FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UVITA, PARA CONTRATAR EN LOS CASOS QUE SE REQUIERA LA AUTORIZACIÓN PREVIA DEL CONCEJO MUNICIPAL”

(…)

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar al Alcalde Municipal de la Uvita, para que celebre toda clase de contratos y convenios, con Personas Naturales y/o Jurídicas, Públicas y Privadas, de manera individual o asociada, conforme la Constitución y las leyes.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se exceptúan dentro de estas facultades las siguientes

14 Archivo 3ED\_DEMANDAYANEXOS\_DEMANDAACUE RDONUMERO021DEL26DEDICIEMBREDE 2020LAUVITA(.pdf) NroActua 3.pdf., del expediente digital plataforma samai Folio 25-28.

modalidades de contrataciones que por disposición legal requieren autorización previa del Concejo Municipal.

* + 1. Los de empréstito o crédito público.
    2. Las operaciones de fiducia o encargo fiduciario.
    3. Las enajenaciones, donaciones o cesión gratuita de bienes muebles e inmuebles.
    4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
    5. La construcción de patrimonio autónomo.
    6. Las concesiones.
    7. Los contratos para dar en garantía activos del municipio de titulación de renta. Loa contratos para comprometer vigencias futuras.

6. Y los demás que determine la Constitución y la ley”.

**ARTÍCULO TERCERO:** El presente Acuerdo a partir de la fecha de su sanción y publicación y tendrá una vigencia fiscal hasta el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021).

37.- El Acuerdo objeto de control judicial se discutió en dos debates llevados a cabo el 21 y 22 de diciembre de 202015.

38.- El referido acuerdo fue sancionado el 30 de diciembre de 2020 y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de La Uvita en legal forma.16

39.- Que con ocasión a la iniciativa presentada por el alcalde municipal de La Uvita se presentó ante la corporación edilicia la exposición de motivos del proyecto del acuerdo demandado, del cual se extrae que de acuerdo a lo establecido en el mandato constitucional y legal le corresponde a los Concejos Municipales (…) *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo..*.*”.*

40.- Por lo que en cumplimiento al acuerdo municipal N° 003 del 15 de abril de 2018, se reglamentó las facultades del alcalde municipal para contratar, expresamente en los casos que se requiera la autorización previa del concejo municipal, por lo que se requirió autorización del presente acuerdo a fin de permitir dar continuidad a la gestión contractual y asegurar el cumplimiento de las metas contenidas en el plan de desarrollo municipal, *CONSTRUYAMOS FUTURO PARA LA UVITA 2020-2023.*

41.- En ese sentido, Sala reitera que el Acuerdo acusado, vulnera los artículos 313- 3 y 315-9 de la Constitución Política, al conceder facultades al Alcalde para celebrar contratos y convenios, y en general todo lo que conlleva la autorización para contratar, siendo claro que estas facultades ya están establecidas dentro del marco constitucional y legal y por cuanto no debería haber una extralimitación de funciones.

15 Ibidem. Folio 18-21.

16 Ibidem. Folio 28.

42.- De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que, la Corporación edilicia debe acatar taxativamente los presupuesto previstos en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, en particular, para los contratos reseñados en el parágrafo de la norma citada, y para aquellos casos excepcionales que por su relevancia, cuantía o impacto social el deben tener un estudio estricto.

# DECISIÓN

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

# FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del Acuerdo No. 021 de 26 de diciembre de 2020, expedido por el Concejo Municipal de La Uvita, “*POR MEDIO EL CUAL SE REGLAMENTA LAS FACULTADES AL ALCALDE MUNICIPAL DE LA UVITA, PARA CONTRATAR EN LOS CASOS QUE SE REQUIERA LA AUTORIZACIÓN*

*PREVIA DEL CONCEJO MUNICIPAL*”, expedido por el Concejo municipal de La Uvita – Boyacá.

**SEGUNDO:** Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de La Uvita.

**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual de la fecha.

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

# DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUIZAMÓ

Magistrado

Con firma electrónica

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

Con firma electrónica

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada