



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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, 10 JUL. 2018

ACCIONANTE:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO – Acuerdo No. 002 de 8 de febrero de 2018
RADICACIÓN:	150012333000-2018-00278-00
REFERENCIA:	VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL
TEMA:	AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONVENIOS Y CONTRATOS

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

I. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a través de apoderada judicial, promovió la acción constitucional de Control de Validez frente al Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso y sancionado por el Alcalde municipal de la misma localidad.

1.1. Petición de invalidez (fl. 14)

Pretende la parte actora se declare la invalidez del Acuerdo Municipal No. 002 de 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso **“POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO PARA SUSCRIBIR CONTRATOS, CONVENIOS, COFINANCIAR PROYECTOS O RECIBIR DONACIONES CON DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL ORDEN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA LA VIGENCIA 2018”**.

Así mismo, solicitó que se le precise al Concejo, cuál es el alcance en materia de autorizaciones y reglamentación al alcalde para celebrar cierto tipo de contratos estatales.

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

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

1.2. Fundamentos fácticos (fl. 2)

La apoderada del Departamento de Boyacá, sostuvo que el Concejo Municipal de Campohermoso expidió el Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, por medio del cual se faculta al ejecutivo municipal para suscribir los contratos y realizar convenios que a ello hubiere lugar, y que una vez realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 Constitucional, se encontró que el Acuerdo citado es contrario a la ley.

1.3. Fundamentos de derecho (fls. 2-14)

Citó como normas transgredidas los artículos 313 y 315 de la Constitución Política; artículo 11 de la Ley 80 de 1993; artículo 32 de la Ley 136 de 1994; el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012; y el artículo 17 del Decreto 399 de 2011.

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

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

Advirtió que diferente situación se predica de la verdadera facultad de las Corporaciones edilicias, que consiste en reglamentar esa autorización que la ley otorgó a los alcaldes para contratar, y como se observa, el Acuerdo fue titulado “por el cual **SE FACULTA Y AUTORIZA...**”, lo cual no se enmarca dentro de la reglamentación que le compete a dicha Corporación.

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

Por ello, consideró que el Concejo Municipal, lo que debió haber expedido era un Acuerdo en el que reglamentara únicamente los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

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

Finalmente, manifestó que el Concejo Municipal no puede facultar al Alcalde para contratar dentro de una determinada vigencia (2018), cuando la Ley 80 de 1993 le atribuyó esa facultad sin limitar el tiempo de autorización.

2. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de examen de validez del Acuerdo No. 002 de 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso, se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 21 de mayo de 2018 (fl. 15), fue admitida mediante auto de 24 de mayo de la misma anualidad (fl. 36) en virtud de lo cual la providencia fue notificada a las partes e intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de diez (10) días, para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley No. 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA.

Mediante proveído de 21 de junio de 2018 se omitió la etapa probatoria, como quiera que no existían pruebas por practicar (fl. 57).

3. INTERVENCIONES

3.1. Municipio de Campohermoso (fls. 45-46): El apoderado de dicho municipio se opuso a las pretensiones de invalidez elevadas por el Departamento de Boyacá contra el Acuerdo No. 002 de 2018, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y la jurisprudencia que en la materia ha sido reiterativa por este Tribunal.

Aclaró que el Acuerdo objeto de estudio de validez, se tramitó en el sentido de que dicha autorización fue solicitada al Municipio de Campohermoso por entidades de otro orden en la vigencia anterior.

3.2. Dentro de la oportunidad legal, el **Concejo** y el **Personero** del ente territorial accionado, guardaron silencio.

3.3. Concepto del Ministerio Público (fls. 40-44): El Procurador 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, conceptuó en esta oportunidad señalando que la competencia funcional de los servidores públicos, se encuentra profundamente reglada y restringida a las funciones ex – ante, asignadas en virtud de cláusulas directas (competencia originaria) y/o cláusulas habilitantes o ex – post (competencia derivativa generada en virtud de delegación, avocación subsidiariedad, etc.), por lo que resulta de suma importancia dar cuenta de la habilitación funcional que acompaña el actuar de quien funge como servidor del Estado.

Transcribió los artículos 313 Superior, 25 de la Ley 80 de 1993, 32 de la Ley 136 de 1994 y 18 de la Ley 1551 de 2012, en los cuales se encuentra establecida la competencia de los Concejos Municipales para el tema en cuestión (contratación), y destacó que del análisis que ésta Corporación efectuó respecto de la sentencia C-738 de 2001 y el Concepto 2215 de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no queda duda que los Alcaldes tienen una competencia *in genere* y permanente para contratar, no obstante, requieren de la autorización del Concejo Municipal bajo dos escenarios concretos: **i)** ámbito especial de habilitación: el cual se genera respecto de determinados tipos de contratos; y **ii)** ámbito general de habilitación: respecto de aquellos contratos que a juicio del Concejo Municipal sean de trascendencia para la entidad territorial, bajo unos serios criterios de proporcionalidad y razonabilidad plenamente justificados.

Conforme a lo anterior, indicó que de la parte resolutive del acuerdo deprecado, se puede advertir que el Concejo Municipal de Campohermoso:

No reglamentó de manera alguna la autorización que el ordenamiento jurídico otorga de forma *in genere* y permanente al Alcalde Municipal respecto de la competencia para suscribir convenios y contratos y, a contrario sensu, procedió a “*facultar y autorizar*” dicha competencia (mediante el artículo 1), lo cual extralimita las funciones de la Corporación pues estaría abrogando al legislador.

- Mediante los artículos 1 y 2 condicionó las facultades otorgadas a un interregno temporal restrictivo (del 9 de febrero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018), lo cual va en contravía del ordenamiento normativo y jurisprudencial que gobierna el ejercicio de las

competencias que sobre el particular tienen los Concejos Municipales.

Así las cosas, coligió que la autorización genérica para contratar que hacen los concejos municipales, no puede estar supeditada a los límites temporales, ya que dichas restricciones se convertirán en una forma de "coadministración" por parte de las corporaciones de control político.

Por tanto, solicitó declarar la nulidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo en cuestión, en tanto la Corporación edilicia de Campohermoso, extralimitó sus funciones al someter a una restricción temporal la autorización in genere de contratación otorgada legal y constitucionalmente al alcalde municipal.

II. CONSIDERACIONES

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

1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si: *¿Con la expedición del Acuerdo 002 de 8 de febrero de 2018, el Concejo Municipal de Campohermoso se extralimitó en las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgó para reglamentar la autorización al Alcalde Municipal de la localidad para contratar?*

2. DEL MATERIAL PROBATORIO

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

- Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018 **"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO PARA SUSCRIBIR CONTRATOS, CONVENIOS, COFINANCIAR PROYECTOS O RECIBIR DONACIONES CON DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL ORDEN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA LA VIGENCIA 2018"** (fls. 17-18 y 48-49).

- Constancia expedida por la Secretaria del Concejo Municipal de Campohermoso en el que manifiesta que el Acuerdo No. 002 de 2018, fue aprobado en sus dos debates reglamentarios (2 y 7 de febrero de 2018) (fls. 19 y 50).
- Constancia de sanción del Acuerdo No. 002 de 2018 por parte del Alcalde Municipal de Campohermoso (fls. 20 y 51) junto con la constancia de publicación del mismo, expedida por el Personero Municipal (fls. 21 y 52).

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

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

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

(...)

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

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

Art. 315: *Son atribuciones del alcalde:*

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

(...)

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

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

"Artículo 11°.- *De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2.*

...3o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva.

...

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de

las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

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

11. (...)

De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9° y 313, numeral 3° de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos."(Resalta la Sala).

Por su parte, la Ley 136 de 1994¹, estableció en el numeral 3° del artículo 32 lo siguiente:

"Art. 32: Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los Concejos las siguientes:

(...)

3. Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."(Subraya fuera de texto).

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

Sobre ese aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-738 de 2001, precisó que si bien una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al Alcalde para contratar, tal como lo dispone el numeral 3° del artículo 313 Superior, **es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, en virtud del numeral 1° del mismo precepto constitucional.** En otras palabras, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de ellas, es la de autorizar al Alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema².

¹ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

² Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

Sin embargo, debe decirse también que la atribución otorgada por el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es una función administrativa, y la misma sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza, de suerte que cualquier reglamentación efectuada por dichas Corporaciones, debe ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, entre otras, pues ello, forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación.

Así las cosas, las autorizaciones que los Concejos Municipales otorgan a los Alcaldes para contratar, y por lo tanto, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no podrán éstas, con el pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al Alcalde, en tanto es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el numeral 3º del artículo 315 de la Carta Política. Dicho de otra manera, la reglamentación que expidan estas Corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante **el cual el Concejo autoriza al Alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular otros aspectos**³.

De otra parte, se tiene que el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, dispone:

"ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes..." (Resalta la Sala).

En consecuencia, se refiere la norma en cita a la capacidad de los representantes legales y jefes de las Entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los artículos 313 numeral 3º de la Constitución y 32 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, que ya fueron citados.

³ *Ibídem.*

El Consejo de Estado, al respecto, en Concepto 1371 de 2001, con ponencia del Dr. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO⁴ se pronunció de la siguiente manera:

"La autorización de que trata el artículo 313, numeral 3, de la Carta, como ya se dijo, debe ser expresa, así sea general o para un determinado tipo de contratos, temporal o indefinida, y ella no consta ni se deduce del articulado de la normatividad presupuestal analizada.

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

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

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

Como se observa, en principio, la facultad de los Concejos Municipales para conceder autorizaciones a los Alcaldes para la celebración de contratos, se constituía como un requisito indispensable para la validez de los mismos. Sin embargo, en pronunciamiento del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo de fecha 5 de junio de 2008⁵, se precisó que:

(...) obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos (en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto), un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales, pues termina trasladando a ellas la dirección y control de la actividad contractual del ente territorial, lo cual corresponde a una función constitucional y legal propia de los alcaldes que los concejos no pueden desconocer al amparo del artículo 313-3 de la Constitución. El hecho de convertir en regla lo que es excepción, invierte el reparto constitucional de funciones entredichos servidores y hace que los concejos municipales se convierta en coadministradores de la gestión

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. 15 de noviembre de 2001. Radicación No. 1371.

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

contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994.

Cabe aclarar que contrario a lo señalado en la Consulta, en la Sentencia C-738 de 2001 que se acaba de citar, no se señala que los alcaldes puedan contratar sin la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313 de la Constitución, de manera que en ello no existe contradicción alguna con el Concepto 1371 de 2001 también citado en precedencia; advierte sí la Corte, como se dijo, que los concejos deben cumplir esa función de manera razonable, de forma que a través de ella no podrán entorpecer el normal funcionamiento de la actividad contractual municipal ni inmiscuirse en las funciones propias de los alcaldes. (Resalta la Sala).

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

Siguiendo la misma línea, la Ley 1551 de 2012⁶, como normatividad reciente en cuanto a las autorizaciones otorgadas por los Concejos Municipales a los Alcaldes para la suscripción de contratos o convenios, establece:

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

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

(...)

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

(...)" (Subraya fuera de texto).

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

⁶ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Sobre el tema debatido en esta oportunidad, el 11 de marzo de 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁷, se pronunció así:

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

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

'A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo.'⁸

(...)

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

- a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:

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

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

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

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

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

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., 11 de marzo de 2015. Rad.: 2238.

⁸ Concejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp.: 2004-02098.

Artículo 32º.- 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.”

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.⁹ (Resalta la Sala).

De los parámetros así fijados por el H. Consejo de Estado, se entiende que la atribución del Concejo Municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del Alcalde para contratar, de manera que **“los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.”**¹⁰

Así pues, en virtud de la atribución Constitucional contenida en el artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el Concejo Municipal no puede i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.¹¹

La facultad de los Concejos Municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.”¹²

En conclusión, como puede observarse a través de los diferentes conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como de la Sección Tercera de la misma Corporación sobre la materia,

⁹ Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

¹⁰ 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.”

¹¹ Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

¹² Concepto 2215 de 2014.

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

Por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 Superior, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los Alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los Municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo Municipal, salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la Ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el Concejo Municipal expresamente mediante Acuerdo.¹³

Como se estableció en precedencia, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señala de manera taxativa cuáles son los contratos que previamente deben ser autorizados por parte de los Concejos Municipales. Entonces, no cabe duda que la autorización que se concede a los Alcaldes por parte de las corporaciones edilicias en ejercicio de las facultades Constitucionales y Legales que les han sido otorgadas, se limita a aquellos contratos preestablecidos en la norma antes citada, hacer exigencias de otra índole o pedir autorizaciones para contratos distintos a los enunciados haría que los Concejos e incluso los Alcaldes retardaran e interfirieran indebidamente la gestión de los asuntos municipales, comprometiendo no solo el cumplimiento de los fines estatales (art.2 C.P), sino el conjunto de normas que regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar y "*ordenar los gastos municipales de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto*"¹⁴ en orden a garantizar el cumplimiento efectivo de los cometidos estatales en el nivel territorial.

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

¹³ Concepto 2238 de 2015.

¹⁴ Constitución Política. Artículo 315 numeral 9º.

4. CASO CONCRETO

El Concejo Municipal de Campohermoso, expidió el Acuerdo Municipal No. 002 del 8 de febrero de 2018, por medio del cual se faculta y autoriza al Alcalde Municipal para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones para la vigencia fiscal de 2018, estableciendo en su articulado, objeto de estudio de validez, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO:- Facultar y autorizar al Señor Alcalde Municipal de Campohermoso, para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones con diferentes entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional durante la vigencia fiscal de dos mil dieciocho (2018).

ARTÍCULO SEGUNDO:- El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción y publicación.”

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

Que es facultad de los Concejos Municipales según el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, además de las funciones que le señalan la Constitución y la Ley, reglamentar la función al Alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo.

Y que el Concejo Municipal, mediante Acuerdo N° 024 de diciembre 19 de 2016, concedió autorización al Alcalde a partir de la vigencia del Acuerdo mencionado hasta el 31 de diciembre de 2017 para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones con diferentes entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional para la vigencia 2017.

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

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

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

En efecto, sobre la autorización que el Concejo Municipal le otorga al Alcalde para contratar, debe decirse que el legislador ha sido claro, tal y como se puede evidenciar en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, que establecen los cinco (5) tipos contractuales para los cuales el Alcalde **debe obtener siempre autorización previa del Concejo Municipal para contratar**. Se trata, según se observa en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio¹⁵. Quiere decir lo anterior, que en aquellos casos, es la Ley la que prevé cuándo se debe tener autorización; no obstante, también se necesitará de autorización cuando así **lo haya dispuesto el Concejo Municipal expresamente mediante Acuerdo**¹⁶, de 2018.

De la misma manera, nótese que el Concejo Municipal de Campohermoso, en el mismo artículo, instó al Alcalde para hacer uso de dicha autorización para la vigencia fiscal de 2018, término comprendido a partir de la aprobación, sanción y publicación del acuerdo, esto es, el 9 de febrero de 2018¹⁷ (**artículo segundo**), y hasta el 31 de diciembre de 2018, lo cual contraviene abiertamente la Constitución y la ley, así como el precedente vertical que existe sobre el asunto, según el cual, si bien en los Concejos Municipales radican las atribuciones de autorizar al Alcalde para contratar y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y tramitada la autorización, ello no implica que sea para todos los contratos (entendiendo que la actividad contractual propiamente dicha es facultad del alcalde municipal) y mucho menos condicionar la función contractual del ejecutivo en un lapso determinado; no existe mandato Constitucional o legal que así lo disponga y por tanto, la intromisión es latente en este caso, tal como lo advirtió el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, en los siguientes términos: "obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2215 de 2014.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2238 de 2015.

¹⁷ Folio 21.

de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos (en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto), un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales.

Así pues, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, pues si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de las disposiciones anteriormente citadas, desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal que le corresponden al alcalde. Además, una interpretación de esa naturaleza es 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)¹⁸.

En ese orden de ideas, es evidente que el Concejo Municipal de Campohermoso se excedió en el ejercicio de sus atribuciones, siendo necesario declarar la invalidez del Acuerdo Municipal No. 002 de 2018.

Finalmente, esta Corporación no puede pasar por alto que el Acuerdo enjuiciado fue sancionado por el Alcalde del Municipio de Campohermoso el 8 de febrero de 2018 (fl. 20); sin embargo, su remisión al Gobernador para efectos de ejercer el control de validez no fue llevada a cabo sino hasta el 26 de abril de 2018 (fl. 17), esto es, ampliamente superado el término de 5 días establecido en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994¹⁹. Por esa razón, se compulsarán copias con destino a la Procuraduría General de la Nación para que efectúe las investigaciones a que haya lugar.

II. DECISIÓN

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

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. 11 de marzo de 2015, Rad. No. 2238. C.P. Dr. William Zambrano Cetina.

¹⁹ "(...) ARTÍCULO 82. REVISIÓN POR PARTE DEL GOBERNADOR. **Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución.** La revisión no suspende los efectos de los acuerdos. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **COMUNICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Campohermoso (Boyacá), adjuntado copia de la presente providencia.

TERCERO: Por Secretaría, **COMPULSAR** copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación, para que efectúe las investigaciones a que haya lugar en lo relativo a la remisión extemporánea del Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018 al Gobernador para efectos de adelantar su control de validez.

CUARTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto notificará por estado

No. 112 2019 JUL 25 2019

EL SECRETARIO

HOJA DE FIRMAS
Referencia: Validez de Acuerdo Municipal
Rad. No. 150012333000-2018-00278-00
Accionante: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
Accionado: MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO – Acuerdo No. 002 de 2018