

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

Tunja, 11 JUL 2018

Acción : Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante : Departamento de Boyacá  
Demandado : Municipio El Espino  
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00179-00

Magistrado Ponente : **Luís Ernesto Arciniegas Triana**

Procede la Sala de Decisión No. 2 de la Corporación a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra de la validez del Acuerdo No. 003 del 20 de febrero de 2018 *“Por medio del cual se autoriza al alcalde municipal del El Espino Boyacá para celebrar convenios y contratos con entidades públicas y privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado”*.

**I. ANTECEDENTES**

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 003 del 20 de febrero de 2018 expedido por el Concejo Municipal El Espino.

Igualmente, solicita que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de violación.

## II. HECHOS

El Concejo Municipal de El Espino expidió el Acuerdo Municipal No. 003 del 20 de febrero de 2018, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento de Boyacá el 2 de marzo de 2018.

Al realizar la revisión jurídica ordenada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, el Gobernador de Boyacá observa que el acto objeto de esta demanda es contrario a la Constitución Política y a la Ley.

Estima 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, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 17 del Decreto 399 de 2011.

Para explicar el concepto de violación, tomando como referente la normatividad invocada, manifiesta que el acuerdo objeto de revisión proferido por el Concejo Municipal de El Espino desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

Asegura que es ilegítimo que el Concejo Municipal haya expedido el acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, *“disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para el efecto, cuando la Ley le otorgó esa facultad de manera permanente”*.

Expresa que al observar la parte resolutive del acuerdo demandado, *“en realidad NADA fue reglamentado; el Concejo ni siquiera acudió a los lineamientos del párrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012”*

Afirma que *“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”, que es competencia del Concejo.

Manifiesta que el Concejo Municipal debió haber expedido un Acuerdo que reglamentara únicamente los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar.

Considera que el Concejo Municipal *“no puede someter al alcalde a que le presente proyectos de acuerdo en el mes de enero de 2019 en adelante, le dan facultades exclusivamente para otorgarle facultades para contratar por lapsos que quiera, como se evidencia en el Acuerdo 003 que facultan al Alcalde para contratar a partir de la fecha de su publicación es decir, a partir del 21 de febrero de 2018 que fue publicado, hasta el 31 de diciembre de 2018, cuando ya la ley 80 de 1993 le atribuyó esa facultad...”*.

Señala que el Concejo vulneró lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-738 de 2001, la cual dispuso que *“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”*.

El demandante aduce que el Concejo Municipal desconoce lo dispuesto por el Consejo de Estado en el concepto No. 2215 del 9 de octubre de 2014, C.P. Willian Zambrano Cetina, en el que se dispone que *“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”; que “el acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario”; que “la potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite “legislar” o expedir normas en materia contractual”; y que “...deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local, lo cual fue estipulado por el Honorable Concejo Municipal, y adicionalmente fijando fecha para la ejecución de los contratos”.*

Expresa que el Concejo Municipal le impuso al alcalde la obligación de solicitar autorización para celebrar todo tipo de contratos y convenios.

Por último, aduce que en el artículo 4° del acuerdo objeto de esta litis, el Concejo Municipal se atribuye facultades que no le compete, al ordenar al alcalde “incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal”.

Por último, dice que la parte subrayada viola ostensiblemente el artículo 17 del Decreto 399 de 2011, “*toda vez que el Comité territorial de orden público es el encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la*

*destinación de los recursos aprobados para el FONSET y no solamente el Alcalde Municipal como lo pretende el Concejo Municipal de El Espino en el artículo 4<sup>o</sup>.*

### III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 21 de marzo de 2018 siendo admitida por el despacho mediante providencia del 6 de abril de 2018 (fl. 37), sometiéndola a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 del C.P.A.C.A. y en el Decreto 1333 de 1986.

2. Dentro del término de fijación en lista (fl.41), no hubo ningún pronunciamiento.

3. Mediante providencia del 15 de mayo de 2018 (fl. 85), se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio. Además como no había pruebas por practicar, se prescindió del término probatorio, en tanto se encontraban aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

### IV- CONSIDERACIONES

**1. PROBLEMA JURÍDICO.** Consiste en resolver si el Concejo Municipal de El Espino se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales, al autorizar al alcalde municipal en el Acuerdo 003 de 20 de febrero de 2018 para celebrar convenios y contratos con entidades públicas o privadas de orden nacional, departamental, distrital, municipal y con entidades internacionales, con ONGS, al igual que con personas naturales o jurídicas de derecho público y privado, **a partir del 21 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2018**, toda vez que el departamento de Boyacá estima que la autorización impartida por la corporación edilicia no le podía restringir

**temporalmente** al ejecutivo municipal la facultad de celebrar contratos o convenios, aunado a que la verdadera facultad del Concejo Municipal es la de reglamentar la autorización que la ley le otorgó al Alcalde, la cual echa de menos.

Por último, aduce que en el artículo 4º del acuerdo objeto de esta litis, el Concejo Municipal se atribuye facultades que no le compete, violando ostensiblemente el artículo 17 del Decreto 399 de 2011, *“toda vez que el Comité territorial de orden público es el encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos aprobados para el FONSET y no solamente el Alcalde Municipal como lo pretende el Concejo Municipal de El Espino en el artículo 4º”*.

Con el fin de despejar el anterior interrogante, la Sala analizará previamente el alcance de las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual.

## **2. Las competencias constitucionales y legales de los concejos y los alcaldes municipales en materia contractual**

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

Sobre las **competencias para la contratación** de los municipios, dispone la Constitución Política:

"Art. 313: Corresponde a los Concejos: 1. (...)

**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: 1. (...)

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..."

Como puede verse, en materia de contratación la Carta 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.

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996<sup>1</sup>, 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.

Igualmente, la Ley 136 de 1994<sup>2</sup> señala en su artículo 91 que corresponde a los alcaldes: "*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.*"

<sup>1</sup> 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

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

Ahora bien, el numeral 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, dispone en virtud del principio de economía que *“Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación”*. En ese sentido, la función de los concejos de autorizar al alcalde para contratar, **no puede utilizarse para arrogarse atribuciones de control o de cogestión contractual que ni la Constitución ni la ley han previsto.**

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012<sup>3</sup>, que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala entre otras como atribuciones de los concejos:

“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 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 las normas antes descritas, es claro entonces, que los concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, sin embargo, el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, es claro en indicar que siempre será necesario que el concejo municipal autorice en determinados casos al alcalde para contratar.

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

En consecuencia, se tiene que frente a las autorizaciones que se dan al alcalde para contratar que los concejos municipales deben reglamentar la materia, señalando los casos en que se requiera autorización previa. Y además deberán decidir sobre la autorización de los siguientes contratos: contrato de empréstitos, contratos que comprometa, de vigencias futuras, contratos de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, contratos de enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y los demás que determine la ley. Sin que ello quiera significar que los concejos municipales en la **autorización para contratar otorgada al alcalde estipulen aspectos concretos que determinen el cuándo, por cuánto, cómo y con quién se realice determinado contrato**, facultad legal de estipulación de los contratos que es del resorte exclusivo del alcalde.

Destaca la Sala que el legislador le confirió a **los concejos la facultad de reglamentar la autorización** para que el alcalde pueda contratar y les ordena perentoriamente que deben señalar, es decir, enlistar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización del concejo, disposición más que natural, puesto que le está indicando a esos cuerpos colegiados que al expedir un acuerdo municipal, en materia de contratación deben sujetarse siempre al acuerdo marco que contenga la reglamentación correspondiente que ha debido expedir ese órgano edilicio, todo ello **con el fin de evitar que sin fundamento ni razón alguna los concejos se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo**.

Dicho de otra forma, los concejos municipales en materia de autorización contractual al ejecutivo deben haber expedido previamente el reglamento correspondiente para el efecto, respetando el marco legal y constitucional, para luego si poder expedir el acto administrativo que autorice al primer mandatario para suscribir contratos administrativos.

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

Acción : Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante : Departamento de Boyacá  
Demandado : Municipio El Espino  
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00179-00

10

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**, exigencia ésta que la misma Carta establece en su artículo 313-3.

Sobre este aspecto el Consejo de Estado en concepto del 5 de junio de 2008, citando la sentencia C-738 de 2001 de la Corte Constitucional, sostuvo:

“2°. 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.

Ahora, como función típicamente administrativa y por tanto subordinada a la ley, deberá ser ejercida de forma razonable y ajustarse a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, pues como dice la Corte, “sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza”.

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

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el

concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3° 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. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente “a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador” (Negrillas y Subrayas fuera de texto).

De conformidad con lo expresado en los párrafos inmediatamente anteriores, no cabe duda que, como lo pregona el artículo 313 Constitucional, al concejo municipal tan sólo le corresponde **“...Autorizar al alcalde para celebrar contratos...”**, más no imponerle limitante alguna para su celebración, salvo los casos autorizados por la ley.

Asimismo, en otro pronunciamiento el Consejo de Estado<sup>4</sup> en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado<sup>5</sup>, como ahora se reitera, que:

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

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina.

<sup>5</sup> 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 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).

En ese orden de ideas, la autorización otorgada al ejecutivo municipal que debe impartir el concejo en ciertos casos 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 **cuándo, por cuanto, cómo** y con quién debe realizar determinado contrato.

### 3. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del asunto, se tiene que el acuerdo demandado autoriza al alcalde municipal El Espino para celebrar “...*convenios y contratos con entidades públicas o privadas del orden nacional, departamental, distrital, municipal y con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado*” disponiendo en la parte resolutive lo siguiente:

#### “PROYECTA” (sic)

**ARTÍCULO PRIMERO.** Autorizar al Alcalde Municipal de El Espino para celebrar contratos y convenios con entidades públicas y privadas, del orden nacional, departamental, distrital y municipal y con entidades internacionales con ONGS, al igual que con personas naturales o jurídicas de derecho público y privado, enmarcadas dentro de la constitución y la ley.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Autorizar al alcalde municipal de El Espino para que proceda de acuerdo a los lineamientos definidos por los fondos de cofinanciación y demás programas en lo referente a identificación, priorización, selección e inscripción de proyectos.

**ARTÍCULO TERCERO:** De conformidad con el párrafo 4° del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 32 de la ley 136 de 1994, el Concejo Municipal en armonía con lo consagrado en el numeral 3° del artículo 313 de la constitución política, 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

**ARTÍCULO CUARTO:** De conformidad con el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, literal g, el alcalde deberá incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al concejo municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente acuerdo rige a partir de su publicación y hasta 31 de diciembre de 2018, deroga todas las disposiciones que sean contrarias” (Subrayado fuera de texto).

Descendiendo al fondo del asunto, se tiene que el Concejo de El Espino autorizó al alcalde municipal para suscribir contratos y convenios a partir del 21 de febrero de 2018 -fecha de publicación del acuerdo- y hasta el 31 de diciembre de 2018, por lo que el acuerdo demandado contradice abiertamente el marco constitucional y legal y el precedente horizontal en la materia, 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 concedida tal autorización, ello no implica la posibilidad de reglamentar **o condicionar temporalmente la función contractual del alcalde**, ni la intervención de la corporación en la actividad contractual propiamente dicha, lo cual constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues al burgomaestre le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal, al tenor del numeral 3° del artículo 315 Superior.

En efecto, cuando los concejos municipales confieren autorización al burgomaestre para celebrar contratos como representante legal del municipio (art. 314 C.P.), no pueden determinar un **marco temporal**, dado que el mandato constitucional no lo define de esta manera, lo que si debe suceder cuando este cuerpo administrativo municipal se despoja de precisas

atribuciones y las coloca en cabeza del alcalde, pues en tal evento si debe establecer el tiempo en que la primera autoridad local puede ejercer esas funciones.

Lo anterior es más que lógico, toda vez que el concejo municipal jamás puede conocer qué tiempo empleará el alcalde para perfeccionar y suscribir un contrato por parte de la administración pública.

En conclusión, una cosa es la autorización para contratar y otra la efectiva realización del contrato, lo cual obedece a criterios de conveniencia y de oportunidad, aspectos cuya valoración son del exclusivo resorte del ejecutivo municipal.

En tal medida, *“la autorización para contratar finalmente se queda sólo en eso”*, lo cual es coherente con la regulación que de los defectos en el proceso de contratación regula el ordenamiento interno colombiano, en la medida en que sería absurdo que por vía de aplicación del principio de legalidad al tema de la contratación, que va de la mano con el de la responsabilidad, se hiciera, en un momento determinado, corresponsable de los errores de la administración al concejo municipal.

Por consiguiente, el Concejo Municipal al emitir autorización previa respecto de **todos los contratos estatales** desconoció i) las facultades contractuales del alcalde, ii) los principios de eficiencia, celeridad y economía, iii) interfiere en las potestades contractuales y de ejecución del presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales que la constitución y la ley le asignan al alcalde.

Además, ni la constitución ni la ley facultan al Concejo Municipal para someter todos los contratos en particular a su autorización, pues se trata de una potestad o atribución conferida para que sea realizada en la medida en que así

lo aconsejen criterios de excepcionalidad, para lo cual debe mediar un reglamento, lo que en el presente caso no se presenta.

En consecuencia, la Sala concluye que artículo 5° del Acuerdo 003 del 20 de febrero de 2018 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.

Por otro lado, la Gobernación de Boyacá también cuestiona la validez del artículo 4 del Acuerdo No. 003 de 2018, aduciendo que el Concejo Municipal se atribuye facultades que no le compete, violando ostensiblemente el artículo 17 del Decreto 399 de 2011 en el que se consagra lo siguiente:

**“Comités Territoriales de Orden Público.** En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET. La destinación prioritaria de los FONSET será dar cumplimiento a las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana” (Subrayado fuera de texto).

La Sala al comparar el artículo 4° del acuerdo demandado con el literal g del artículo 29 de la ley 1551 de 2012 *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*, se percata que el Concejo Municipal de El Espino hizo la transcripción literal de dicha disposición jurídica, en el acto demandado, incorporando una de las funciones de los alcaldes municipales, consistente en:

“g) Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal”.

Luego, la Sala con fundamento en lo expuesto y en que la Gobernación de Boyacá en la demanda no sustenta en debida forma el citado cargo, concluye que este cargo no prospera.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 2, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ** del artículo 5° del Acuerdo 003 del 20 de febrero de 2018, proferido por el Concejo Municipal de El Espino, conforme a la motivación expuesta.

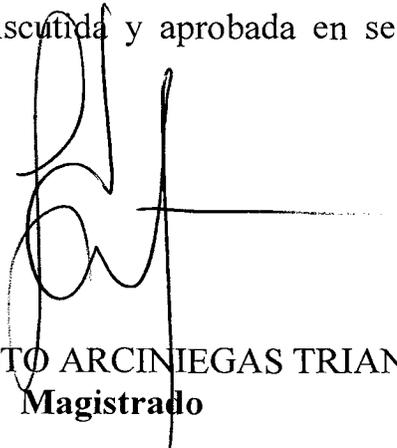
**SEGUNDO. DECLARAR LA VALIDEZ** del artículo 4° del Acuerdo 003 del 20 de febrero de 2018, por las razones expuestas.

**TERCERO.** Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de El Espino.

En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

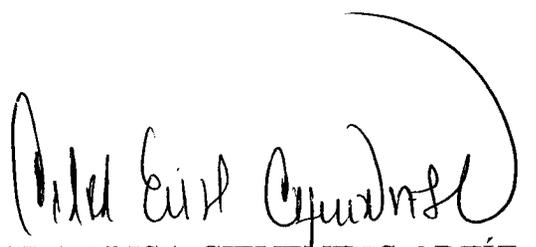
La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
**Magistrado**

Acción : Validez de Acuerdo Municipal  
Demandante : Departamento de Boyacá  
Demandado : Municipio El Espino  
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00179-00

17

  
CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ  
**Magistrada**

  
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO  
**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE BOYACÁ  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
El auto anterior se notifica por estado  
No. 174 de hoy: 11 JUL 2018  
EL SECRETARIO 