



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja,

10.7 MAR 2012

Demandante	Municipio de Pachavita
Demandado	Concejo Municipal de Pachavita
Expediente	150013333005201600134-01
Acción	Nulidad Simple
Tema	Sentencia de segunda instancia.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por los ciudadanos María Marcela Mendoza Arias, Luz Miryam Arias Melo y Arnulfo Romero Merchán en su condición de concejales del Municipio de Pachavita (Fls. 74 a 76), en contra de la sentencia del 14 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda (Fls. 66 a 72).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

A través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad simple, el Municipio de Pachavita, presentó demanda con el objeto de que se declare la nulidad del Acuerdo No. 015 de 09 de diciembre de 2012, *“por medio del cual se reglamentan las autorizaciones al Alcalde Municipal para contratar y se señalan los casos en que requiere autorización previa”* (Fls. 2 a 21).

1.1. HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:

- El Concejo Municipal de Pachavita expidió el Acuerdo No. 015 de 09 de diciembre de 2012, *“por medio del cual se reglamentan las autorizaciones al Alcalde Municipal para contratar y se señalan los casos en que requiere autorización previa”*.
- Dicho Acuerdo surtió el proceso de publicación y fue sancionado por el Alcalde municipal el 19 de diciembre de 2012.
- En el párrafo único del artículo 2º del acto impugnado, se refiere que la Oficina Asesora de Planeación deberá remitir un informe



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

detallado al Concejo Municipal de los contratos y convenios celebrados por la entidad.

- Así mismo, en el Acuerdo No. 015 de 2012 se establecen unos límites de las cuantías para la celebración de contratos, indicando cuándo se requiere autorización del Concejo Municipal y los requisitos para tal efecto.
- Agrega que en el año 2016, se presentó en tres oportunidades proyecto de Acuerdo por iniciativa del Alcalde Municipal para derogar el acto acá impugnado, por considerarlo contrario a derecho, no obstante no fue aprobado por la Corporación edilicia.
- Finalmente indica que en cumplimiento del Acuerdo No. 015 de 2012, se han presentado traumatismos en la celebración de contratos que impiden cumplir con la finalidad estatal encomendada.

1.2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante considera que el Acuerdo cuya nulidad se demanda vulnera las siguientes normas:

- Artículos 2, 6, 29, 121, 123, 150, 209, 313, 315 de la Constitución Política.
- Artículos 11 y 25 de la Ley 80 de 1993.
- Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
- Artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, modificatorio del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y parágrafo 1º del artículo 71 ibídem.

Señaló que la violación a las normas se concreta en que en el acto impugnado se establecen condicionamientos al proceso contractual municipal por parte del Concejo municipal, que no encuentran soporte en la ley, lo cual que interfiere en la gestión del alcalde y compromete el cumplimiento de la finalidad estatal.

Indicó que ni la Constitución ni la ley le otorga facultades a los Concejos Municipales, para solicitar informes en materia contractual a los alcaldes municipales, quienes tienen la competencia para celebrar contratos de conformidad con lo previsto en el literal b del numeral 2 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

Adujo que el acto acusado vulnera el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que establece unos límites respecto de las cuantías para la celebración de los contratos, indicando que superados esos montos se requerirá



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

autorización previa del Concejo para contratar, desconociendo que el único facultado para señalar las cuantías es el legislador.

De igual forma señaló que con el acto impugnado se vulneró el parágrafo primero del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, teniendo en cuenta que éste fue presente a iniciativa del Concejo, cuando lo cierto es que la iniciativa en estos casos es del resorte exclusivo del alcalde municipal.

Aduce que el Acuerdo no reglamenta debidamente los casos en los cuales el Alcalde requiere autorización para contratar, teniendo en cuenta que no se enlistan algunos contratos y no se señala el procedimiento interno que deben cumplir las autorizaciones.

2. LA CONTESTACIÓN

Dentro de término de traslado de la demanda, presentaron contestación de la misma los ciudadanos Luz Miriam Arias Melo, Marcela Mendoza Arias y Arnulfo Romero Merchán, en calidad de Concejales del Municipio de Pachavita, con fundamento en el artículo 223 de la Ley 1437 de 2011, contestaron la demanda oponiéndose a las pretensiones de la misma (Fls. 54 a 58).

Al efecto indicaron que a través del Acuerdo No. 015 de 2002, se solicita que la Oficina Asesora de Planeación a efectos de que remita informe semestral al Concejo Municipal de los contratos y convenios celebrados por el ente territorial, ello conforme al numeral 2º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, sin que tal actuación implique participación en el proceso contractual, máxime cuando se trata de información pública.

Se cita pronunciamiento del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, en el cual se refiere que los Concejos Municipales si pueden someter a su autorización otros contratos adicionales a los señalados en la Ley 1551 de 2012.

Indicaron que el parágrafo 1º del artículo 71 de la Ley 136 de 1994, señala que los Acuerdos deberán ser a iniciativa del Alcalde en los casos contemplados en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, es decir que en el asunto objeto de estudio, el Acuerdo No. 015 de 2002 podía hacerse a iniciativa de un miembro de la Corporación edilicia.

Manifestaron que no se puede despojar al Concejo Municipal de su atribución de ejercer control político y la contratación pública no puede ser ajena a esta potestad.



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

Finalizaron señalando que la contratación en la entidad territorial no se ha visto obstaculizada con la vigencia del Acuerdo atacado.

3. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, puso término a la instancia mediante sentencia de fecha 14 de junio de 2017, a través de la cual resolvió acceder a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos (Fls. 66 a 72):

Luego de hacer un estudio de los antecedentes del caso y de los fundamentos legales y jurisprudenciales que le resultan aplicables, señaló que el Concejo Municipal de Pachavita al expedir el Acuerdo No. 015 de 2012, no se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al ordenar al Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de esa localidad rendir informes semestrales de los contratos celebrados por la entidad, pues tal asunto tiene relación con la autorización prevista en el numeral 3º del artículo 313 del ordenamiento superior.

Por otra parte, respecto a la iniciativa para la presentación de proyectos de Acuerdo, el *a quo* determinó que el acto impugnado trasgredió lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, por tratar una materia prevista en el ya citado numeral 3º del artículo 313 de la C.P., por lo que sólo el Alcalde está facultado para someter el proyecto de Acuerdo a consideración del Concejo Municipal.

Concluyó que ante la prosperidad del primer cargo endilgado, debe declararse la nulidad del acto demandado, sin que sea necesario el análisis de los demás cargos propuestos.

4. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad para ello, los ciudadanos María Marcela Mendoza Arias, Luz Miryam Arias Melo y Arnulfo Romero Merchán presentaron recurso de apelación contra la decisión proferida por el *a quo*, solicitando se revoque la misma, con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 74 a 76):

Se consideró que en la decisión de primera instancia no se tuvo en cuenta lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, el cual fue declarado exequible con la sentencia C-738 de 2001, puesto que en dicha normativa, se observa que la atribución de reglamentar la autorización del Alcalde para contratar esta en cabeza del Concejo municipal y no en el mismo Alcalde.



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Coadyuvantes

Corrido el traslado para alegar de conclusión, se pronunciaron los Concejales que intervienen en la litis como coadyuvantes (Fls. 95 a 96) reiterando en su totalidad los argumentos expuestos al presentar el recurso de apelación.

5.2. Parte demandante

Dentro de la oportunidad dada para ello, el apoderado de la parte demandante presento alegaciones finales en los que solicitó se confirme la decisión de primera instancia y reiteró lo expuesto en el libelo demandatorio (Fls. 97 a 105).

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el recurso interpuesto por los coadyuvantes contra la decisión de primera instancia, corresponde a ésta Sala establecer si el Concejo Municipal de Pachavita de acuerdo con las normas aplicables, era competente para expedir el Acuerdo N° 015 del 19 de diciembre de 2012, *“por el cual se reglamentan las autorizaciones al Alcalde Municipal para contratar y se señalan casos en que requiere autorización previa”*.

En caso afirmativo, la Sala deberá verificar si con la expedición del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012, el Concejo Municipal de Pachavita, se observaron los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales a efectos de autorizar al Alcalde para celebrar contratos.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

a) Tesis argumentativa propuesta por el a quo

Su decisión se encaminó a acceder a las pretensiones de la demanda en razón a que concluyó que el Acuerdo No. 015 de 09 de diciembre de 2012, fue expedido de manera irregular, en consideración a que el mismo fue



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

producto de la iniciativa de un miembro de la Corporación edilicia y de acuerdo al artículo 71 de la Ley 136 de 1994, sólo el Alcalde Municipal de Pachavita tenía la facultad de presentar el proyecto ante la Concejo Municipal de la misma localidad, por ser un asunto previsto en el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política.

b) Tesis argumentativa propuesta por los coadyuvantes

Consideran que el Acuerdo N° 015 de 09 de diciembre de 2012 goza de legalidad, teniendo en cuenta que el Concejo municipal tiene la facultad de señalar los casos en que el Alcalde Municipal requiere autorización previa para contratar, en tanto por disposición legal expresa la Corporación municipal tiene la atribución de expedir esa reglamentación.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

En primer lugar dirá la Sala que el proyecto de Acuerdo demandado "*Por el cual se reglamentan las autorizaciones al Alcalde Municipal para contratar y se señalan los casos en que requiera autorización previa*", de acuerdo con el numeral 3 del artículo 313 de la constitución es competencia del Concejo Municipal y no del Alcalde Municipal, razón por la cual contrario a lo afirmado por el a quo, el acto administrativo demandado no adolece de nulidad por no haber sido presentado a iniciativa del Alcalde del Municipio de Pachavita.

En virtud de lo anterior, la Sala estudiará los demás cargos propuestos en el concepto de violación de la demanda.

En tal sentido la Sala declarará la nulidad del párrafo único del artículo segundo, nulidad del artículo tercero, nulidad parcial del artículo cuarto y nulidad del artículo octavo del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, por considerar que en ellos, dicha Corporación se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y pasó por alto los fundamentos legales y constitucionales de la contratación estatal.

Se dirá entonces que si bien es atribuible al Concejo autorizar al ejecutivo para contratar, también lo es que, tal competencia resulta ser restrictiva, razón por la cual, no se puede exceder exigiendo autorización previa para contratos que no se encuentren expresamente previsto en la ley, así como tampoco puede limitarlo en relación con la cuantía a contratar, sino que únicamente puede efectuar la reglamentación de la forma en que se celebrarán ciertos contratos, dentro de los límites que impongan la Constitución y la ley.

De igual forma señalará la Sala que no le es dable al Concejo Municipal exigir al Alcalde la presentación de informes respecto a los procedimientos



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

contractuales adelantados en razón a que tal competencia no se encuentra prevista en el artículo 313 de la Constitución.

Para desatar el problema jurídico planteado, procederá la Sala a analizar los siguientes aspectos, *i)* Competencia constitucional y legal de los Concejos y los Alcaldes municipales en materia contractual – marco normativo, *ii)* De lo probado en el proceso, y *iii)* El caso concreto.

3. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS CONCEJOS Y LOS ALCALDES MUNICIPALES EN MATERIA CONTRACTUAL – MARCO NORMATIVO

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

Pues bien, el artículo 313 Superior, consagra:

“Corresponde a los Concejos:

1. (...)

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

Por su parte, el artículo 314 establece: *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”*

Y el artículo 315, señala:

“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...”

De lo anterior puede extraerse que en materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los Concejos autorizar al alcalde



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

para celebrar contratos mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

Ahora, bajo ese contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996¹ que al referirse a la capacidad de los representantes legales y jefes de las entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, señala expresamente que dichas facultades se ejercerán "*teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes*", entre las cuales se encuentran, como ya se vio, el artículo 313-3 de la Constitución Política.

De otra parte, la Ley 136 de 1994², en su artículo 91 señala:

*"Funciones. **Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo:*

(...)

D) En relación con la Administración Municipal:

(...)

4. *Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."*

Ahora, el artículo 25, numeral 11 de la Ley 80 de 1993, indica:

"(...)

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

Finalmente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012³ que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala como atribuciones de los Concejos, entre otras, las siguientes:

"Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

¹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico de presupuesto

² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

³ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son **atribuciones de los concejos** las siguientes.

(...)

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

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 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.
6. Las demás que determine la ley.” (Destacado por la Sala).

De las normas citadas se colige que en materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los Concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio; esto último de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

De otra parte, es evidente que, los Concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero sólo será necesaria aquella, únicamente para la celebración de los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador; **dicho en otras palabras la autorización previa y expresa del Concejo Municipal es excepcional y en todo caso debe ser regulada con arreglo a la Ley.**

En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en providencia del 5 de junio de 2008, con Rad. No. 1889, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, haciendo un análisis de las disposiciones que precisan las competencias constitucionales y en las normas legales acerca de los presupuestos públicos, conceptuó que siendo el Alcalde el Representante Legal del Municipio y el director de la contratación del ente territorial, la autorización previa y expresa del Concejo Municipal es excepcional y en todo caso debe ser regulada con arreglo a la ley; en efecto allí se indicó:

“(…) 1°. En primer lugar, **se deben separar los conceptos de autorización, al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución y de reglamentación de la autorización** a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994.



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

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

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

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

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

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria”. (Destacado por la Sala)

En ese mismo concepto el Consejo de Estado advirtió que las exigencias (requisitos) de la autorización pueden definirse en el Reglamento del Concejo Municipal, no obstante lo cual, dicho reglamento no puede tener el alcance de modificar los aspectos fijados en la Ley de Contratación:

“(…) Para ello debe mediar un reglamento en el que esas corporaciones establezcan las hipótesis en que ello debe ocurrir, junto con el procedimiento para su operatividad, sin modificar los aspectos ya regulados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sin interferir en el normal funcionamiento de la gestión contratación, como lo ordena la Ley 80 de 1993 (…)”. (Destacado por la Sala)



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

En consecuencia, se tiene que frente a las autorizaciones que se dan al Alcalde para contratar, los Concejos municipales deben reglamentar la materia, señalando los casos en que se requiera autorización previa, sin que ello quiera significar que los Concejos municipales en la autorización para contratar otorgada al Alcalde estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato, facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del Alcalde.

Se destaca que el legislador le confirió a los Concejos la facultad de reglamentar la autorización para que los alcaldes puedan contratar y perentoriamente deben enlistar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización del Concejo, todo ello con el fin de evitar que sin fundamento ni razón alguna dichas Corporaciones se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo.

De lo anterior, debe entenderse que si bien el Alcalde es quien tiene competencia para suscribir y ejecutar los contratos, el inciso final del artículo 150 de la Constitución, que autoriza la expedición de un régimen general de contratación por parte del Congreso, no habilita por sí sólo a los Alcaldes municipales para contratar sin la autorización del Concejo municipal, pero, también es claro al señalar, que dicha Corporación no puede es uso de esa facultad, extralimitarse e imponerle al burgomaestre limitantes para la celebración de los contratos, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.

De lo expuesto hasta este punto, es dable afirmar que la autorización para contratar emanada del Concejo Municipal será exigible sólo en aquellos casos en que la ley o el reglamento del Concejo Municipal así lo hayan previsto, con la precisión que éste último sólo lo puede establecer con arreglo a la ley.

En esa misma línea de argumentación, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 29 de mayo de 2014⁴, a propósito del ejercicio de las competencias en materia contractual a nivel municipal, precisó la siguiente regla jurídica:

*“(...) 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***

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A. Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E). Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 66001-23-31-000-2004-02098-01(33832).



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

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 (...). (Destacado por la Sala)

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado⁵, en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado⁶, como ahora se reitera, que:

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

Luego, la autorización otorgada al Alcalde municipal por parte de la corporación municipal no puede ir más allá de simplemente facultarlo para contratar, sin que ello quiera significar que los Concejos municipales en la facultad otorgada estipulen aspectos concretos que determinen el periodo (desde cuándo y/o hasta cuándo), por qué monto, cómo y con quién debe realizar determinado contrato.

Ahora bien, en cuanto a la reglamentación de la autorización al Alcalde para contratar en los casos previstos en la ley, competencia prevista en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el 18 de la Ley 1551 de 2012, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han indicado que tal reglamentación no hace referencia a la función contractual del Alcalde, sino al procedimiento interno que habrá de seguirse al interior de los Concejos

⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina.

⁶ Concepto 1889 de 2008. Al revisar los antecedentes de la ley se observa que en los primeros debates se quisieron llevar a la ley estos límites por el abuso que en algunos casos se ha hecho de la potestad conferida a los concejos municipales. Por ejemplo, en el Proyecto de ley (Gaceta 191 de 2011) se señalaba con mayor claridad el alcance la función: señalar el procedimiento interno que deberá seguir el Alcalde ante los Concejos para obtener la autorización respectiva; los criterios que debe seguir para otorgarla; los casos en los cuales tal autorización es necesaria y los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización. Y en la ponencia para Segundo Debate (Gaceta del Congreso 723 de 2011) se propuso la siguiente redacción: **“Parágrafo 4°. El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio.** (subrayado y negrilla original).



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201500134-01
Nulidad Simple

Municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos que la ley así lo haya previsto.

En efecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C – 738/01⁷, indicó lo siguiente:

*“(...) Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: **el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria.** La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. **Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador.**” (Destacado por la Sala).*

Conforme a lo anterior, advierte la Sala que la atribución otorgada a los Concejos Municipales mediante el numeral 3º del artículo 32 de la ley 136 de 1994, siendo como es una función administrativa, sólo podrá ser ejercida por dichas corporaciones con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza.

Es así como observa la Sala, 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 a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación.

Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, toda vez que tal competencia radica en el Alcalde Municipal, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, tal como lo dispone el artículo 315 numeral 3º⁸ de la Constitución Política.

En otras palabras, la reglamentación que expidan estas Corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico

⁷ Referencia: expediente D-3250, Actor: Beatriz Bayer Mejía, Magistrado ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, once (11) julio de dos mil uno (2001).

⁸ Artículo 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 (...).



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

mediante el cual el Concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, la Sala en tratándose de la autorización por parte del Concejo Municipal al Alcalde para contratar, arriba a las siguientes conclusiones:

- 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.
- Es viable otorgar por parte de los Concejos una autorización general para contratar a fin de ejecutar el presupuesto aprobado y los Planes de Desarrollo, como es práctica usual.
- Los Concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero sólo será necesaria aquella, únicamente en los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador, es decir que la autorización previa y expresa es excepcional y en todo caso debe ser regulada con arreglo a la Ley.
- El alcance de la reglamentación de la autorización al Alcalde para contratar, no hace referencia a la función contractual del Alcalde, sino al procedimiento interno que habrá de seguirse al interior de los Concejos Municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos que la ley así lo ha previsto.

4.- LOS ELEMENTOS PROBATORIOS

Dentro del proceso reposa el siguiente material probatorio que es relevante para resolver el fondo del asunto:

- Que el señor Fernando Roa Orjuela en condición de Concejal de Pachavita, presentó ante el Concejo Municipal de la misma localidad proyecto de Acuerdo denominado *“Por el cual se reglamenta las autorizaciones al Alcalde municipal para contratar y se señalan los casos en que requiere autorización previa”* (Fl. 28).
- Que el Concejo Municipal de Pachavita expidió el Acuerdo No. 015 del 19 de diciembre de 2012 *“Por medio del cual se reglamenta las*



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

autorizaciones al Alcalde municipal para contratar y se señalan los casos en que requiere autorización previa” (Fls. 22 a 27).

- Que conforme con la certificación expedida por el presidente y la Secretaria del Concejo Municipal de Pachavita, el Acuerdo Proyecto de Acuerdo N° 004, *“por el cual se reglamenta las autorizaciones al Alcalde municipal para contratar y se señalan los casos en que requiere autorización previa”*, surtió 2 debates reglamentarios, los cuales se llevaron a cabo el 14 de diciembre de 2012 y el 15 de diciembre de 2012 (Fl. 30).
- Que el Acuerdo No. 015 de 2012 fue sancionado por el Alcalde Municipal de Pachavita el 19 de diciembre de 2012 (Fl. 31).
- Que el Acuerdo No. 015 de 2012 fue publicado por altoparlante y en la Gaceta Municipal, según constancia de la Personería Municipal de Pachavita (fl. 32).

5.- EL CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, se observa que el Acuerdo Municipal No. 015 del 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, tuvo como fin reglamentar la autorización al alcalde para contratar, con base en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Así, el articulado del Acuerdo en relación señala lo siguiente:

“ARTÍCULO SEGUNDO: Los contratos y/o convenios que celebre el Alcalde Municipal a nombre y en representación del Municipio de Pachavita, con entidades estatales de cualquier orden o con entidades que presten ayuda económica de cofinanciación al Municipio, con recursos no reembolsables, no requerirán de la autorización del Concejo.

PARÁGRAFO ÚNICO: La Administración Municipal, por conducto del Jefe de la Oficina Asesora de planeación remitirá un informe semestral al Concejo Municipal de los contratos y/o convenios que se suscriban con fundamento en la autorización establecida en el presente artículo, en el cual se indique como mínimo el objeto y alcance del contrato y/o convenio, los recursos destinados, la entidad encargada de su ejecución, el tiempo de ejecución del contrato o convenio y el nombre de los contratistas.

ARTÍCULO TERCERO: El Alcalde de Pachavita requerirá autorización previa del Concejo Municipal, en los casos en que el respectivo contrato o convenio sobrepase los siguientes límites respecto de la cuantía a contratar.

- (a) En los contratos de obras públicas 150 SMMLV
- (b) En los contratos de suministro 50 SMMLV



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

- (c) En los contratos u órdenes de prestación de servicios 50 SMMLV
- (d) En los convenios y contratos interadministrativos 150 SMMLV
- (c) En los demás contratos 60 SMML

ARTÍCULO CUARTO: Además de la presente reglamentación el Alcalde Municipal requerirá previa autorización del Concejo Municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita:

- a) Contrato de operaciones de empréstitos
- b) Contrato que comprometa vigencias futuras
- c) Enajenación y compraventa de bienes inmuebles
- d) Contrato de titularización de rentas
- e) Contrato de pignoración de bienes y rentas
- g) Enajenación de activos, acciones y cuotas partes
- h) Concesiones
- i) Contratos de fiducia
- j) Comodato
- k) Compra y venta de vehículos
- l) El contemplado en el numeral seis del artículo trece de la C.P., en cuanto a la creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
- m) Y, los demás que determinen la Ley.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de compraventa de bienes inmuebles, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la autorización, los siguientes documentos:

- a) Fotocopia de la escritura del predio objeto de la compraventa
- b) Certificado de Registro inmobiliario expedido con máximo treinta (30) días de anterioridad a la presentación del proyecto.
- c) Certificado de paz y salvo municipal del comprador o vendedor

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de concesión, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la autorización los siguientes documentos:

- a) Descripción del inmueble de servicio que se va a entregar en concesión.
- b) Fotocopia de la escritura del predio objeto de la concesión.
- c) Certificado de registro inmobiliario del inmueble objeto de la concesión expedido con máximo treinta (30) días de anterioridad a la presentación del proyecto

(...)

PARÁGRAFO TERCERO: Para obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de operaciones de crédito público, titularización de rentas, pignoración de bienes y rentas, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la autorización los siguientes documentos:

- a) Descripción del Proyecto objeto del contrato.



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

b) *Condiciones económicas del contrato: Monto de la operación, intereses, tiempo de financiación, rentas que se van a comprometer o pignorar, bienes que la respaldan y entidades que podrían realizar la operación.*

(...)

ARTÍCULO QUINTO: *En los demás casos no establecidos en el presente acuerdo no necesita autorización para previa para contratar.*

ARTÍCULO SEXTO: *Para otorgar la autorización previa del Concejo Municipal al Alcalde para contratar se tendrá en cuenta:*

- a) *Que las obras o los ítems a contratar se encuentren en el Plan de Desarrollo describiendo programa, subprograma y meta.*
- b) *Que exista la disponibilidad presupuestal.*
- c) *Que el proyecto a efectuar se encuentre radicado en el banco de proyectos, anexando la documentación pertinente.*
- d) *El concepto del Consejo Territorial de Planeación en los casos en que interviene a instancia de concertación.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *El Alcalde deberá presentar el proyecto de acuerdo mediante el cual solicite la autorización para contratar, acompañado de la siguiente documentación y requisitos:*

- a) *Exposición de motivos en la cual establezca con claridad para que se requiere la autorización solicitada de conformidad con lo establecido por el artículo 72 de la ley 136 de 1994.*
- b) *Documentos soporte de la autorización solicitada*
- c) *El o los funcionarios de la Administración deberán sustentar ante el Concejo Municipal (comisión y plenaria) los argumentos presentados.*

PARÁGRAFO ÚNICO: *En lo que se refiere a la presentación, estudio, discusión y aprobación, el proyecto de acuerdo de autorización se someterá a los términos y demás disposiciones contenidas en el reglamento del Concejo, si no llena los requisitos establecidos en los literales anteriores, será devuelto a la administración y no se dará trámite hasta que se subsane.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la firma de los correspondientes convenios o contratos, se enviarán copia de los mismos al Honorable Concejo Municipal y se procederá por conducto del secretario de despacho o jefe de la dependencia correspondiente, en donde estos incidan con fundamento en los principios de la función pública, informar al Concejo Municipal sobre el alcance y desarrollo de esos contratos.*

PARÁGRAFO ÚNICO: *La Administración Municipal, por conducto del jefe de la oficina asesora de planeación remita un informe semestral al Concejo Municipal de los avances y el cumplimiento de los contratos y/o convenios que se suscriban.*

(...)

ARTICULO DECIMO: *El presente acuerdo no reemplaza la autorización general que debe solicitar el Alcalde mediante la presentación del proyecto de acuerdo municipal ante la Corporación Pública, para que se le autorice la suscripción de los contratos y convenios durante la*



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

respectiva vigencia fiscal con sujeción a la reglamentación que mediante ésta acuerdo se expide.”

5.1 De la iniciativa para la expedición del acuerdo demandado

Precisado el contenido del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012, en primer lugar la Sala referencia a la competencia del Concejo Municipal de Pachavita, para expedirlo, ello por cuanto a juicio de los coadyuvantes en su recurso de apelación, contrario a lo concluido por el *a quo*, la Corporación edilicia si tenía la facultad de reglamentar la autorización al Alcalde Municipal para contratar.

Como se indicó en las consideraciones expuestas en esta providencia, los Concejos Municipales, dentro del marco de autonomía que les fue otorgado con la Constitución de 1991 (artículo 1º y 287), pueden señalar dentro de la esfera de sus funciones, de manera previa, mediante acuerdo municipal, los asuntos puntuales en los que el alcalde municipal de acuerdo con la ley, debe contar con autorización previa de la entidad edilicia, para celebrar precisos y específicos contratos.

En tal sentido, el artículo 313 numeral 3 de la Constitución establece como una de las competencias de los Concejos Municipales la siguiente: “3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al concejo”.

Aceptar la tesis sostenida por el juez de primera instancia según la cual en tratándose de proyectos de acuerdo relacionados con autorizaciones al alcalde para contratar la iniciativa corresponde al Alcalde Municipal, resultaría ser un contrasentido, por cuanto el Alcalde al ostentar por regla general la competencia para celebrar los contratos que considere necesarios salvo los que excepcionalmente requieran autorización previa del Concejo, no tendría ninguna necesidad de presentar un proyecto de acuerdo precisamente para limitar su competencia contractual.

En ese orden, tal y como lo refieren los coadyuvantes en el recurso de alzada, es viable que el Concejo Municipal de Pachavita en ejercicio de la competencia prevista en el numeral tercero del artículo 313 de la Constitución, establezca los contratos en los que de acuerdo con la ley el Alcalde Municipal deba contar con autorización de la corporación administrativa de elección popular así como la reglamentación necesaria para tal efecto.

Así las cosas y como quiera que el Concejo Municipal de Pachavita tenía competencia a efectos de dar trámite al Acuerdo 015 de 19 de diciembre de 2012, el argumento expuesto por el Juzgado de primera instancia para



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

declarar su nulidad no tiene vocación de prosperidad; por tal razón, a continuación la Sala realizará un estudio de fondo en el presente asunto, para lo cual confrontará el acto acusado con las normas que regulan la autorización al alcalde para contratar.

5.2.- Del fondo del asunto

El problema jurídico que debe resolver la Sala en éste punto la Sala tiene que ver con verificar si en la expedición del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012, el Concejo Municipal de Pachavita, se observaron los parámetros constitucionales, legales y jurisprudenciales a efectos de autorizar al Alcalde para celebrar contratos.

En tal sentido a efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado y de acuerdo con los cargos de nulidad propuestos en el escrito de demanda en contra del acto demandado, la Sala se pronunciará sobre los siguientes puntos: *i)* Sobre los informes de los Alcaldes a los Concejos municipales en materia contractual, *ii)* La autorización general para contratar establecida en el artículo decimo del acto atacado, *iii)* De los contratos que requieren autorización previa del Concejo Municipal y *iv)* Reglamentación de la autorización al Alcalde para contratar.

5.3.1.- De los informes de los Alcaldes a los Concejos municipales en materia contractual

El acuerdo demandado en el párrafo único del artículo segundo dispone lo siguiente:

PARÁGRAFO ÚNICO: La Administración Municipal, por conducto del Jefe de la Oficina Asesora de planeación **remitirá un informe semestral** al Concejo Municipal de los contratos y/o convenios que se suscriban con fundamento en la autorización establecida en el presente artículo, **en el cual se indique como mínimo el objeto y alcance del contrato y/o convenio, los recursos destinados, la entidad encargada de su ejecución, el tiempo de ejecución del contrato o convenio y el nombre de los contratistas.**

De igual forma el artículo octavo ibídem, indica:

ARTÍCULO OCTAVO: Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la firma de los correspondientes convenios o contratos, se enviarán copia de los mismos al Honorable Concejo Municipal y se procederá por conducto del secretario de despacho o jefe de la dependencia correspondiente, en donde estos incidan con fundamento en los principios de la función pública, **informar al Concejo Municipal sobre el alcance y desarrollo de esos contratos.**

PARÁGRAFO ÚNICO: La Administración Municipal, por conducto del jefe de la oficina asesora de planeación **remita un informe semestral al Concejo**



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

Municipal de los avances y el cumplimiento de los contratos y/o convenios que se suscriban. (Destacado por la Sala)

Como se advierte de la lectura de las normas antes referidas, a través de éstas, el Concejo municipal de Pachavita impone el deber a la administración municipal de remitir un informe semestral a dicha Corporación de elección popular respecto a los detalles específicos respecto a la suscripción y ejecución de la actividad contractual.

Al respecto ha de indicar la Sala que si bien no se hace mención expresa al Alcalde del municipio como el funcionario que debe rendir los informes, sino que se hace referencia a los Secretarios de despacho, de Planeación o Jefe de la dependencia, lo cierto es que el propósito fundamental de tales informes es asumir una función de control de la gestión contractual que no encuentra respaldo en la normatividad y en tal sentido dichas disposiciones no guardan relación con la función de autorización otorgada a los Concejos municipales prevista en el tantas veces citado numeral tercero del artículo 313 de la Constitución.

Recuérdese en éste punto que la autorización otorgada al Alcalde municipal por parte de la corporación municipal no puede ir más allá de simplemente facultarlo para contratar en los casos previstos en la ley, sin que ello quiera significar que los Concejos municipales en la facultad otorgada estipulen aspectos concretos que determinen el periodo (desde cuándo y/o hasta cuándo), por qué monto, cómo y con quién debe realizar determinado contrato.

Adicionalmente no debe perderse de vista que tal como lo ha establecido el Consejo de Estado la regla general para la celebración y ejecución del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación, lo cual comporta que las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley, de tal forma que exigir informes semestrales a la Administración Municipal respecto al devenir contractual comportaría una vulneración a la autonomía e independencia del ejecutivo municipal en ésta materia.

A propósito de los informes de los Alcaldes a los Concejos municipales en materia contractual, el Consejo de Estado en providencia de 5 de julio de 2008, indicó lo siguiente:

“(...) 2.3 Sobre los informes de los alcaldes a los concejos municipales:

*Conforme se enunció atrás, la Constitución Política, artículo 315, numeral 9º, establece como una de las atribuciones del alcalde la de “presentarle informes generales sobre su administración”, al concejo municipal. **A su vez,***



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

desde el punto de vista de las atribuciones de los concejos municipales, la Constitución no les otorga una función específica de control sobre la actividad contractual de los alcaldes (...).

Por tanto, la Sala estima que el concejo municipal de Yopal también podría estarse extralimitando en el ejercicio de sus funciones cuando ordena, como lo hizo en el acuerdo 01 del 2008, que la Alcaldesa le rinda informes semanales sobre todos los contratos celebrados, pliegos de condiciones, estudios previos etc., en tanto que ello no guarda relación con la función de autorización que le otorga el artículo 313-3 de la Constitución, sino que refleja la asunción de funciones de control de la gestión contractual que no han sido previstas por la normatividad vigente (...).
(Destacado por la Sala)

Así las cosas, como quiera que dentro de las competencias atribuidas a los Concejos municipales, la Constitución no les otorga una función específica de control de la gestión contractual sobre la actividad contractual de los Alcaldes y además exigir un informe semestral al respecto a la administración municipal no guardan relación con la función de autorización otorgada a los Concejos municipales, fuerza concluir que hay lugar a declarar la nulidad del parágrafo único del artículo segundo y artículo octavo del Acuerdo demandado.

5.3.2. De la autorización general para contratar

Sobre este cargo, el apoderado de la parte actora indica que lo dispuesto en el artículo décimo del acto impugnado, vulnera el artículo 313 – 3 superior, teniendo en cuenta que la norma impone determinar los casos en los cuales se requiere autorización previa para contratar, es decir sobre esos casos y de manera particular es que se debe pedir autorización, pues para los demás casos no se requiere autorización.

Al respecto el artículo décimo del Acuerdo No. 015 de 2012, dispone lo siguiente:

“Artículo Décimo: *El presente acuerdo no remplaza la autorización general que debe solicitar el Alcalde mediante la presentación del proyecto de acuerdo municipal ante la Corporación Pública, para que se le autorice la suscripción de los contratos y convenios durante la respectiva vigencia fiscal con sujeción a la reglamentación que mediante ésta acuerdo se expide.”*

A juicio de la Sala, de la lectura del contenido del referido artículo en realidad el Concejo municipal no está adoptando ninguna determinación en relación con la autorización al alcalde para celebrar contrato previsto en el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, sino que únicamente reitera la posibilidad de otorgar una autorización general para contratar.



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

En efecto, tal como se indicó en precedencia, reitera la Sala que está permitido a los Concejos realizar una autorización general al Alcalde para contratar, de acuerdo con el presupuesto aprobado y lo establecido en el plan de desarrollo, sin que le esté permitido imponer limitante alguna para su celebración.

Conforme a lo anotado, concluye la Sala que el cargo analizado no está llamado a prosperar.

5.3.2.- De los contratos que requieren autorización previa del Concejo Municipal

En éste punto, lo primero que se debe indicar la Sala es que tal como lo ha establecido el Consejo de Estado, 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, salvo en los casos en que expresamente el legislador así lo haya establecido.

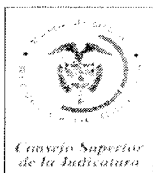
Precisamente, el legislador a través de la Ley 1551 de 2012 por medio de la cual se modificó la Ley 136 de 1994, estableció los contratos que de manera excepcional requieren la autorización previa por parte del Concejo Municipal a efectos que el Alcalde pueda válidamente adelantar el proceso contractual; en efecto indica la norma:

***“Parágrafo 4º.** 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.*
- 6. Las demás que determine la ley.”*

Así las cosas, tal como se indicó en el acápite tres de la parte considerativa de ésta providencia, los Concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero sólo será necesaria aquella, únicamente en los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador, es decir que la autorización previa y expresa es excepcional y en todo caso debe ser regulada con arreglo a la Ley.

En esa medida a efectos de establecer la conformidad o no del Acuerdo demandando, basta con realizar una confrontación de los artículos que establecieron los contratos que requieren de autorización previa del Consejo



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

municipal de Pachavita respecto a los previstos de manera expresa en la Ley 1551 de 2012.

En esa medida el artículo tercero del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO: El Alcalde de Pachavita requerirá autorización previa del Concejo Municipal, en los casos en que el respectivo contrato o convenio sobrepase los siguientes límites respecto de la cuantía a contratar.

- (a) En los contratos de obras públicas 150 SMMLV*
- (b) En los contratos de suministro 50 SMMLV*
- (c) En los contratos u órdenes de prestación de servicios 50 SMMLV*
- (d) En los convenios y contratos interadministrativos 150 SMMLV*
- (e) En los demás contratos 60 SMMLV”.*

Como se advierte de la lectura del referido artículo tercero, allí el Concejo municipal de Pachavita en primer lugar enumera los contratos de obra, suministro, órdenes de prestación de servicios, convenios y contratos interadministrativos los cuales no aparecen enlistados en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, circunstancia suficiente a efectos de declarar su nulidad.

Adicionalmente en el referido artículo se establece un criterio a efectos de determinar si el contrato requiere de autorización previa del Concejo municipal, basado en la cuantía del mismo, criterio que tampoco se encuentra enlistado en la referida Ley 1551 de 2012, argumento adicional a efectos de declarar su nulidad.

A su turno, el artículo cuarto del Acuerdo aquí demandado enlista los siguientes contratos que requieren autorización previa del Concejo Municipal a efectos de ser celebrados:

ARTÍCULO CUARTO: Además de la presente reglamentación el Alcalde Municipal requerirá previa autorización del Concejo Municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita:

- a) Contrato de operaciones de empréstitos***
- b) Contrato que comprometa vigencias futuras***
- c) Enajenación y compraventa de bienes inmuebles***
- d) Contrato de titularización de rentas***
- e) Contrato de pignoración de bienes y rentas***
- f) Enajenación de activos, acciones y cuotas partes***
- g) Concesiones***
- h) Contratos de fiducia*
- i) Comodato*
- j) Compra y venta de vehículos*
- k) El contemplado en el numeral seis del artículo trece de la C.P., en cuanto a la creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

l) Y, los demás que determinen la Ley". (Destacado por la Sala)

Realizada la comparación de la norma acusada con el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, se encuentra que los contratos denominados: titularización de tierras y contrato de pignoración de bienes y rentas, contrato de fiducia, comodato, compra y venta de vehículos, el contemplado en el numeral seis del artículo trece de la C.P., en cuanto a la creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta, no son de aquellos que requieran de autorización previa por parte del Concejo Municipal.

Ha de precisar la Sala que los contratos denominados de titularización de tierras y contrato de pignoración de bienes y rentas a más que no se encuentran enlistados de manera expresa en la referida norma, ha de indicarse que éstos hacen referencia al manejo presupuestal del Municipio y como tal hacen parte de la categoría de contratos de empréstito y aquellos que comprometa vigencias futuras tal como se indica en el Decreto 696 de 1998, razón por la cual resultaba innecesario incluir aquellos contratos en acuerdo demandado, razón adicional para excluirlos.

Así la cosas, encuentra la Sala que el Concejo Municipal de Pachavita, al incluir algunos contratos que no se encuentran enlistados en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, por cuanto amplió una competencia de orden restrictivo como lo es la autorización previa al Alcalde para contratar a asuntos que el legislador no lo había establecido, razón por la cual habrá lugar a declarar la nulidad parcial del artículo cuarto del Acuerdo 015 de 19 de diciembre de 2012, a efectos de excluir los pre citados contratos.

5.3.4.- Reglamentación de la autorización al Alcalde para contratar

Para finalizar, en la demanda se indica que en el artículo cuarto del Acuerdo objeto de estudio se omite establecer los requisitos para obtener la autorización previa para contratar de algunos de los contratos allí enlistados.

Al respecto, ha de reiterarse que el alcance de la reglamentación de la autorización al Alcalde para contratar, no hace referencia a la función contractual de éste, sino al procedimiento interno que habrá de seguirse al interior de los Concejos Municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos que la ley así lo ha previsto.

En el presente asunto, tal reglamentación se encuentra contenida en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo cuarto, artículos sexto y séptimo del Acuerdo 015 de 19 de diciembre de 2012, en donde se indican los documentos y demás requisitos que se deben presentar a instancia del



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

Concejo Municipal a efectos de obtener la autorización previa para celebrar los referidos contratos.

En tal sentido y como quiera que a través de los referidos apartes del Acuerdo demandado, el Concejo municipal de Pachavita, fija el procedimiento interno que habrá de seguirse al interior de los Concejos Municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos que la ley así lo ha previsto, ello en ejercicio de la facultad prevista en el numeral tercero del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y en la misma no se advierte que se esté limitando la función contractual radicada en cabeza del Alcalde, fuerza concluir que tales disposiciones, se encuentran conforme a la Constitución y la ley.

En suma, la Sala declarará la nulidad del párrafo único del artículo segundo, nulidad del artículo tercero, nulidad parcial del artículo cuarto y nulidad del artículo octavo del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, por considerar que en ellos, dicha Corporación se extralimitó en el ejercicio de sus funciones y pasó por alto los fundamentos legales y constitucionales de la contratación estatal, conforme a las consideraciones expuestas en precedencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala modificará la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, a efectos de declarar la nulidad del párrafo único del artículo segundo, nulidad del artículo tercero, nulidad parcial del artículo cuarto y nulidad del artículo octavo del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita y negando las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en ésta providencia.

6.- COSTAS

En cuanto a las **costas en segunda instancia**, la Sala dirá que en el presente caso de acuerdo al artículo 188 del CPACA no hay lugar a ello, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público.

En mérito de lo expuesto, la Sala N° 5 de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de fecha 14 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Quinto



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01

Nulidad Simple

Administrativo del Circuito de Tunja, por las razones expuestas en la presente providencia, el cual quedará así:

“1.1 DECLARAR la nulidad del párrafo único del artículo segundo, nulidad del artículo tercero y nulidad del artículo octavo del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

1.2 DECLARAR la nulidad parcial del artículo cuarto del Acuerdo No. 015 de 19 de diciembre de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Pachavita, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia, el cual quedará así:

“Artículo cuarto: Además de la presente reglamentación el Alcalde Municipal requerirá previa autorización del Concejo Municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita:

- a) Contrato de operaciones de empréstitos*
- b) Contrato que comprometa vigencias futuras*
- c) Enajenación y compraventa de bienes inmuebles*
- d) Enajenación de activos, acciones y cuotas partes*
- e) Concesiones y*

Los demás que determine la ley.

Parágrafo primero: Para obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de compraventa de bienes inmuebles, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la autorización, de los siguientes documentos:

- a) Fotocopia de la escritura del predio objeto de la compraventa.*
- b) Certificado de Registro inmobiliario expedido con máximo treinta (30) días de anterioridad a la presentación del proyecto.*
- c) Certificado de uso de suelos.*
- d) Certificado de paz y salvo municipal del comprador o vendedor.*
- e) Licencia o autorización para subdividir o segregar el inmueble.*
- f) Planos del predio en general, predio segregado o subdividido y parte restante con los respectivos linderos y áreas.*
- g) Autorización para vender cuando el predio haya sido adquirido por adjudicación del INCORA o INCODER.*

Parágrafo Segundo: Para Obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de concesión, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la autorización los siguientes documentos:

- a) Descripción del inmueble o servicio que se va a entregar en concesión.*
- b) Fotocopia de la escritura del predio objeto de la concesión.*
- c) Certificado de registro inmobiliario del inmueble objeto de la concesión expedido con máximo treinta (30) días de anterioridad a la presentación del proyecto*
- d) Estudio económico de rentabilidad mensual y anual del bien o servicio que se entregará en concesión.*
- e) Resumen de los términos de referencia de la concesión en la cual se especifique: tiempo, valor, criterio de evaluación de las ofertas.*

Parágrafo Tercero: Para obtener la autorización previa del Concejo Municipal para celebrar un contrato de operaciones de crédito público, el Alcalde deberá presentar con el proyecto de acuerdo que solicita la



Accionante: Municipio de Pachavita
Accionado: Concejo Municipal de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01
Nulidad Simple

autorización los siguientes documentos:

- a) Descripción del Proyecto objeto del contrato.
- b) Condiciones económicas del contrato: Monto de la operación, intereses, tiempo de financiación, rentas que se van a comprometer o pignorar, bienes que la respaldan y entidades que podrían realizar la operación.
- d) Certificado de la capacidad de endeudamiento expedido por el (la) Contador (a) del Municipio".

1.3 NEGAR las demás pretensiones de la demanda".

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme la presente sentencia, archívense el expediente, dejando las anotaciones que sea del caso.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Acción: Nulidad Simple
Demandante: Municipio de Pachavita
Demandado: Municipio de Pachavita
Expediente: 150013333005201600134-01

COPIA DEL SENTENCIO DE FIRMAS
EN UNO DE LOS ESTADOS
El auto del 19 de marzo de 2018 por estado

38

19 MAR 2018