



*Tribunal Administrativo de Boyacá*

*Despacho No. 5*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, mayo diez (10) de dos mil dieciocho (2018)

**Accionante: Departamento de Boyacá**

**Demandado: Municipio de Cerinza**

**Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00**

**Acción: Validez de Acuerdo Municipal**

*Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Cerinza, “POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA AUTORIZACIÓN GENERAL AL ALCALDE MUNICIPAL DE CERINZA BOYACÁ, PARA CELEBRAR CONVENIOS, CONTRATOS Y REALIZAR COFINANCIACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*

**I. ANTECEDENTES.**

*El Departamento de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, al considerar que, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución, se constató que se viola lo dispuesto por los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, artículo 11 de la Ley 80 de 1993, artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.*

*Indicó que, en la expedición del mismo, no se tuvo en cuenta la reglamentación de los numerales 3° del artículo 313 y 9° del artículo 315 de la Constitución Política, sino que “la interpretó aisladamente y, por ende impuso al Alcalde obligaciones contrarias a derecho”, además que “el ordenador de los gastos municipales es el Alcalde, atribución que el legislador le otorgó” (fl. 3).*

*Dijo que, en el marco de lo dispuesto por el literal b) del numeral 3° del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, y teniendo en cuenta que 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, es decir, disponiendo autorizar al Alcalde por cierto periodo de tiempo para el*

*efecto, cuando la Ley le otorgó esa facultad de manera permanente” (fl. 3); ‘autorización’ que debe distinguirse de la facultad de ‘reglamentación’ del Concejo*

*Señaló que, en el marco de lo prescrito por el numeral 3º y el parágrafo 4º del 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, ésta sí de competencia del Concejo (...) la duma municipal confundió las 2 situaciones (...)” (fl. 4). Y consideró que el Concejo Municipal “no puede someter al Alcalde a que le presente proyectos de acuerdo en el meses (sic) de enero de 2019 en adelante, le dan facultades exclusivamente para otorgarle (sic) facultades para contratar por lapsos que quiera, como se evidencia en el Acuerdo (...) que facultan al Alcalde para contratar a partir del 01 de enero hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2018, cuando ya la ley (...) le atribuyó esa facultad” (fl. 4).*

*Expuso que se vulneró lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001, y agregó que no se atendió a lo dispuesto por el Consejo de Estado en concepto N° 2215 de 9 de octubre de 2014 donde se indica que los Alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo Municipal (salvo para los casos excepciones que la ley o la Corporación hayan señalado expresamente).*

*Precisó que “no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia” (fl. 5) y que la potestad de ‘reglamentar’ de los Concejos Municipales es de naturaleza administrativa, lo que no les permite ‘legislar’ o expedir normas en materia contractual*

*Apuntó que el artículo ‘décimo primero’ del Acuerdo implica una coadministración del Concejo, respecto de las facultades del Alcalde; y que, en síntesis, el Concejo Municipal de Cerinza no puede facultar al Alcalde para celebrar todo tipo de contratos, sino que la competencia de tal Corporación únicamente se circunscribe a reglamentar la autorización que la ley le otorgó al mandatario local. En tal sentido solicitó “declarar que el Acuerdo 018 del 28 de diciembre de 2017 es ilegal e inconstitucional” (fl. 12).*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL.**

*La demanda fue admitida mediante auto de 2 de marzo de 2018 (fl. 54), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y fue fijado en lista por el término de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 196 del CPACA; y el 2 de abril de 2018 se decretaron las pruebas (fl. 58).*

## **IV. INTERVENCIONES**

*No se efectuó ninguna intervención para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo en el presente proceso.*

## **V. CONSIDERACIONES.**

*El asunto se contrae a determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Cerinza, “POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA AUTORIZACIÓN GENERAL AL ALCALDE MUNICIPAL DE CERINZA BOYACÁ, PARA CELEBRAR CONVENIOS, CONTRATOS Y REALIZAR COFINANCIACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*

### **5.1. De los límites del pronunciamiento.**

*Lo primero que dirá la Sala es que no corresponde en este procedimiento un análisis total, que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad - formales y materiales- del Acuerdo sometido a su estudio. Es necesario pues, establecer con toda claridad cuáles son los reproches del ejecutivo atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el **escrito de solicitud de invalidez**. Es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si el acto puede o no ser declarado inválido, total o parcialmente.*

*Sobre este aspecto, resultan aplicables las consideraciones de la Corte Constitucional expuestas en la Sentencia C-1036 de 2003:*

*“(…) Según constante jurisprudencia<sup>1</sup>, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia, aspectos que son los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional (...)” (Resaltado fuera de texto).*

Además, en la Sentencia C-256 de 1997, precisó:

*“(...) Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio” (Resaltado fuera de texto).*

En consecuencia, la competencia del Tribunal se limita a examinar en la legalidad y/o constitucionalidad del Acuerdo cuya invalidez se solicita únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas. En estas condiciones, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales cuya invalidez se pide, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo y tampoco las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate.

## **5.2. La validez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017.**

### **5.2.1. Síntesis de lo dispuesto por el Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017:**

En términos generales, se observa que:

- El artículo primero del Acuerdo autoriza al alcalde para celebrar todo tipo de contratos y/o convenios interadministrativos con personales naturales y jurídicas, tanto del sector público como privado; incluyendo la autorización para expedir los actos administrativos que se requieran.

- El artículo segundo del Acuerdo dispone que el Alcalde requiere autorización previa y expresa del Concejo Municipal “en los contratos y convenios señalados taxativamente en las normas nacionales” (fl. 20) y, especialmente, en los casos descritos en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012-, a saber: 1. Contratación de empréstitos, 2. Contratos que comprometan vigencias futuras, 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles, 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes, 5. Concesiones y 6. Las demás que determine la ley.

- El artículo tercero dispone que la vigencia de las ‘facultades otorgadas’ al alcalde son a partir del 1 de enero y hasta el 31 de diciembre de 2018. Además, señala que será obligación del ejecutivo municipal la remisión bimensual de la copia de los contratos y/o convenios que se suscriban, junto con un “informe detallado del estado a la fecha de cada uno” (fl. 20).

- El artículo 4 regula el trámite para solicitar las autorizaciones previas al Concejo Municipal e indica que “se deberá dar aplicación a las normas y procedimientos contenidos en el reglamento interno del Concejo Municipal (siempre) y cuando no sean contrarios a las disposiciones del orden nacional” (fl. 20). Asimismo indica: (i) Que si el alcalde solicita el trámite de urgencia de un proyecto de acuerdo, los términos para tramitarlo podrán reducirse “a discrecionalidad del Presidente del Concejo” (fl. 21); (ii) Que el Concejo no podrá intervenir en el procedimiento de contratación propiamente dicho, ni crear nuevos procesos de selección, ni seleccionar contratistas, “ni en general invadir la órbita de competencias del legislador y el ejecutor” (fl 21); y (iii) Que, en lo no previsto en el Acuerdo expedido, se dará aplicación al reglamento interno de la Corporación.

- El artículo quinto prescribe que los convenios interadministrativos que celebre el alcalde “con entidades públicas de cualquier orden o con entidades que presten ayuda económica de financiación y/o cofinanciación al Municipios, con recursos no reembolsables en ambos casos” (fl. 21) no requerirán autorización expresa del Concejo Municipal.

- El artículo sexto indica que el Acuerdo regirá a partir del 1 de enero de 2018.

*Finalmente, se precisa que el citado Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017 no cuenta con más articulado. Por tanto, la Sala resalta que el escrito de solicitud de invalidez tiene una imprecisión cuando se afirma que “en el ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO del Acuerdo objeto de ésta listis (sic), nos encontramos frente a una coadministración” (fl. 12).*

#### **5.2.2. Los cargos de invalidez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017.**

#### **5.2.3. De la autorización que deben dar los Concejos para que el alcalde celebre contratos.**

##### **5.2.3.1. Marco legal.**

*En el artículo 313 de la Constitución Política se definen las atribuciones a cargo de la Corporación Pública Municipal. Dentro de estas, se señala que el Concejo autorizará al Alcalde para celebrar contratos:*

*“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

*(...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”.*

*Ahora, frente a la autorización que otorgan los Concejos al Alcalde para celebrar contratos, el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, establece que los Concejos deben reglamentar la mencionada autorización:*

*“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”.*

*Así mismo, el párrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”, prescribe que el Concejo Municipal debe siempre decidir sobre la autorización al Alcalde para contratar en ciertos casos:*

*“PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

*1. Contratación de empréstitos.*

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

De otro lado, la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, prescribe en sus artículos 11 (numerales 1º y 3º literal b) y 25 (numeral 11º) que la competencia para celebrar contratos del Estado a nivel municipal pertenece al Alcalde y que, por regla general, las corporaciones como lo Concejos no pueden intervenir en los procesos de contratación:

“ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2<sup>o</sup>:

1º. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso.

(...)

3º. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

(...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

(...)

ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA. En virtud de este principio:

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

*Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal*

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

*De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9o. y 313, numeral 3o. de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales autorizarán a los gobernadores, y alcaldes respectivamente, para la celebración de contratos (...)*

### **5.2.3.2. Marco jurisprudencial.**

La Corte Constitucional analizó en la sentencia C-738 de 2001 la constitucionalidad del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 que indica que los concejos municipales tienen como función reglamentar el tema específico de la autorización que ellos mismos habrán de conferir al alcalde para contratar, señalando en qué casos tal autorización es necesaria.

En dicha providencia, señaló que si bien los Concejos Municipales tienen la posibilidad de reglamentar las autorizaciones al Alcalde para contratar, lo cierto es que el ejercicio de tal atribución está limitado a la determinación de 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. Veamos:

*“Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el artículo 313-3 Superior, es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional. Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las **Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.***

*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*

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*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.*

*(...) Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.*

*Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política” (Resaltado fuera de texto).*

Ahora bien, en el más reciente concepto sobre la materia<sup>3</sup>, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, reiteró lo que ya había expuesto en otras ocasiones, en el sentido de indicar que, por regla general, los Alcaldes no requieren autorización particular o individual previa de los Concejos Municipales para contratar; no obstante la existencia de ciertas excepciones. Dijo el Órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa:

*“Con la misma lógica argumentativa utilizada por la Corte Constitucional al estudiar el artículo 150-9 de la Constitución Política (infra, 2.1), la Sala de Consulta aclaró el alcance de la autorización que deben dar los concejos municipales al alcalde para contratar de acuerdo con el artículo 313-3 Superior. En sus Conceptos 2215 de 2014 y 2230 y 2238 de 2015<sup>4</sup> precisó de manera particular lo siguiente:*

*a. La potestad de los concejos municipales no puede ser interpretada de manera aislada y sin consideración a las competencias de los alcaldes y a la autorización para contratar que les da la Ley 80 de 1993. El verdadero sentido del artículo 313-3 de la Constitución Política solo se logra a partir de una lectura sistemática de las normas constitucionales y legales que regulan las competencias tanto de los concejos municipales como de los alcaldes, en consonancia con las normas de contratación pública y*

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

<sup>4</sup> Estos conceptos tienen como antecedentes los Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008, y la Sentencia C-738 de 2001, en la cual la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 y precisó el alcance del artículo 313-3 de la Constitución Política.

**presupuestales, y con los principios de la función administrativa. Entre todas estas disposiciones debe operar un principio de articulación y no de exclusión o anulación.**

**La Sala advirtió especialmente que de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y las normas orgánicas de presupuesto, el alcalde ha sido autorizado por el legislador para contratar y representar legalmente al municipio<sup>5</sup>, de modo que la función constitucional de los concejos municipales no puede anular las competencias de los alcaldes o permitir una intromisión indebida en ellas.**

b. El alcance de la expresión “autorizar al alcalde para contratar” debe atender también la diferente naturaleza de las funciones que cumplen los concejos municipales y los alcaldes. Así, mientras los primeros son corporaciones públicas de representación popular que como tal ejercen un papel de planeación, reglamentación y control político a nivel local, los segundos son órganos ejecutores, responsables de la realización de los presupuestos, la prestación efectiva de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades locales. Por tanto, no cabría una interpretación que desdibujara ese reparto funcional y convirtiera a la corporación local en un órgano permanente de ejecución de la contratación municipal.

c. **Las corporaciones públicas de elección popular no pueden intervenir en los procesos de contratación.** Como se recordó en Concepto 2230 de 2015, el artículo 25-11 de la Ley 80 de 1993 establece expresamente que “las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación”, lo que ratifica que el mandato constitucional sobre la “autorización” de los concejos municipales a los alcaldes para contratar, en ningún caso podría significar el derecho o facultad de esas corporaciones de convertirse en instancias permanentes de la contratación territorial.

d. Las funciones de las corporaciones públicas territoriales son de naturaleza administrativa. En consecuencia, **en ejercicio de sus competencias de “reglamentación” de los asuntos locales los concejos municipales “no pueden legislar o expedir normas en materia contractual”<sup>6</sup> ni mucho menos “modificar o adicionar el Estatuto General de Contratación Pública”<sup>7</sup>.**

e. La Constitución Política no tiene previsto ni permite “bloques institucionales” que paralicen la contratación local e impidan la satisfacción de las necesidades municipales. En consecuencia, la interpretación de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, “es constitucional y legalmente incorrecta”, pues “desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde” y resulta “contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3° de la Ley 489 de 1998)”<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Concepto 2238 de 2015: “1.1. Los alcaldes tienen competencia constitucional y legal propia para suscribir contratos. De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal...”.

<sup>6</sup> Concepto 2215 de 2014.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Concepto 2238 de 2015.

*Así, en el Concepto 1889 de 2008 se advirtió que aquellos intentos de bloqueo institucional por parte de las corporaciones locales podrían dar lugar a responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de sus miembros<sup>9</sup>.*

**f. Conclusión: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal.** Con base en las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que el artículo 313-3 de la Constitución Política solamente regula una autorización previa excepcional, como quiera que la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le confieren al alcalde la capacidad suficiente para representar al municipio y suscribir los contratos necesarios para el funcionamiento de la administración local.

*La Sala advirtió entonces que el artículo 313-3 Superior no ordena que todos los contratos suscritos por el alcalde deban ser consentidos previamente por el concejo municipal, ni a través de una autorización previa general (anual o periódica) ni de una individual para cada uno de los contratos del municipio. De esta manera se revaluó la tesis de que los alcaldes no podían contratar hasta que los concejos municipales expidieran cada año el acuerdo que les otorgara dicha habilitación, situación que evita paralizar la contratación municipal y eventuales presiones de esas corporaciones públicas hacia el alcalde.*

*Al tratarse de una autorización excepcional (como la del artículo 150-9 de la C.P.), la Sala señaló que el alcalde solo necesitará de ella:*

(i) *en los casos en que la ley lo exige expresamente (...) y*

(ii) **para los demás contratos respecto de los cuales el concejo municipal, en ejercicio de la autonomía local, lo haya establecido previamente mediante acuerdo, según lo permite expresamente el numeral 3º del artículo 38 ibidem. En relación con este último aspecto la Sala aclaró que el hecho de que el legislador estableciera una lista de contratos sometidos a la autorización previa del concejo municipal, no era impedimento para que esta corporación pudiera someter a ese mismo requisito otros contratos adicionales, siempre que, claro está, se respetara el principio de excepcionalidad que rige este tipo de autorizaciones previas. Cabe advertir, como adelante se verá, que esta posibilidad no existe en el nivel departamental pues no hay una norma equivalente al artículo 32 de la Ley 136 de 1994 que lo permita.**

**g. Aspectos especialmente relevantes para la presente consulta. (...)**

*La Sala destaca también, como se estudió en el Concepto 2214 de 2015, que la facultad de los concejos municipales de someter a su autorización previa otros contratos adicionales a los establecidos en la ley tiene fundamento*

---

<sup>9</sup> “Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto a lo largo de esta consulta, la Sala observa que frente a los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, lo decidido por el concejo municipal de Yopal de sujetar todos los contratos a su autorización permanente, así como el hecho de omitir reglamentar la materia y, además, de exigir informes permanentes a los alcaldes sobre la contratación municipal, no solo podría ser irrazonable, sino que también podría estar violando los principios de la función administrativa (en especial los de eficiencia y eficacia), al tiempo que desbordaría los límites e sus atribuciones y desconocería el ámbito competencial propio del alcalde municipal de esa ciudad. Por tanto, la Sala considera que en el caso consultado se podría estar eventualmente en presencia de faltas disciplinarias (...)” (Concepto 1889 de 2008).

*normativo expreso, en particular en la primera parte del numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, según el cual dicha corporación tiene competencia para “reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo”. En todo caso, con la advertencia de que no es una potestad absoluta y se rige, como se ha reiterado, por un principio de excepcionalidad<sup>10</sup>, pues “los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local”<sup>11</sup>.*

*Por tanto, tal como lo advirtió la Corte Constitucional en relación con el artículo 150-9 de la Constitución Política, también en el nivel municipal la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal:*

*“1.3 Síntesis: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción es la necesidad de obtener autorización del concejo municipal*

*Como ha quedado expuesto y puede observarse a través de los diferentes conceptos de esta Sala sobre la materia<sup>12</sup>, ha habido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del artículo 313-3 de la Constitución Política sobre la autorización de los concejos municipales a los alcaldes para contratar.*

*En efecto, si bien en un principio se pensaba que el alcalde no podía contratar mientras que el concejo municipal no lo autorizara para tales efectos, lo que usualmente se traducía en el convencimiento de que era necesario obtener por el alcalde un acuerdo municipal anual que le otorgara dicha habilitación, actualmente es claro que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia; por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos que así (i) lo haya previsto la ley; o (ii) lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.*

*De este modo, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal, habrá de entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus*

<sup>10</sup> Concepto 2215 de 2014: “En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual solo están sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello”.

<sup>11</sup> Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: “Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada.”

<sup>12</sup> Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

*facultades constitucionales y legales en materia contractual*<sup>13</sup>.  
(Resaltado fuera de texto).

Aunado a lo anterior, debe destacarse que, con anterioridad<sup>14</sup>, el Consejo de Estado había indicado en qué casos excepcionales es que el Alcalde requiere autorización previa del Concejo para contratar. Veamos:

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

a. *En los casos expresamente señalados en el párrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012*<sup>15</sup> (...)

b. *En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (...)*

*Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización*<sup>16</sup>.

Po lo expuesto se concluye que:

- i) La autorización que expiden los Concejos para que los alcaldes celebren contratos es un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento;
- ii) La reglamentación de la autorización prevista en la ley, se da por la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales y encuentra límite en las competencias que le son propias al legislador; y
- iii) Tanto la autorización como su reglamentación están subordinados a cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y, con los demás dispuestos para la función pública.

<sup>13</sup> Concepto 2238 de 2015.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR.

<sup>15</sup> 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

<sup>16</sup> Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

#### **5.2.4. El caso en concreto.**

*Observado del Acuerdo del cual se solicita sea declarada la invalidez, se encuentra que la autorización que el Concejo de Cerinza otorga en el artículo primero es genérica, pues señaló que se facultaba al burgomaestre “para que celebre los contratos y convenios interadministrativos, de financiación y de cofinanciación, con personas naturales, jurídicas del sector público y privado, del orden internacional, nacional, departamental y municipal y de cualquier nivel, incluidas las asociaciones del (sic) Municipios, Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, las entidades sin ánimo de lucro y demás que según su naturaleza tengan la capacidad para suscribir convenios y/o contratos” (fl 20). Además se “incluye la celebración de todos los actos administrativos necesarios con entidades de derecho público o privado que administren servicios públicos domiciliarios, el régimen subsidiado de seguridad social en salud para garantizar la continuidad y ampliación del régimen; alimentación escolar y que ejecuten programas dirigidos a la tercera edad” (fl. 20).*

*En estas condiciones y atendiendo a los marcos legal y jurisprudencial a los que la Sala ha hecho referencia, se concluye que el Concejo Municipal de Cerinza autorizó ilegalmente al alcalde para que ejerciera funciones que fueron previstas en la Ley. Lo anterior, dado que no está conforme al ordenamiento jurídico que dicha Corporación faculte al Ejecutivo municipal para ejercer funciones que, en primer lugar, la ley le asigna expresamente y que, en segundo lugar, no le corresponden en la medida que el legislador las puso directamente en cabeza de este último de forma expresa.*

*Igual consideraciones pueden predicarse respecto de lo dispuesto por el parágrafo segundo del artículo cuarto y el artículo quinto del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017. Esto, dado que según lo prescrito por el literal b) del numeral 3° del artículo 11 y numeral 11° del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo dispuesto por el literal c) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 95 de la Ley 489 de 1998, la facultad para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva es, en el caso de los municipios, directamente del Alcalde Municipal.*

*De otro lado, se observa que lo prescrito en el artículo segundo del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017 no es más que la reproducción de lo ya dispuesto por el legislador en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012-; sin que el Concejo Municipal de Cerinza haya*

determinado otros casos adicionales en los que, eventualmente, el alcalde de dicha municipalidad requeriría autorización previa<sup>17</sup>.

Por tanto, si bien es cierto que, excepcionalmente, el alcalde requiere autorización previa del concejo municipal para contratar en los casos expresamente señalados en la norma indicada en el acápite anterior y “en los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo”<sup>18</sup>, carece de utilidad mantener en el ordenamiento jurídico una norma se limita a reiterar lo que, por competencia, fue dispuesto en la ley.

Tratándose del artículo tercero del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, la jurisprudencia<sup>19</sup> es clara al establecer que la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia, no permiten concluir más que la facultad privativa del alcalde, como regla general.

En tal sentido, no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico que el Concejo Municipal de Cerinza, contrariando los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa, haya ‘otorgado facultades para contratar’ por la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018. Lo anterior, en el entendido que, salvo casos excepcionales<sup>20</sup>, los alcaldes siempre 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.

Aunado a lo anterior, el párrafo del citado artículo tercero del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017 es ilegal y obstaculiza la función del burgomaestre pues, según lo expuesto por el Consejo de Estado<sup>21</sup> -citando el concepto 1889 de 2008-

---

<sup>17</sup> *Facultad que, según lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-738 de 2001, “debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política”*

<sup>18</sup> *CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR.*

<sup>19</sup> *CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR*

<sup>20</sup> *Que así lo haya previsto la ley; o lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.*

<sup>21</sup> *CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ALVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284). Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR*

*“...exigir informes permanentes a los alcaldes sobre la contratación municipal, no solo podría ser irrazonable, sino que también podría estar violando los principios de la función administrativa (en especial los de eficiencia y eficacia), al tiempo que desbordaría los límites de sus atribuciones y desconocería el ámbito competencial propio del alcalde municipal de esa ciudad”.*

*Finalmente, respecto del artículo cuarto, párrafos primero y tercero<sup>22</sup>, y sexto<sup>23</sup> del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, al declararse la invalidez de las otras normas del citado acto administrativo, es claro que las disposiciones restantes pierden su contenido y esencia. Lo anterior, ya que estas normas, por sí solas consideradas, no tienen un sentido regulador autónomo y, en consecuencia, carecen de completa utilidad. Por esta razón, al considerar que se solicitó la invalidez total del Acuerdo<sup>24</sup> y siendo imposible aplicar el principio de conservación del derecho<sup>25</sup>, se declarará también su invalidez.*

*A lo anterior, se suma que el artículo cuarto y su párrafo tercero indican que el trámite de los proyectos de acuerdo que soliciten autorización previa al Concejo para celebrar contratos deben sujetarse a lo dispuesto en “las normas y procedimientos contenidos en el reglamento interno del Concejo Municipal” (fl. 20) y, de manera general, que “en lo no previsto en el presente Acuerdo se dará aplicación a lo establecido en el reglamento interno” (fl. 21), si se atiende que estas son regulaciones de trámite aplicables a todos los actos administrativos que deba proferir el Concejo*

---

<sup>22</sup> *“ARTÍCULO CUARTO: TRÁMITE.- Para dar trámite a un Proyecto de Acuerdo mediante el cual se solicita una autorización previa y específica del Concejo Municipal para la celebración de contratos por parte del Alcalde, se deberá dar aplicación a las normas y procedimientos contenidos en el reglamento interno del Concejo Municipal y cuando (sic) no sean contrarios a las disposiciones del orden nacional.*

*Parágrafo primero: Cuando el Alcalde Municipal mediante oficio motivado, solicite que se dé trámite de urgencia al proyecto de acuerdo los términos contenidos en el reglamento interno se reducirán a discrecionalidad del Presidente del Concejo.*

*(...) Parágrafo tercero: En lo no previsto en el presente Acuerdo se dará aplicación a lo establecido en el reglamento interno de la Corporación referente al trámite de los proyectos de acuerdo. En todo caso como principio orientador siempre se tendrá la celeridad y eficacia del Concejo Municipal para emitir su autorización”.*

<sup>23</sup> *“ARTÍCULO SEXTO: El presente Acuerdo rige a partir del primero (01) de Enero del año dos mil dieciocho (2018)*

<sup>24</sup> *A folio 12 del expediente se lee: Por lo anterior, solicito respetuosamente a los Honorables Magistrados declarar que el Acuerdo 018 del 28 de diciembre de 2017 es ilegal e inconstitucional”.*

<sup>25</sup> *La Corte Constitucional en la sentencia C-065 de 1997 dijo: “La jurisprudencia de esta Corporación considera que uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado “principio de la conservación del derecho”, según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello si una disposición admite una interpretación acorde con la Carta, es deber de esta Corte declararla exequible de manera condicionada, y no retirarla del ordenamiento”.*

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza  
Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal

Municipal, incluso en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 136 de 1994, es obligación de éste tipo de Corporaciones expedir “un reglamento interno para su funcionamiento (...)”, en nada modifican la conclusión sustancial a la que se llega en este caso.

En efecto, el Acuerdo demandado es inválido en tanto se trata de una facultad que es de resorte del Alcalde y no puede ser autorizada de manera ninguna por el Concejo Municipal, en la medida que ello excedería sus funciones e invadiría la órbita de competencia del ejecutivo.

Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero.** Declarar la invalidez del Acuerdo N° 018 de 28 de diciembre de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Cerinza, “POR MEDIO DEL CUAL SE OTORGA AUTORIZACIÓN GENERAL AL ALCALDE MUNICIPAL DE CERINZA BOYACÁ, PARA CELEBRAR CONVENIOS, CONTRATOS Y REALIZAR COFINANCIACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, por los cargos invocados por el Departamento de Boyacá y las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

**Segundo.** Comunicar la presente providencia al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo Municipal, al Gobernador de Boyacá y al Ministerio Público.

**Tercero.** En firme esta providencia, hacer las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y archivar el expediente.

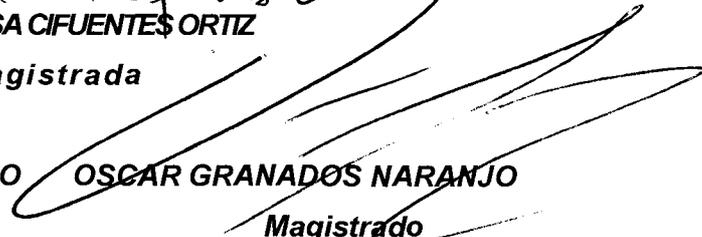
Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala de decisión No. 3, de la fecha. Notifíquese y cúmplase,



**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**OSCAR GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

Hoja de firmas

Accionante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Cerinza Expediente: 15001-2333-000-2018-00141-00  
Acción: Validez de Acuerdo Municipal