



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, 12 SET. 2017

ACCIÓN:	VALIDEZ DE ACUERDO
REFERENCIA:	150012333000-2017-00492-00
DEMANDANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MONGUÍ – Acuerdo No. 04 de 1º de junio de 2017
TEMA:	AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONVENIOS Y CONTRATOS
DECISIÓN:	ACCEDE A PRETENSIONES

Agotados los ritos propios del Decreto 1333 de 1986, profiere la Sala sentencia de única instancia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a través de apoderada judicial, promovió la acción constitucional de Control de Validez frente al Acuerdo No. 04 del 1º de junio de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Monguí y sancionado por el Alcalde municipal de la misma localidad.

1.1. Petición de invalidez (fl. 12)

Pretende la parte actora se declare la invalidez del artículo segundo del Acuerdo Municipal No. 04 de 1º de junio de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Monguí **“POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR, SE DETERMINAN LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**.

Así mismo, solicitó que se le precise al Concejo, cual es el alcance en materia de autorizaciones y reglamentación al alcalde para celebrar cierto tipo de contratos estatales, además de requerirlo para que en lo sucesivo no incurra en vulneración de las normas y que produzcan actos inválidos o nulos.

Finalmente, solicitó que esta Corporación emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario

municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

1.2. Fundamentos fácticos (fl. 2)

La apoderada del Departamento de Boyacá sostuvo que el Concejo Municipal de Monguí, expidió el Acuerdo No. 04 del 1º de junio de 2017, por medio del cual se faculta al ejecutivo municipal para suscribir los contratos y realizar convenios que a ello hubiere lugar, y que una vez realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 Constitucional, se encontró que el artículo segundo del acuerdo citado es contrario a la ley.

Así mismo, manifestó que el Concejo transcribió algunos apartes normativos y legales, pero, no le otorgó la interpretación que al respecto ha reiterado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, abusando de sus facultades y limitando al Alcalde, teniendo en cuenta que lo autoriza imponiendo adicionalmente tiempo para ejercer su facultad, lo cual es ilegal e inconstitucional.

1.3. Fundamentos de derecho (fls. 2-12)

Citó como normas transgredidas los artículos 313 y 315 de la Constitución Política; artículo 11 de la Ley 80 de 1993; artículo 32 de la Ley 136 de 1994; y el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Para explicar el concepto de violación, la entidad accionante señaló que el Concejo Municipal de Monguí no tuvo en cuenta de manera concreta la normatividad referida, sino que, por el contrario, la interpretó aisladamente y por ende, impuso al Alcalde obligaciones contrarias a derecho.

Indicó que el legislador otorgó competencias a los alcaldes municipales para celebrar contratos, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, por lo que es ilegítimo que el Concejo Municipal haya entrado a expedir el Acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para el efecto, cuando la misma ley le otorgó dicha facultad de manera permanente.

Advirtió que diferente situación se predica de la verdadera facultad de las Corporaciones edilicias, que consiste en reglamentar esa autorización que la ley otorgó a los alcaldes para contratar, circunstancia totalmente diferente y, como puede observarse, el Acuerdo fue titulado “por medio

del cual **SE REGLAMENTAN...**", lo cual, si bien se cumple en uno de sus artículos, en el segundo se enfoca en limitar el tiempo por el que autoriza al Alcalde.

Comentó, que existe una notoria diferencia entre lo que es la autorización para contratar con que cuenta legalmente el Alcalde de manera permanente y la atribución de reglamentar dicha autorización, ésta sí de competencia del Concejo.

Por ello, consideró que el Concejo Municipal, lo que debió haber expedido era un Acuerdo en el que reglamentara únicamente los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 1551 de 2012.

Igualmente, dijo que el Concejo vulneró lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001, pues desconoció que la su competencia se circunscribe a reglamentar la autorización que la Ley le otorgó al Alcalde. Así mismo, citó lo dispuesto por el Consejo de Estado, referente a la autorización al Alcalde para contratar y sus límites, donde se precisó el alcance de la Ley 1551 de 2012.

Finalmente, manifestó que el Concejo Municipal no puede facultar al Alcalde para contratar dentro de la vigencia del 1º de julio al 31 de diciembre de 2017, cuando la Ley 80 de 1993 le atribuyó esa facultad, sin limitar el tiempo de autorización.

2. TRÁMITE PROCESAL

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 7 de julio de 2017 (fl. 13), fue admitida mediante auto de 13 de julio de 2017 (fl. 39) y sometida a las ritualidades propias del proceso, previstas en el numeral 5º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y en el Decreto Ley 1333 de 1986. Así mismo, se observa que dentro del término de fijación en lista, el Municipio y el Concejo de Monguí contestaron la demanda.

Mediante providencia de 17 de agosto de 2017 (fl. 66), se omitió la etapa probatoria, como quiera que no existían pruebas por practicar, por tanto, corresponde dictar la sentencia que en derecho corresponda.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Municipio de Monguí (fls. 43-45): El apoderado del Municipio de Monguí, refirió que conforme al artículo 313 de la Constitución Política,

reglamentado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, tiene claro cuáles son las atribuciones, competencia y funciones del Concejo Municipal, en lo que corresponde a las autorizaciones necesarias para contratar.

Por último, transcribe apartes de la sentencia C-738 de 2001 y propone como excepción la genérica.

3.2. Concejo Municipal de Monguí (fls. 47-52): La Corporación edilicia del Municipio de Monguí, a través de apoderada judicial, se opuso a la petición de invalidez, al considerar que no se vulnera la Constitución ni las normas.

Como argumentos de defensa, propuso como excepciones las que denominó:

- "Falta de legitimación en la causa por activa": Indicó que teniendo en cuenta que la acción fue instaurada con fundamento en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, la abogada Laura Natalia Corredor Bernal, en calidad de apoderada de la Gobernación de Boyacá, carece de legitimación para solicitar el control de constitucionalidad y legal, toda vez que el mismo el privativo del Gobernador, por lo que no es una facultad que pueda ser entregada mediante poder.
- "Indebido medio de control": Refirió que de conformidad con la sentencia C-869 de 1999, el control de constitucionalidad establecido en el Decreto 1333 de 1986, es un mecanismo de naturaleza preventiva, pues lo que busca es evitar la entrada en vigencia del respectivo acto que se presume legal, por lo que para el caso concreto el mismo ya surtió efectos desde el momento de su sanción, y en consecuencia, procede para la parte actora interponer acción de nulidad simple.
- "Inepta demanda por falta de requisitos formales": Señaló no estar de acuerdo con la afirmación de la parte actora, respecto a que el Concejo no debió limitar las facultades del Alcalde hasta el 31 de diciembre como fue establecido en el acuerdo, pues en virtud de la sentencia proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 5 de junio de 2008, Rad. No. 2008-00022-00, M.P. Dr. William Zambrano Cetina, dicha facultad no puede ser ilimitada en el tiempo.

3.3. Ministerio Público (fl. 76-80): En esta oportunidad, el Agente del Ministerio Público, no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir decisión de fondo.

1. PROBLEMAS JURÍDICOS

Corresponde a la Sala determinar si: *¿Prosperan en este caso las excepciones de "falta de legitimación en la causa por activa" e "indebido medio de control", que impidan el análisis de fondo de este asunto?*

En caso de que la respuesta al interrogante anterior sea negativa, se deberá determinar si: *¿Con la expedición del Acuerdo 04 de 1º de junio de 2017, específicamente el artículo segundo, el Concejo Municipal de Monguí se extralimitó en las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgó para reglamentar la autorización al Alcalde Municipal de la localidad para contratar?*

2. DEL MATERIAL PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes; por lo tanto, se tendrán como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, serán valoradas en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Acuerdo No. 04 del 1º de junio de 2017 **"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR, SE DETERMINAN LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** (fls. 14-19 y 55-60).
- Certificado expedido por la Secretaria General del Concejo Municipal de Monguí en el que manifiesta que el Acuerdo No. 04 de 2017, fue aprobado en sus dos debates reglamentarios (18 y 24 de mayo de 2017) (fls. 20 y 61).
- Constancia de sanción del Acuerdo No. 004 de 2017 por parte del Alcalde Municipal de Monguí (fls. 21 y 62) junto con la constancia de publicación del mismo (fls. 22 y 63).

- Constancia de publicación del Acuerdo No. 04 de 1º de junio de 2017, expedida en esa misma fecha por el Personero Municipal del Municipio de Monguí (fl. 23).

3. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

3.1. Falta de legitimación en la causa por activa

La apoderada del Concejo Municipal de Monguí, sustenta dicha excepción en que la abogada Laura Natalia Corredor Bernal, en calidad de apoderada de la Gobernación de Boyacá, no se encuentra legitimada para solicitar el control de constitucionalidad y legal, toda vez que el mismo el privativo del Gobernador sin que pueda conferirse dicha potestad a través de poder.

Al respecto, la Sala destaca uno de los pronunciamientos que hiciera el Ponente a través de autos de inadmisión de solicitud de invalidez de acuerdos municipales, de fecha 9 de marzo de 2017, Rad. No. 2017-00148-00, en los siguientes términos,

"De acuerdo con el artículo 166 del CPACA "a la demanda deberá acompañarse: "...2. Los documentos...que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante...3. El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso..."

*Revisada la Escritura Pública No. 0633 de 10 de marzo de 2016 (fls. 10-11) por medio de la cual el Gobernador de Boyacá otorgó poder general al Doctor Germán Aranguren Amaya, **se advierte que la misma no delegó de manera expresa la facultad de presentar observaciones a los Acuerdos Municipales, como quiera que limitó su actuar a la representación legal del Departamento y en materia de acciones constitucionales señaló taxativamente las de tutela, de cumplimiento, populares e incidentes de desacato.** (Resalta la Sala).*

A juicio del Despacho, la libelista no cumple con la condición de aportar el documento idóneo que acredite su carácter de apoderada judicial de la Gobernación del Departamento para formular observaciones al proyecto a que se refiere ni tampoco la potestad del Director Jurídico para otorgarle poder en dichos términos.

Sobre el particular, se advierte que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, regula lo concerniente a la capacidad, representación y derecho de postulación en los siguientes términos:

*"Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, **podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso***

administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

En materia contractual, la representación la ejercerá el servidor público de mayor jerarquía de las dependencias a que se refiere el literal b), del numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993, o la ley que la modifique o sustituya. Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial corresponderá al respectivo personero o contralor.

Artículo 160. Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, **excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.**

Los abogados vinculados a las entidades públicas pueden representarlas en los procesos contenciosos administrativos mediante poder otorgado en la forma ordinaria, o mediante delegación general o particular efectuada en acto administrativo."

(Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con las normas transcritas, las entidades públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, **debidamente acreditados.**

Si se trata de entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel departamental, ellas deben estar representadas por el respectivo Gobernador, quien puede actuar directamente ante la

jurisdicción contencioso administrativa en aquéllos casos en que la ley lo autoriza, sin perjuicio de que pueda otorgar poder para efectuar dicha intervención.

En el presente caso, la abogada Luz Eliyer Sierra Russi presentó observaciones frente al Acuerdo 029 de 2016, por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal para comprometer vigencias futuras ordinarias del año 2016/2017, con el fin de constituir reservas presupuestales.

Si bien **con fundamento en los artículos 209 y 211 superiores y en la Ley 489 de 1998, los Gobernadores pueden delegar funciones en sus Secretarios**, lo cierto es que en el expediente no obra copia de acto administrativo alguno en el que conste que el Director Jurídico del Departamento de Boyacá, como Delegatario de funciones del Gobernador, tenga a su vez facultades para otorgar poder a abogados para que presenten ante el Tribunal Administrativo las referidas observaciones. (Destaca el Tribunal).

Tampoco obra prueba de que la Abogada tenga la condición de empleada de la Gobernación, y que por acto administrativo se le haya delegado la función de presentar las referidas observaciones.

Por lo expuesto, este Despacho inadmitirá la demanda a efectos de que la Dra. Luz Eliyer Sierra Russi, acompañe al libelo en estudio, los documentos que se echan de menos."

Conforme a lo anterior, en el presente asunto, al efectuar el estudio de admisión de la solicitud de invalidez, se procedió a verificar cada uno de los anexos aportados por la entidad demandante, encontrando lo siguiente:

- Escritura Pública No. 298 de 8 de febrero de 2017 (fls. 24-25), por medio de la cual el Gobernador de Boyacá otorgó poder general al Doctor Germán Alexander Aranguren Amaya, delegando en la misma la "facultad expresa de otorgar poder especial a los profesionales adscritos a la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá y aquellos que perteneciendo a otras Secretarías o en razón del cumplimiento de contratos administrativos de prestación de Servicios, deban actuar como apoderados del Departamento (...) para la presentación de las objeciones de constitucionalidad y legalidad contra actos administrativos expedidos por los alcaldes y concejos municipales (decretos y acuerdos) de conformidad con el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.¹"
- Contrato de Prestación de Servicios No. 000323 de 23 de enero de 2017 (fls. 33-36), suscrito entre la Secretaria de Hacienda del Departamento de Boyacá y la abogada Laura Natalia Corredor Bernal, cuyo objeto es "Prestar servicios profesionales para apoyar

¹ Folio 24vto.

a la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá, en la recepción, atención y respuesta a solicitudes internas y externas, así como ejercer la representación de la Gobernación de Boyacá en las actuaciones judiciales y extrajudiciales que le sean asignadas", por un plazo de seis (6) meses.

- Poder especial, amplio y suficiente, conferido por el Apoderado General del Departamento de Boyacá (Dr. Germán Alexander Aranguren Amaya), en virtud de la Escritura Pública No. 298 de 8 de febrero de 2017, a la abogada Laura Natalia Corredor Bernal para que, como apoderada judicial del Departamento, demande la validez del Acuerdo No. 04 de 1º de junio de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Monguí.

Así las cosas, es clara la legitimación de la causa por activa de la apoderada del Departamento de Boyacá para elevar la solicitud de invalidez objeto de estudio, lo que conlleva a declarar no probada la excepción de falta de legitimación así propuesta por el Concejo Municipal de Monguí.

3.2. Indebido medio de control

El sustento que de esta excepción hace la apoderada del Concejo Municipal de Monguí, consiste en la naturaleza preventiva del control de constitucionalidad establecido en el Decreto 1333 de 1986, conforme a la sentencia C-869 de 1999, situación que hace procedente la acción de nulidad simple en este caso.

Así las cosas, en cuanto al carácter preventivo del control de validez, la Sala encuentra necesario destacar lo sostenido por esta Corporación² al analizar la posición adoptada por la Corte Constitucional en sentencia C-869 de 1999 (a la que hace referencia el Concejo Municipal de Monguí), al declarar la exequibilidad del artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986, en lo referente a los 20 días de que disponen los gobernadores para remitir al respectivo Tribunal Administrativo los acuerdos que en su criterio sean contrarios a la Constitución y la ley, en los siguientes términos:

"(...) en dicha oportunidad, la Corte señaló:

"En esa perspectiva, la diferencia con el control de constitucionalidad del artículo 305 de la Carta Política, es evidente, pues dicho control, como quedó anotado antes, presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley

² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 1. Sentencia de 3 de junio de 2015. Rad. No. 2015-00054-00. M.P. Dr. Fabio Iván Afanador García.

produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo."³

(...)

Al respecto, conviene anotar que la Sala se aparta de la posición adoptada por la Corte Constitucional, conforme a los argumentos que a continuación pasan a explicarse.

En primer lugar, **la tesis adoptada en la sentencia antes señalada, a criterio de esta Sala, vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales.** En efecto, si bien la Constitución de 1991 reconoció expresamente en su artículo 1 que el Estado Colombiano se organiza en forma de república unitaria, también es garante de la autonomía de las entidades territoriales, adoptando un modelo que consagra los principios de Estado unitario y autonomía territorial.

Ahora bien, dicho principio de autonomía de las entidades territoriales hace referencia a la facultad del manejo propio de sus asuntos, tal como se desprende del artículo 287 de la Constitución Política (...).

En efecto, **al aceptarse el carácter preventivo del control de validez, se estaría despojando a los entes territoriales de la facultad que la propia Constitución les confirió para disponer y decidir sobre los asuntos que le conciernen**, como quiera que, mientras se decide sobre la validez del respectivo Acuerdo demandado, el municipio no podría por ejemplo efectuar los gastos que fueron proyectados, frenando de esta manera procesos de tipo presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos), desconociéndose la atribución que le fue reconocida a los concejos municipales consistentes en dictar normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

En segundo lugar, la tesis que se está estudiando va en contravía de lo que señala la propia Constitución, pues el numeral 10 del artículo 305 no consagra que dicho control tenga el carácter de preventivo, al respecto dice el numeral lo siguiente:

"Art. 305.- Son atribuciones del gobernador:

(...) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez."

De la norma transcrita, se evidencia que **la Constitución Política no le otorgó a dicho control el carácter de preventivo**, tan solo se ocupó de señalar que una de las atribuciones de los gobernadores era la de revisar los distintos actos de los concejos municipales así como de los alcaldes, y que por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, era su deber enviarlos al respectivo Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que se encargara de decidir sobre su validez, lo cual implica que el acto ya existe y ha entrado en rigor al haber sido sancionado por el Alcalde.

³ Sentencia C-869/99.

En tercer lugar, se debe señalar que la tesis adoptada por la Corte Constitucional se contrapone al querer del legislador, toda vez que el artículo 82 de la Ley 136 de 1994, explícitamente señala que **la revisión en ningún momento suspende los efectos de los acuerdos**, al respecto señala la norma lo siguiente:

"ARTÍCULO 82. REVISIÓN POR PARTE DEL GOBERNADOR: Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. **La revisión no suspende los efectos de los acuerdos.**"

(...)"

Por lo anterior, si bien la apoderada del Concejo Municipal de Monguí, concluyó que el Acuerdo objeto de estudio surtió efectos legales, dicha situación no se deriva del carácter preventivo que la Corte Constitucional establece sobre el control de validez de los acuerdos en la sentencia C-869 de 1999, sino que es consecuencia directa de la autonomía que ostentan los entes territoriales.

Ahora bien, en lo que se refiere a la procedencia de la acción de nulidad en este caso, expuesta como excepción por la Corporación edilicia de Monguí, se resalta el pronunciamiento que hiciera al respecto la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 9 de abril de 2015, Rad. No. 20769, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, así:

"El artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política asigna al gobernador del departamento la función de revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

El artículo 82 de la Ley 136 de 1994 prevé que una vez sancionado un acuerdo, debe ser remitido por el alcalde al gobernador del departamento, dentro de los 5 días siguientes para que cumpla con la referida atribución constitucional.

Por su parte, el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 establece que si el gobernador encuentra que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, debe remitirlo "dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez".

A su turno, el artículo 120 ibídem, establece que el gobernador debe enviar 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 Administrativo⁴.

⁴ **ARTÍCULO 137.** Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:
(...]

Previo agotamiento de las etapas procesales establecidas en el artículo 121 ibídem⁵, dicho trámite de control se falla mediante sentencia que **produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados** y contra la cual no procede ningún recurso.

(...)

Aunque existen diferencias entre el control preventivo de validez y la acción de nulidad, la Sala precisó que como ambos "propenden por el mantenimiento del orden jurídico superior", se concluye "que la sentencia que define el control, anterior en el tiempo al ejercicio de la acción jurisdiccional, puede surtir los efectos de cosa juzgada que establece el numeral 3 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, respecto de las causas petendi idénticas que se demanden en simple nulidad"⁶

(...)

Así, **los fallos que, en ejercicio del control de validez, dicten los Tribunales y en cuales se haya declarado la invalidez de un acuerdo municipal, tienen efectos de cosa juzgada erga omnes, por lo que si el mismo acto se demanda en acción de nulidad, sencillamente hay que estarse a lo resuelto en las sentencias ya referidas.** Y si declaran la validez del acuerdo también producen efecto de cosa juzgada frente a las acciones de nulidad en las cuales se demanden las mismas normas, siempre que exista identidad de causa petendi.

La Sala ha precisado que la **causa petendi en las acciones de nulidad alude a las normas que se citan como violadas y al concepto de la violación. Por eso, para determinar si respecto de la causa de una demanda opera la cosa juzgada, es necesario cotejar los actos administrativos que fueron objeto de pronunciamiento en procesos ya fallados y el correspondiente concepto de la violación que da lugar a la presentación de dicha demanda**⁷. (Negrita de la Sala).

Conforme a lo expuesto, para determinar si los fallos del control de validez producen efectos de cosa juzgada frente a las acciones de nulidad, es

2. Lo que se demanda.

3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción.

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

5. La petición de pruebas que el demandante pretende hacer valer.

[...].

⁵ **ARTICULO 121.** Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.

2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término superior a diez (10) días.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno."

⁶ Sentencia de 10 de marzo de 2011, exp 18330 C.P Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

⁷ Sentencia de 23 de enero de 2014, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. 18690.

necesario que tanto el control de validez como la acción de nulidad recaigan sobre el mismo acuerdo municipal o parte de él y que en ambos procesos se hayan invocado como violadas las mismas normas y por las mismas o similares razones⁸.

Así pues, es claro que el control de validez de los acuerdos y la acción ordinaria de nulidad no se excluyen entre sí, es decir, que puede interponerse ésta última contra el acuerdo que fue objeto de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Administrativo respectivo, decisión que produce efectos de cosa juzgada, siempre y cuando no se aleguen los mismos cargos.

Por tanto, si bien le asiste razón al Concejo del Municipio de Monguí en cuanto a la procedencia de la acción de nulidad frente a los acuerdos municipales, en este caso fue invocada en primer lugar el control de validez del mismo, situación por la que se declarará no probada la excepción así expuesta por el Concejo, pues debe decidirse su validez conforme al concepto de violación señalado por la entidad accionante.

3.3. Inepta demanda por falta de requisitos formales

Ahora bien, propuso la apoderada de la Corporación edilicia de Monguí una última excepción denominada "*Inepta demanda por falta de requisitos formales*", la cual sustentó en que la facultad para celebrar contratos y convenios, conferida a los Alcaldes Municipales, debe tener un límite temporal, el cual fue determinado en el acuerdo objeto de estudio.

Respecto a dicha excepción, la Sala considera importante poner de presente que las manifestaciones tendientes a desestimar las pretensiones invocadas por la parte actora con base en hechos distintos a los de la demanda o por iguales hechos pero interpretados desde su perspectiva, no están llamados a prosperar como excepciones, pues refieren temas de fondo que deben resolverse en la sentencia.

En las condiciones descritas, los argumentos esgrimidos por el Concejo Municipal de Monguí, realmente no constituyen un medio exceptivo, sino argumentos de defensa encaminados a desvirtuar el fundamento de derecho de las pretensiones, lo que sin duda se constituye en un estudio respecto del asunto de fondo, que debe resolverse en sentencia. Motivo este suficiente para desestimar la excepción así propuesta.

⁸ Consejo de Estado, Sentencia de 9 de abril de 2015, Rad. No. 20769, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La Constitución Política en sus artículos 313 y subsiguientes, establecen que corresponde a los Concejos Municipales, autorizar al Alcalde para celebrar contratos; por su parte, a los Alcaldes Municipales les asigna funciones de ejecución, relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio; esto último, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto que se haya fijado previamente. La consagración normativa señala:

"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."

Aunado a lo anterior, la Ley 80 de 1993, estatuye respecto a la autorización que deben conceder los Concejos Municipales a los Alcaldes para la celebración de contratos en las Entidades Territoriales, lo siguiente:

"Artículo 11º.- 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 9º y 313, numeral 3º 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).

Por su parte, la Ley 136 de 1994⁹, estableció en el numeral 3° del artículo 32 lo siguiente:

"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).

De acuerdo con los preceptos enunciados, se tiene que la competencia general que la Ley 80 de 1993, entrega a los mandatarios locales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre Concejos y Alcalde Municipales, la cual, como lo señala la ley, prevé la existencia de una autorización por parte de los primeros, para contratar por los segundos.

Sobre ese aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-738 de 2001, precisó que si bien una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al Alcalde para contratar, tal como lo dispone el numeral 3° del artículo 313 Superior, **es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, en virtud del numeral 1° del mismo precepto constitucional.** En otras palabras, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de ellas, es la de autorizar al Alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema¹⁰.

Sin embargo, debe decirse también que la atribución otorgada por el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es una función administrativa, y la misma sólo 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 ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables

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

¹⁰ Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

a los contratos, entre otras, pues ello, forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación.

Así las cosas, las autorizaciones que los Concejos Municipales otorgan a los Alcaldes para contratar, y por lo tanto, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no podrán éstas, con el 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 es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política. Dicho de otra manera, 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**¹¹.

De otra parte, se tiene que 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).

En consecuencia, 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.

El Consejo de Estado, al respecto, en Concepto 1371 de 2001, con ponencia del Dr. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO¹² se pronunció de la siguiente manera:

"La autorización de que trata el artículo 313, numeral 3, de la Carta, como ya se dijo, debe ser expresa, así sea general o para un

¹¹ *Ibídem*.

¹² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. 15 de noviembre de 2001. Radicación Na. 1371.

determinado tipo de contratos, temporal o indefinida, y ella no consta ni se deduce del articulado de la normatividad presupuestal analizada.

El Plan de Desarrollo vigente, debido a su no aprobación por el concejo dentro del mes siguiente a su presentación (ley 152 de 1994, artículo 40) no contiene autorización alguna para contratar, toda vez que fue adoptado por el alcalde mediante decreto 354 de 2001. A su vez el anterior Plan, contenido en el acuerdo 05 de 1998, que preveía en el artículo 22 expresas autorizaciones para celebrar contratos tendientes a su ejecución, ante la adopción del nuevo, quedó sin efecto en todas sus partes.

Por lo anterior, la Sala reitera que ante la inexistencia de facultades para adelantar el Plan de Desarrollo, corresponde al alcalde ejercer su facultad privativa de presentar el respectivo proyecto de acuerdo y obtener las autorizaciones que estime necesarias, según lo dispone el parágrafo 1º del artículo 71 de la ley 136 de 1994.

Pero no podrá el alcalde celebrar contratos sin la autorización correspondiente de la corporación, puesto que ello da lugar a la nulidad absoluta de los contratos, según el artículo 44 de la ley 80 de 1993, que remite en su primer inciso a los casos previstos en el derecho común." (Subraya fuera de texto).

Como se observa, en principio, la facultad de los Concejos Municipales para conceder autorizaciones a los Alcaldes para la celebración de contratos, se constituía como un requisito indispensable para la validez de los mismos. Sin embargo, en pronunciamiento del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo de fecha 5 de junio de 2008¹³, se precisó 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 entredichos servidores y hace que los concejos municipales se convierta 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.

Cabe aclarar que contrario a lo señalado en la Consulta, en la Sentencia C-738 de 2001 que se acaba de citar, no se señala que los

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá, D. C., 5 de junio de 2008. Rad.: 1889.

alcaldes puedan contratar sin la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313 de la Constitución, de manera que en ello no existe contradicción alguna con el Concepto 1371 de 2001 también citado en precedencia; advierte sí la Corte, como se dijo, que los concejos deben cumplir esa función de manera razonable, de forma que a través de ella no podrán entorpecer el normal funcionamiento de la actividad contractual municipal ni inmiscuirse en las funciones propias de los alcaldes. (Resalta la Sala).

De esta manera, el avance jurisprudencial se refleja en que la competencia con la que cuenta el Alcalde Municipal para contratar, no se limita a la autorización por parte del Concejo, sino frente a los casos contractuales que expresamente señale la Ley, que por su naturaleza puedan llegar a afectar de manera trascendental la vida municipal y los que considere la corporación edilicia con sustento razonable y proporcional.

Siguiendo la misma línea, la Ley 1551 de 2012¹⁴, como normatividad reciente en cuanto a las autorizaciones otorgadas por los Concejos Municipales a los Alcaldes para la suscripción de contratos o convenios, establece:

"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, 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).

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

Sobre el tema debatido en esta oportunidad, el 11 de marzo de 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁵, se pronunció así:

¹⁴ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., 11 de marzo de 2015. Rad.: 2238.

"De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-32 de la Ley 80 de 1993, 91-D-53 de la Ley 136 de 1994 y 1104 del Decreto 111 de 1996, **por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.**

En este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente:

'A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo.'¹⁶

(...)

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

- a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° 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 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo municipal o Distrital **deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:**

1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley."

- 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, 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 32°.- Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

¹⁶ Concejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp.: 2004-02098.

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

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización.¹⁷ (Resalta la Sala).

De los parámetros así fijados por el H. 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."**¹⁸

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.¹⁹

La facultad de los Concejos Municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.²⁰

En conclusión, como puede observarse a través de los diferentes conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como de la Sección Tercera de la misma Corporación sobre la materia, ha tenido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del

¹⁷ Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

¹⁸ 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."

¹⁹ Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

²⁰ Concepto 2215 de 2014.

artículo 313-3 de la Carta Magna, sobre la autorización de los Concejos Municipales a los Alcaldes para contratar, **pues si bien en un principio se pensaba que el Alcalde no podía contratar mientras que el Concejo Municipal no lo autorizara para tales efectos, actualmente es claro, que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones Constitucionales y legales que regulan la materia.**

Por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 Superior, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los Alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los Municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo Municipal, salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la Ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el Concejo Municipal expresamente mediante Acuerdo.²¹

Como se estableció en precedencia, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señala de manera taxativa cuáles son los contratos que previamente deben ser autorizados por parte de los Concejos Municipales. Entonces, 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, 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 solo el cumplimiento de los fines estatales (art.2 C.P), sino el conjunto de normas que regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar y "*ordenar los gastos municipales de acuerdo con los plan de inversión y el presupuesto*"²² en orden a garantizar el cumplimiento efectivo de los cometidos estatales en el nivel territorial.

Lo anterior fuerza concluir, que la atribución constitucional de los Alcaldes Municipales, relativa a *asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio*, exige de los Concejos la reglamentación oportuna y adecuada de la autorización para celebrar los contratos citados en la norma transcrita, so pena de comprometer directamente la responsabilidad de los servidores de dicha corporación administrativa.

²¹ Concepto 2238 de 2015.

²² Constitución Política. Artículo 315 numeral 9º.

4. CASO CONCRETO

El Concejo Municipal de Monguít, expidió el Acuerdo Municipal No. 04 del 1º de junio de 2017, por medio del cual se reglamenta la autorización al Alcalde Municipal para suscribir contratos, estableciendo en el artículo segundo, objeto de estudio de validez, según las pretensiones del Departamento de Boyacá, lo siguiente:

"ARTÍCULO SEGUNDO.- *facultar al alcalde municipal, para que celebre toda clase de convenios y/o contratos, con personas naturales y/o entidades municipales departamentales, nacionales y/o internacionales, en el Municipio de Monguít, desde el primero de Julio al 31 de Diciembre de 2017."*

Como consideraciones expuestas, el Concejo Municipal se basó en el artículo 313 de la Constitución Política que dispone que a los Concejos Municipales les corresponde autorizar a los Alcaldes para contratar y ejercer pro tempore precisas funciones de las que le corresponden al Concejo.

Que la Ley 80 de 1993 en el artículo 2º literal a), incluyó a los municipios como entidades estatales que deben cumplir con el régimen contractual y asignó la competencia para la celebración de contratos en este nivel a los alcaldes en calidad de representantes de los municipios. Además, en el artículo 25 numeral 11, al desarrollar el principio de economía en la contratación, reitera que los concejos municipales autorizarán a los alcaldes para la celebración de contratos, y en lo referente a contratos con personas naturales y/o jurídicas está reglamentado por el Estatuto de Contratación Pública.

Que se requiere la autorización, aún, cuando la facultad del Alcalde para celebrar contratos es inherente a su calidad de representante legal del municipio, pero para ejecutarla es requisito la previa autorización de la Corporación Pública como órgano superior de la administración municipal, quien decide los términos en que la otorga, a cuyas directrices deberá sujetarse el Alcalde.

Que la celebración de contratos sin la debida autorización del concejo municipal, puede dar lugar al delito de celebración indebida de contratos por falta de requisitos legales para hacerlo.

Por su parte, el alcalde municipal, lo sancionó dando cumplimiento al artículo 82 de la Ley 136 de 1994, y por tanto, se remitió copia del Acuerdo al Gobernador del Departamento para su pertinente revisión conforme con el artículo 305 de la Constitución Política.

A su turno, el Gobernador de Boyacá, solicitó a esta colegiatura se declare la invalidez del artículo segundo del Acuerdo precitado, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, por medio del cual se facultó al ejecutivo municipal para suscribir contratos o convenios, por considerar que atentaba contra normas constitucionales y legales.

En el caso *sub examine*, verificados los términos de las disposiciones objeto de control, encuentra la Sala que en el **artículo segundo** se facultó al Alcalde para celebrar contratos y realizar convenios de manera general, por lo que dirá la Sala que el Concejo Municipal de Monguí sustrajo la competencia asignada al Alcalde de dicha localidad, desbordando la limitante legal establecida en la Ley 1551 de 2012.

En efecto, sobre la autorización que el Concejo Municipal le otorga al Alcalde para contratar, debe decirse que el legislador ha sido claro, tal y como se puede evidenciar en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, que establecen los cinco (5) tipos contractuales para los cuales el Alcalde **debe obtener siempre autorización previa del Concejo Municipal para contratar**. Se trata, según se observa en el párrafo 4º del artículo 32 la Ley 1551 de 2012, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo Territorio²³. Quiere decir lo anterior, que en aquellos casos, es la Ley la que prevé cuándo se debe tener autorización; no obstante, también se necesitará de autorización cuando así **lo haya dispuesto el Concejo Municipal expresamente mediante Acuerdo**²⁴; situación que se presenta en los artículos quinto y sexto que no fueron objeto de reproche por parte de la entidad accionada.

Y así mismo, nótese que el Concejo Municipal de Monguí, en el artículo cuestionado, instó al Alcalde para hacer uso de dicha autorización, por un lapso de 6 meses, esto es, desde el 1º de julio al 31 de diciembre de 2017, lo cual contraviene abiertamente la Constitución y la ley, así como el precedente vertical que existe sobre el asunto, según el cual, 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 tramitada la autorización, ello no implica que sea para todos los contratos (entendiendo que la actividad contractual propiamente dicha es facultad del alcalde municipal) y mucho menos condicionar la función contractual del ejecutivo en un lapso determinado; no existe mandato Constitucional o legal que así lo disponga y por tanto, la intromisión es latente en este caso, tal como lo

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2215 de 2014.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2238 de 2015.

advirtió el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, en los siguientes términos: "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 .

En ese orden de ideas, es evidente que el Concejo municipal de Monguí se excedió en el ejercicio de sus atribuciones, siendo necesario declarar la invalidez del artículo segundo de dicho Acuerdo Municipal.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones de "Falta de legitimación en la causa por activa" e "indebido medio de control", propuestas por el Concejo Municipal de Monguí, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA INVALIDEZ del artículo segundo del Acuerdo No. 04 del 1º de junio de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Monguí, conforme a la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Comuníquese por Secretaría esta decisión al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal de Monguí, al Concejo Municipal y a la Personería Municipal de la localidad de Monguí (Boyacá).

Para el efecto, por Secretaría líbrense las comunicaciones adjuntando copia de la presente providencia.

CUARTO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, archívense estas diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 148 de hoy, 14 SEP 2017
EL SECRETARIO 