



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN NO. 5
MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 21 MAR 2018

Demandante	Departamento de Boyacá
Demandado	Municipio de Panqueba
Expediente	15001-23-33-000-2018-00133-00
Tipo de proceso	Validez de Acuerdo
Asunto	Sentencia de única instancia – declara invalidez de acuerdo municipal

Decide la Sala en única instancia la solicitud de invalidez presentada por el Departamento de Boyacá, siendo demandado el Municipio de Panqueba.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (fls. 2 a 15)

El Departamento de Boyacá a través de apoderado judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017 *“por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”*.

1.1. Hechos

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

El Concejo Municipal de Panqueba expidió el Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017 *“por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”*, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 26 de enero de 2018.

Señaló que al realizar la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la ley.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

1.2. Pretensiones

El apoderado del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017, “por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”.

Así mismo, que se precise al Concejo Municipal de Panqueba cuál es el alcance o los límites de esa corporación administrativa en materia de autorizaciones y reglamentación de las mismas al alcalde para celebrar cierto tipo de contratos estatales.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Señaló como normas violadas los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Señaló que el Concejo Municipal no tuvo en cuenta el contenido del numeral 3° del artículo 313 constitucional que señala que corresponde al Concejo autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, puesto que en el caso concreto, olvidó que el alcalde es el organizador de los gastos municipales de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Afirmó que si el legislador le otorgó competencia a los alcaldes municipales para celebrar contratos, es ilegítimo que el Concejo Municipal haya entrado a expedir el acuerdo demandado distorsionando la taxatividad normativa.

Indicó que de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, existe una notoria diferencia entre lo que es la autorización para contratar con que cuenta legalmente el alcalde de manera permanente, con lo que es la atribución de reglamentar dicha autorización, lo cual sí es competencia del Concejo, pero en el acuerdo municipal lo que hizo la дума fue confundir estas dos situaciones.

Manifestó que lo que debió haber expedido el Concejo es un Acuerdo que reglamente los casos en que el alcalde requiere legalmente autorización para contratar conforme a los casos dispuestos en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Adujo que conforme a concepto del Consejo de Estado, la potestad que la Constitución Política y la ley le confirieron a los Concejos Municipales es de



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

naturaleza administrativa y por tanto no se les permite legislar o expedir normas en materia contractual y por lo mismo, la inobservancia de los límites constitucionales y legales, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales.

Finalmente, señaló que las facultades de que trata el acuerdo en cita fueron concedidas entre el 16 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2017, pero el acuerdo fue expedido el 27 de diciembre de 2017 y publicado los días 28 y 29 de 2017, siendo ilegal el mismo por cuanto por regla, los mismos rigen a partir de su publicación.

2. CONTESTACION DE LA DEMANDA

La demanda fue fijada en lista entre el 28 de febrero y el 13 de marzo sin que el Municipio de Panqueba efectuara pronunciamiento alguno (fl. 47).

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de fijación en lista, el agente del Ministerio Público emitió concepto indicando que el Municipio de Panqueba se excedió en el ejercicio de sus propias atribuciones al señalar la temporalidad con la que debe contratar su alcalde y al someter la celebración de todos los contratos estatales para la ejecución de proyectos que implique cofinanciación, a su autorización previa (fls. 48 1 52).

Consideró que el acuerdo demandado es inválido dado que desborda las atribuciones del Concejo Municipal y en ese orden, va en contravía del ordenamiento jurídico y del principio de separación de poderes.

Aseveró que la interpretación correcta de los artículos 313 y 315 de la Constitución, 32 de la Ley 136 de 1994, 11 de la Ley 80 de 1993 y 110 del Decreto 111 de 1996 es 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 los siguientes casos: **i)** cuando así lo haya previsto la ley o en el listado del párrafo 4° de la Ley 136 de 1994, y, **ii)** cuando así lo haya dispuesto el Concejo Municipal de forma expresa mediante acuerdo, pero esta atribución del concejo es restringida a aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo municipal.

Por último, señaló que la autorización impartida por el Concejo Municipal para contratar no implica la posibilidad de condicionar temporalmente la



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

función contractual del alcalde, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo No 019 del 22 de diciembre de 2017 *“por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”*.

Para resolver lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si el Concejo Municipal de Panqueba se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales al conceder facultades pro tempore al alcalde para celebrar contratos y/o convenios para la ejecución de proyectos de cofinanciación con entidades gubernamentales y/o no gubernamentales, departamentales, nacionales y/o internacionales.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la demanda y el concepto del Ministerio Público, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

2.1. Tesis argumentativa propuesta por el demandante

Manifestó que el acuerdo demandado resulta inválido por cuanto con él, el Concejo Municipal de Panqueba se excedió en sus funciones al pretender someter al alcalde municipal a la autorización previa del Concejo para contratar, siendo esta una facultad con que cuenta legalmente el alcalde de manera permanente, por lo que lo que debió haberse expedido es un Acuerdo que reglamentara los casos en que el alcalde requería legalmente autorización para contratar conforme a los casos dispuestos en el párrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Adujo que la potestad que la Constitución Política y la ley le confirieron a los Concejos Municipales es de naturaleza administrativa y por tanto no se les permite legislar o expedir normas en materia contractual y por lo mismo, la inobservancia de los límites constitucionales y legales, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir



Accionante: *Departamento de Boyacá*
Accionado: *Municipio de Panqueba*
Expediente: *15001233300020180133-00*
Validez de Acuerdo

la actividad contractual del municipio puede generar en los concejales responsabilidades disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales.

2.2. Tesis argumentativa propuesta por el Ministerio Público

Consideró que el acuerdo demandado es inválido dado que desborda las atribuciones del Concejo Municipal y en ese orden, va en contravía del ordenamiento jurídico y del principio de separación de poderes.

2.3. Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Panqueba, por considerar que el Concejo Municipal se extralimita en sus funciones y pasa 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, no puede exceder dicha facultad e intervenir limitando en el tiempo dicha actividad administrativa, 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 otro lado, dirá que una característica de las normas es su aplicación a futuro y en tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que los actos administrativos, en el caso de los de carácter general, surten efectos a partir de la fecha de publicación, lo cual guarda consonancia con el principio de seguridad jurídica que busca brindar certeza y estabilidad en las situaciones jurídicas existentes, razones suficientes para predicar también la invalidez del numeral 2° del Acuerdo N° 019 que se analiza.

Finalmente, en lo referente al artículo tercero del acuerdo que hace alusión al informe que exige el Concejo al alcalde municipal sobre los contratos y convenios a celebrar, dirá que debe declararse también su invalidez por cuanto el informe que se solicita rendir al alcalde municipal versa sobre los asuntos para los cuales se le está autorizando, y no para cualquier contrato celebrado durante la vigencia, lo cual, como ya se ha dicho, no resulta viable.

3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES

Con miras a resolver el problema jurídico que se suscita en el presente asunto, sea del caso señalar que la acción de revisión de los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes se encuentra establecida en el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, al señalar las funciones de los gobernadores.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986¹, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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

Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986², el cual señala que, *“El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

Así las cosas, a través de este medio procesal se asigna al gobernador del departamento, el deber de revisar los acuerdos de los concejos y decretos de los alcaldes de su jurisdicción y si encuentra que los mismos son violatorios de la Constitución, la Ley y las ordenanzas, debe enviarlos al Tribunal administrativo correspondiente para que decida sobre su validez.

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

4. 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

¹ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

² Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

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 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 1996³ 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.

³ 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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

De otra parte, la Ley 136 de 1994⁴, 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:

(...)

5. 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 2012⁵ 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:

*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 Política establece que corresponde a los Concejos reglamentar

⁴ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

⁵ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

la autorización 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 casos que necesiten previa autorización tal como lo prescribe el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

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, señaló:

*“1º. 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.*

*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,***



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

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”. (Negrilla de la Sala).

En consecuencia, se tiene que los Concejos Municipales deben reglamentar lo referente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiera autorización previa, sin que ello quiera significar que en la autorización para contratar otorgada al alcalde, estos 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, los Concejos 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 en uso de esa facultad, extralimitarse e imponerle al burgomaestre limitantes para la celebración de los contratos, salvo en los casos autorizados por la ley.

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado⁶ en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado⁷, como ahora se reitera, que:

⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina.

⁷ 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 4º.** 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



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

(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.

6. HECHOS PROBADOS

- Que el Concejo Municipal de Panqueba expidió el Acuerdo No. 019 del 22 de diciembre de 2017 *“por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”* (fls. 19 a 21).
- Que el Acuerdo No. 019 de 2017 fue sancionado y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Panqueba por el término establecido en la ley (fls. 22).
- Que conforme con la certificación expedida por la Secretaría del Concejo Municipal de Panqueba, el Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017 surtió 2 debates reglamentarios, los cuales se llevaron a cabo el 18 y el 22 de diciembre de 2017 (fl. 20).

7. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, se observa que el Acuerdo Municipal No. 019 del 22 de diciembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Panqueba, tuvo como fin conceder facultades pro tempore al alcalde municipal para celebrar convenios y contratos para la ejecución de proyectos de cofinanciación con entidades gubernamentales y/o no gubernamentales.

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: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

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

“ARTÍCULO PRIMERO: Conceder facultades pro-tempore al Alcalde Municipal de Panqueba Boyacá para celebrar convenios y/o contratos para la ejecución de proyectos de cofinanciación con entidades gubernamentales y/o no gubernamentales, Departamentales, Nacionales y/o Internacionales.

ARTICULO SEGUNDO: Las facultades que trata el artículo primero se conceden desde el dieciséis (16) de enero hasta el 31 de Diciembre de 2016.

ARTICULO TERCERO: El Alcalde presentará al Concejo Municipal un informe pormenorizado sobre las ejecuciones y facultades aprobadas en el presente Acuerdo al Concejo Municipal en las sesiones ordinarias de la Honorable Corporación.”

Como puede apreciarse, en el primer artículo el Concejo autoriza al alcalde para celebrar cualquier tipo de contrato y/o convenio, esto es, una autorización general, pero limita la vigencia durante la cual el alcalde podría efectuar esto, por cuanto en el mismo artículo señala que se trata de facultades pro tempore y en el artículo segundo del acuerdo señala que dichas facultades solo lo serán entre el 16 de enero y el 31 de diciembre de 2016, con lo cual coarta temporalmente al burgomaestre el ejercicio de su función administrativa.

Al efecto como primer aspecto, debe resaltarse que la denominación del acuerdo fue la siguiente: “por el cual se autoriza al alcalde del municipio de Panqueba, Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales o jurídicas de derecho público y privado que deban ejecutarse durante la vigencia fiscal 2018”, pero lo que se hizo en realidad en el numeral primero fue autorizarlo para celebrar contratos y/o convenios **para la ejecución de proyectos de cofinanciación** con entidades gubernamentales y/o no gubernamentales, Departamentales, Nacionales y/o Internacionales. Es decir, lo resuelto no guarda congruencia con el título dado al acuerdo.

Ahora bien, a pesar de que le está permitido a los Concejos realizar una autorización general al señor alcalde para contratar, de acuerdo con el presupuesto aprobado y lo establecido en el plan de desarrollo, dicha función debe ser ejercida de forma razonable y ajustada a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, pero, **NO les está permitido** imponer limitante alguna para su celebración, entre estas, condicionar temporalmente la función contractual del alcalde, lo cual constituiría una intromisión en las funciones del ejecutivo del ente territorial, toda vez que la corporación municipal, no puede conocer en qué tiempo el alcalde podrá perfeccionar o suscribir contratos por parte de la administración pública.

Como se anotó en precedencia, la autorización otorgada al alcalde municipal por parte de la corporación municipal no puede ir más allá de simplemente



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

facultarlo para contratar, sin que ello quiera significar que 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.**

En este orden de ideas, la Sala acoge el concepto emitido por el agente del Ministerio Público en el sentido de señalar que la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto, las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa corporación, solo pueden requerirse de acuerdo con la ley o el reglamento del respectivo Concejo en casos en que por su importancia, monto o impacto en el desarrollo local, hagan necesaria la autorización previa.

En conclusión, cuando los Concejos Municipales confieren autorización al representante legal del municipio para celebrar contratos, no pueden determinar un marco temporal, lo que si debe ocurrir cuando el Concejo Municipal se despoja de precisas atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tales casos si debe establecerse el tiempo en que el burgomaestre puede ejercer esas funciones.

Igual reparo merece el artículo 2° del acuerdo bajo análisis, toda vez que habiéndose proferido el mismo el 22 de diciembre de 2017, se señala que el alcalde estará facultado para contratar entre el 16 de enero y el 31 de diciembre de 2016; es decir, le da efectos retroactivos al acuerdo incluso para una vigencia que ya se encontraba expirada.

Al respecto, debe tenerse en cuenta el contenido del artículo 116 de la Ley 1333 de 1986⁸ que a la letra señala:

“ARTICULO 116. Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes que se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.”

Por tanto, se tiene que una característica de las normas es su aplicación a futuro y en tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que los actos administrativos, en el caso de los de carácter general, surten efectos a partir de la fecha de publicación, lo cual guarda consonancia con el principio de seguridad jurídica que busca brindar certeza y estabilidad en las situaciones jurídicas existentes, razones suficientes para predicar también la invalidez del numeral 2° del Acuerdo N° 019 que se analiza.

Ahora bien, en lo referente al artículo tercero del mencionado acuerdo que hace alusión al informe que exige el Concejo al alcalde municipal sobre los contratos y convenios a celebrar, si bien, la Sala en oportunidad anterior

⁸ Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.



Accionante: Departamento de Boyacá
Accionado: Municipio de Panqueba
Expediente: 15001233300020180133-00
Validez de Acuerdo

había señalado que una disposición de tal tenor se orienta a establecer una forma permisible de efectuar el control político por parte de este tipo de corporaciones, en esta oportunidad considera que debe declararse también su invalidez por cuanto el informe que se solicita rendir al alcalde municipal versa sobre los asuntos para los cuales se le está autorizando, y no para cualquier contrato celebrado durante la vigencia, lo cual, como ya se ha dicho, no resulta viable.

Conforme a las premisas reseñadas, la Sala observa que debe declararse la invalidez del Acuerdo No. 019 del 22 de diciembre de 2017.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la invalidez del Acuerdo N° 019 del 22 de diciembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Panqueba, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Comuníquese esta providencia al representante legal del Departamento de Boyacá, al alcalde municipal, al Presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Panqueba.

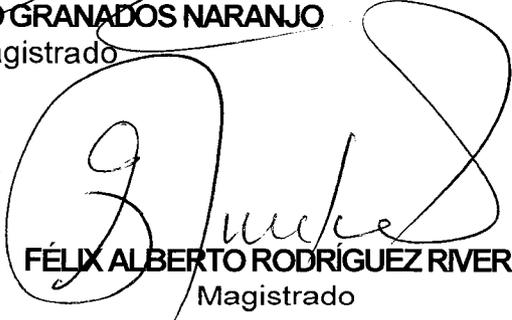
TERCERO: ARCHÍVESE el expediente una vez en firme esta providencia.

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

47. MAR 2018
