

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA DE DECISIÓN N° 2

Tunja, 12 6 SEP 2018

Acción : Validez de Acuerdo Municipal
Demandante : Departamento de Boyacá
Demandado : Municipio de Betétiva
Expediente : 15001-23-33-000-2018-00279-00

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. 001 del 14 de febrero de 2018 *“Por el cual se modifica el acuerdo N° 030 del 14 de diciembre de 2017, mediante el cual se autorizó al alcalde municipal de Betétiva, Boyacá para adquirir un inmueble a título de compraventa, con destino a zona de reserva forestal y bosque protector”*.

I. ANTECEDENTES

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 001 del 14 de febrero de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Betétiva.

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 Betétiva expidió el Acuerdo Municipal No. 001 del 14 de febrero 2018, el cual fue radicado en la Dirección Jurídica del Departamento el 20 de abril de 2018 (f. 11).

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 el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política; los artículos 73, 76 y 81 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 82 de la Ley 4° de 1913.

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 Betétiva desconoce las normas antes descritas, por las siguientes razones:

Señala que como en el acuerdo demandado no se establece un determinado tiempo sino simplemente prevé **pro tempore**, debe aplicarse para los Concejos Municipales el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, para limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de dichos cuerpos colegiados de manera indefinida en los alcaldes, y evitar que éstos las ostenten mediante sucesivas prórrogas que *“desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes”*.

Expresa que se desconoció lo señalado en el numeral 3 del artículo 313 y en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, ya que las facultades

otorgadas en dicho acuerdo ya habían sido conferidas mediante el Acuerdo N° 030 de 2017 que tuvo vigencia hasta el 29 de diciembre de 2017.

En consecuencia, aduce que con el acuerdo ahora demandando, se están prorrogando las facultades conferidas por el Concejo Municipal al alcalde de Betéitiva en el Acuerdo 030 de 2017, violándose las normas anteriormente señaladas, pues las facultades que el Concejo le otorga al alcalde son “pro tempore”, es decir, por un tiempo determinado de 6 meses y por una sola vez.

Así mismo, señala que el acuerdo demandado, esto es, el 001 de 2018 se expide una vez el Acuerdo 030 de 2017 ha perdido vigencia, *“por consiguiente, están prorrogando unas facultades de un acto administrativo que ya había perdido su fuerza ejecutoria (29 de diciembre de 2017)”*.

Finalmente señala que el acuerdo no debió ser publicado el mismo día de la sanción, sino dentro de los 10 días siguientes a la ocurrencia de la misma.

III. TRÁMITE PROCESAL

1. La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 21 de mayo de 2018 (f. 6) siendo admitida por el despacho mediante providencia del 22 de mayo 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. 40), solo se pronunció el municipio de Betéitiva (fl.41)

3. El **Municipio de Betéitiva** (fl. 41) considera que el Acuerdo 001 de 2014 goza de plena legalidad, pues lo que se busca es adquirir un inmueble para destinarlo a reserva por ser *“zona de amortiguación o subpáramo, focalizadas dentro de las áreas de media y alta importancia para conservación del recurso*

hídrico, razón por la cual se pretendió dar prevalencia a los artículos 79 y 80 de la Constitución Política... ”.

Cuenta que previamente a lo antes expuesto solicitaron a CORPOBOYACÁ concepto técnico para la compra del citado inmueble, razón por la que se expidió el Acuerdo N° 030 de 2017, mediante el cual se otorgó la facultad al alcalde de comprar dicho bien, no obstante, en este acto se concedió al alcalde un tiempo muy corto para hacer la mencionada compra, razón por la que no se obtuvo el concepto técnico de CORPOBOYACÁ.

Manifiesta que de no efectuarse la citada compra por parte del alcalde municipal haciendo uso de la facultad otorgada en el acto demandado, solamente podría hacerlo el Concejo Municipal, empero, dicha corporación no *“cuenta con los recursos para ello, ni puede disponer de los recursos del ente territorial, por restricción presupuestal”*.

Por último, dice que el artículo 81 de la Ley 136 de 1994 solo dispone que para la sanción y publicación de los acuerdos, no se puede superar el término de 10 días, *“tal como ocurrió con el acuerdo en revisión”*.

4. Mediante providencia del 12 de julio de 2018 (fl. 82) se abrió el proceso a pruebas, tomándose con todo su valor probatorio los documentos aportados con el escrito demandatorio y sus contestaciones. Sin término probatorio en tanto las pruebas se encuentran aportadas al proceso y las mismas satisfacen el objeto de la acción.

Se decide, previas estas,

IV- CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Betéitiva al expedir el Acuerdo N° 001 del 14 de febrero de 2018 *“Por el cual modifica el acuerdo N° 030 del 14 de diciembre de 2017, mediante el cual se autorizó al alcalde municipal de Betéitiva, Boyacá para adquirir un inmueble a título de compraventa, con destino a zona de reserva forestal y bosque protector”*, vulneró las normas indicadas, al prorrogar las mismas facultades conferidas al alcalde de Betéitiva en el Acuerdo 030 de 2017, ya que aquellas deben ser “pro tempore”, es decir, por un tiempo determinado de 6 meses y por una sola vez. Y porque se publicó el citado acto el mismo día de su expedición.

De acuerdo con el problema jurídico planteado también se considera indispensable abordar previamente i) el estudio en sede de validez; ii) el procedimiento que rige la aprobación de los acuerdos municipales; iii) Facultades pro tempore otorgadas al alcalde, prorroga y oportunidad, y iv) la solución del caso concreto.

2. Estudio en sede de validez

Los límites de la decisión están determinados por los argumentos del solicitante y de manera concreta por las razones de derecho de la solicitud de invalidez. Se plantea, pues, para el Tribunal la imposibilidad de un examen general de legalidad del acuerdo, ya que cuando en ejercicio del control de legalidad o constitucionalidad se revisa un acuerdo objetado por el Gobernador, el estudio que corresponde a la corporación se limitará a las razones expuestas en la solicitud de invalidez, frente a los preceptos constitucionales o legales por el invocados y con los cuales **se hace la confrontación.**

No corresponde en este procedimiento un análisis total ni oficioso de los acuerdos demandados, que agote las referencias a **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 proyecto sometido a su estudio.** Por ello es necesario establecer con toda claridad cuáles son los reproches del ejecutivo, atendiendo **exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado por el Gobernador;** es este análisis y ningún otro el que permite determinar si la solicitud de invalidez puede ser acogida total o parcialmente.

Este es el mismo ejercicio que procede en ese de control constitucional. Según la Corte Constitucional C-1036 de 2003 de acuerdo con constante jurisprudencia¹ *“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 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.

Y en sentencia C- 256 de 1997 se precisó que *“(...) 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*

¹ Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

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 suma, el control que corresponde ejercer al Tribunal en los casos de revisión de validez de acuerdos municipales no es de oficio ni comporta, por tanto, un cotejo con todo el ordenamiento en el que deben sustentarse; es por el contrario un control rogado que debe limitarse al examen de los cargos formulados en la respectiva solicitud sin que pueda extenderse a otras disposiciones que no fueran atacadas, ni comprender el análisis de normas cuya violación no fue invocada por el actor.

3. El procedimiento que rige la aprobación de los acuerdos municipales

Los artículos 73 y 76 de la Ley 136 de 1994², citados por el actor en calidad de normas infringidas, consagran lo siguiente:

“Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción”

² “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

“SANCIÓN. Aprobado en segundo debate un proyecto de acuerdo, pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción (subrayado y negrilla fuera de texto).

Por expreso mandato de la disposición citada, para que un proyecto pueda convertirse en acuerdo es imprescindible que cumpla con los siguientes requisitos: (i) presentación del proyecto en la secretaría del concejo; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente del concejo (iii) que haya sido aprobado en segundo debate en la plenaria de la corporación, tres días después de su aprobación en la comisión respectiva; y finalmente, (iv) **que haya obtenido la sanción del alcalde municipal.**

Ahora bien, en relación con la publicación de dichos actos administrativos, los artículos 27 y 81 de la Ley 136 de 1994 consagran respectivamente lo siguiente:

“Artículo 27 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 17 de la Ley 1551 de 2012: Publicidad de los Actos del Concejo. Los Concejos deberán publicar sus actos a través del medio que consideren oportuno, siempre y cuando ellos garanticen la efectividad de su difusión a la comunidad.

Artículo 81: Sancionado un acuerdo, este será publicado en el respectivo diario, o gaceta, o emisora local o regional. La publicación deberá realizarse **dentro de los diez días siguientes a su sanción**” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

De la lectura de las citadas disposiciones jurídicas se infiere que la publicación de los acuerdos debe hacerse *“dentro de los diez días siguientes a su sanción”*, lo que no impide que se pueda hacer el mismo día de la sanción, o al día siguiente, o en los otros días, pero siempre que no sobrepase los citados diez días.

4. Facultades pro tempore otorgadas por los concejos municipales a los alcaldes

La facultad de otorgar facultades *pro tempore* al jefe del ejecutivo está prevista en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política así:

“Corresponde a los Concejos

...

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

Pero como no se establece un término para que el alcalde ejerza dichas facultades *pro tempore*, se debe traer a colación el artículo 150 numeral 10 por analogía, en el que se dispone lo siguiente:

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

...

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara...”.

Lo anterior con la finalidad de que la delegación de funciones propias de las corporaciones tales como las Asambleas departamentales o Concejos municipales no sea indefinida, es decir, que los gobernadores o alcaldes en su condición de jefes del ejecutivo, no puedan tenerlas de manera indefinida, mediante prorrogas sucesivas, que llegarían a generar una alteración de las funciones previstas en el ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del año 2001, señaló³:

“En relación con las **facultades extraordinarias** que otorga el Congreso al Presidente de la República, y cuyos criterios generales **son igualmente válidos para el caso de las facultades extraordinarias que conceden los Concejos a los Alcaldes**, se tiene que siendo del Congreso la atribución legislativa, su eventual ejercicio por el Presidente de la República, en tanto que extraordinario, es de interpretación estricta, de donde surge la consecuencia de la inexequibilidad de los decretos leyes que el Ejecutivo expida al amparo del artículo 150-10 de la Constitución cuando **actúa por fuera del término expresamente señalado en la ley habilitante o se ocupa en la tarea de legislar sobre materias diferentes a las allí contempladas**. En tales circunstancias, el Gobierno invade

³ Sentencia de 4 de octubre de 2001, Rad. 08001-23-31-000-1997-03133-01 (6840). M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

la órbita exclusiva de competencias del legislador ordinario, quebranta la Constitución y desconoce postulados básicos del Estado de Derecho”.

Igualmente, la misma Corporación, en un caso similar se pronunció en sentencia del 12 de abril de 2012 sobre la prórroga de las facultades *pro tempore* otorgadas al jefe del ejecutivo, así:

“En el presente caso es evidente que, si bien el actor no señaló expresamente como violado el artículo 313-3 constitucional que establece que los concejos pueden autorizar a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones que le correspondan a aquéllos; en el concepto de la violación si aludió al supuesto de hecho de ese artículo al señalar que mediante el acuerdo demandado el Concejo Municipal de Montería había prorrogado facultades *pro tempore*, otorgadas de manera precisa mediante Acuerdo 004 de 12 de febrero de 1999.

En conclusión, la acusación de violación del artículo 313-3 superior debió ser estudiada y decidida, como en efecto lo fue.

No obstante, la Sala considera que el *a quo* decidió con fundamento en una interpretación errada del citado contrato, según la cual las facultades *pro tempore* que los concejos otorgan a los alcaldes puede ser ampliada o prorrogada, desconociendo que las mismas solo pueden ser otorgadas por una única vez.

En efecto el artículo 313-3 solo establece tres condicionamientos a dicha facultad: a) Que se otorguen *pro tempore*, esto es por un tiempo preciso; b) que dichas funciones sean de las que corresponden al Concejo, asunto que no es materia de la acusación, y c) Que sean precisas, esto es, que no haya dudas acerca de su contenido, asunto que tampoco es objeto de cuestionamiento.

La primera condición no fue cumplida por el acto acusado pues extiende a 150 días el término inicial de 90 días de duración que el artículo 77 del Acuerdo 004 de febrero 12 de 1999 había otorgado para la realización de las actividades allí previstas y que se cumplió sin que el alcalde las hubiera ejercido.

Las facultades extraordinarias de las que revisten los concejos a los alcaldes corresponden a funciones de aquéllos que se pueden trasladar a los alcaldes por un tiempo determinado y por una materia específica; pero vencido dicho término sin haberse cumplido los cometidos para los que fueron concedidas, esas facultades revierten automáticamente al concejo; perdiendo por ende el alcalde competencia sobre dichos asuntos.

...

De manera análoga a las consideraciones expuestas para el nivel nacional, el Constituyente quiso limitar la posibilidad de delegación de funciones propias de los Concejos Municipales de manera indefinida en los alcaldes, para evitar que éstos en su condición de jefes del ejecutivo, pudieran ostentarlas mediante

sucesivas prórrogas que desnaturalizarían la distribución de funciones previstas en el ordenamiento jurídico entre dichas corporaciones y los alcaldes.

Por esas razones, no podía el Concejo Municipal de Montería desconocer, mediante el acto acusado, el término de 90 días otorgado inicialmente al Alcalde Municipal para ejercer las facultades previstas en el artículo 77 del Acuerdo 04 de 1999⁴ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por otro lado, en sentencia del 18 de julio de 2012⁵, la Sección Primera del Consejo de Estado se refirió a las facultades *pro tempore* concedidas al Gobernador por parte de la Asamblea Departamental, **reiterando que las mismas solo pueden ser conferidas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente**, al respecto se dijo:

“A efectos de decidir lo pertinente, la Sala debe precisar que el artículo 300 de la Constitución Política, en su numeral 9, faculta a las Asambleas Departamentales para conferir autorizaciones a los Gobernadores para diferentes propósitos, siendo uno de ellos que éstos ejerzan, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a dichas corporaciones administrativas, entre las cuales se encuentra la establecida en el numeral 7 de esa misma norma, relativa a “*Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta*”. Además, debe tenerse en cuenta que conforme al inciso final del citado artículo 300 de la C.P., las ordenanzas a que se refieren, entre otros, el numeral 7 de este artículo, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

De esta disposición se desprende con claridad entonces que la autorización que se confiera por la Asamblea Departamental al Gobernador para que éste ejerza la función consistente en “determinar la estructura de la administración departamental” - concepto que lógicamente supone medidas como la reorganización y/o la reestructuración de la Administración -, debe tener previa iniciativa gubernamental e **igualmente un límite temporal definido** y ser precisa en cuanto a su objeto.

Además, debe precisar la Sala que las facultades *pro tempore* que las Asambleas conceden a los Gobernadores solo pueden ser otorgadas por una única vez y no pueden ser prorrogadas sucesivamente y que, **vencido el término por el cual fueron concedidas sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, tales facultades revierten automáticamente a la Asamblea, perdiendo por el ende el Gobernador competencia sobre dichos asuntos**” (subrayado y negrilla fuera de texto).

⁴ Sentencia del 12 de abril de 2012. Rad. 23001-23-31-000-1999-01518-01. M.P. María Claudia Rojas Lasso

⁵ Sentencia del 18 de junio de 2012. Rad.: 50001-23-31-000-2005-20282-01. M.P.: Marco Antonio Velilla Moreno (E)

Así las cosas, se tiene que las facultades pro tempore se deben otorgar por una sola vez, sin prorroga y por un tiempo determinado (máximo 6 meses), una vez vencido el término por el cual fueron concedidas dichas facultades sin haberse cumplido el cometido para el que fueron otorgadas, estas se revierten automáticamente al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental.

5. 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 1996⁶, 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 1994⁷ 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.*".

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*

⁶ 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

⁷ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

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 2012⁸, 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

⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

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.

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 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 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. 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” (Negritas 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 Estado⁹ en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado¹⁰, 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).

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.

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215). C.P. William Zambrano Cetina.

¹⁰ 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).

6. Solución del caso concreto

Descendiendo al fondo del asunto, en esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Betéitiva al expedir el Acuerdo N° 001 del 14 de febrero de 2018 *“Por el cual modifica el acuerdo N° 030 del 14 de diciembre de 2017, mediante el cual se autorizó al alcalde municipal de Betéitiva, Boyacá para adquirir un inmueble a título de compraventa, con destino a zona de reserva forestal y bosque protector”*, vulneró las normas indicadas, al prorrogar las mismas facultades conferidas al alcalde de Betéitiva en el Acuerdo 030 de 2017, ya que aquellas deben ser “pro tempore”, es decir, por un tiempo determinado de 6 meses y por una sola vez. Y porque se publicó el citado acto el mismo día de su expedición.

El Acuerdo N° 001 de 14 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Betéitiva consagra en la parte considerativa y resolutive lo siguiente:

“...2. Que en su artículo 313, numeral 1.3 y 9 enuncia que corresponde al Concejo Municipal autorizar al Alcalde Municipal para celebrar contratos, y de la misma manera, la ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 en su artículo 18, parágrafo 4, establece que el Concejo Municipal deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: numeral 3 Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

3. Que, en atención a lo anterior, y teniendo en cuenta... el Concejo Municipal de Betéitiva profirió los siguientes Acuerdos Municipales: ... b) Acuerdo No. 030 del 14 de diciembre de 2017, mediante el cual el Concejo Municipal de Betéitiva autoriza al Alcalde para adquirir un inmueble a título de compraventa con destino a zona de reserva forestal y bosque protector.

...

5. Que el citado Acuerdo No. 030 del 14 de diciembre de 2017 otorgó la facultad al alcalde de comprar el inmueble con destino a zona de reserva forestal y bosque protector hasta el 29 de diciembre de 2017, el cual a la fecha se encuentra expirado.

...

7. Que en atención a lo anterior, el día 6 de diciembre de 2017, este ente territorial solicitó a... CORPOBOYACÁ el concepto anteriormente mencionado, entidad que adelantó visita técnica el día 27 de diciembre de 2017 y emitió el pluricitado

concepto hasta el día 10 de enero de 2018, en el que se recomendó efectuar la compra del predio...

8. Que, por lo anterior, no fue posible realizar la compra dentro de los términos concedidos en la parte resolutive del Acuerdo No. 030 del 14 de diciembre de 2017, esto es hasta el 29 de diciembre de 2017, por lo que se hace necesario modificar el citado Acuerdo, en el sentido de ampliar el plazo autorizado para adelantar la compraventa del predio denominado Chamizal...

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR el acuerdo N° 030 del 14 de diciembre de 2017, mediante el cual se autorizó al alcalde municipal de Betétiva – Boyacá para adquirir un inmueble a título de compraventa, con destino a zona de reserva forestal y bosque protector, en el sentido de ampliar el plazo autorizado para adelantar la compraventa del predio denominado Chamizal ubicado en la vereda de Soiquia del Municipio de Betétiva con código catastral N° 000200010338000 de propiedad de María Cristina, María Guillermina, Marcelina Alicia; Inés; María Rita y Martha Nelcy Rojas Silva.

ARTÍCULO SEGUNDO: FACULTESE al alcalde municipal de Betétiva para que celebre todos los actos y contratos que perfeccionen la compraventa del bien descrito en el artículo primero de este acuerdo.

ARTÍCULO TERCERO: Las autorizaciones que se conceden con el presente acuerdo rigen desde la fecha de su publicación hasta el 31 de diciembre de 2018.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción publicación y deroga todas las normas que sean contrarias...”

-Descendiendo al fondo del asunto se abordará en primer lugar el cargo relativo a la publicación de los acuerdos municipales.

En efecto, la Ley 136 de 1994 es precisa en señalar que esta deberá hacerse dentro de los diez días siguientes a su sanción, por lo que la Sala considera que podrá hacerse el mismo día, al día siguiente o dentro de los siguientes días **sin que sobrepase los diez días**. Teniendo en cuenta esto se tiene entonces, que la publicación del acuerdo se hizo dentro del término (f. 17) y siguiendo los lineamientos de la respectiva ley, razón por la cual no prospera el cargo.

-En relación con el cargo relativo a que en el acuerdo demandado se prorrogaron las mismas facultades conferidas al alcalde de Betétiva en el Acuerdo 030 de 2017, ya que aquellas deben ser “pro tempore”, es decir, por

un tiempo determinado de 6 meses y por una sola vez, se dirá desde ya que se declarará la invalidez del Acuerdo N° 001 del 14 de febrero de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Betétiva, por las siguientes razones:

-En materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los Concejos reglamentar la autorización al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio; esto último de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

-Los Concejos Municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos casos que necesiten previa autorización tal como lo prescribe el párrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, como el caso de la **enajenación y compraventa de inmuebles**.

-De lo anterior se colige que tratándose en este caso de la compraventa de un inmueble, dada la trascendencia de esa actuación, no cabe duda que el alcalde municipal requería la autorización del Concejo Municipal, aspecto sobre el cual no se debate en este asunto, e incluso, puede llegarse a indicar un límite temporal para hacer uso de dicha facultad, tal y como se consignó en el artículo 3° del acuerdo No. 001 de 2018.

- En el presente asunto, la cuestión gira en torno a analizar si resultaba procedente mediante el acuerdo aquí demandado, “prorrogar” la autorización que concedió el Concejo Municipal de Beteitiva al alcalde de dicho ente territorial para adelantar la compraventa de un predio denominado Chamizal, facultad que como se señaló, **vencía en diciembre de 2017 (f. 12).**

- Como se observa, lo que se hizo mediante el acuerdo que aquí se demanda, fue ampliar el plazo autorizado para hacer la mencionada compraventa hasta el 31 de diciembre de 2018 y facultar al alcalde para que celebre todos los actos y contratos que perfeccionen la compra del bien inmueble, aspecto que en efecto, requería la autorización de la corporación municipal, y a pesar de que para tal facultad, se le confirió al burgomaestre un límite de tiempo, **no se trata del ejercicio temporal de facultades propias del Concejo Municipal como erróneamente lo expone el departamento de Boyacá en el concepto de violación de la demanda.**

-Se precisa lo anterior para indicar que en tal sentido no resulta aplicable al caso concreto, lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia del 12 de abril de 2012¹¹, citada por el Departamento de Boyacá en su demanda, toda vez que allí, nuestro órgano de cierre se refirió a la imposibilidad de prorrogar el ejercicio de facultades conferidas por los Concejos Municipales a los alcaldes **cuando se trata de funciones propias del Concejo, y no se refirió a las autorizaciones para contratar como sucede en este caso.**

- Efectivamente, en el presente caso no se trata del ejercicio de facultades propias del Concejo que por regla general se conceden *pro tempore* y por una sola vez, **sino de la autorización conferida por el Concejo Municipal de Beteitiva al alcalde de dicha localidad para efectos de tramitar el proceso de compraventa de un inmueble**, que en virtud de la Ley 1551 de 2012 requiere de autorización.

- Sin embargo, como la facultad que le fue conferida al burgomaestre para celebrar todos los actos y contratos para perfeccionar la citada compraventa, se

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de abril de 2012, Rad. N° 23001-23-31-000-1999-01518-01, C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

encuentra vencida como en efecto sucedió en este caso, **no puede el Concejo Municipal renovar la autorización que se había conferido mediante Acuerdo anterior, en este caso el No. 030 de 2017.**

-Así las cosas, concluye la Sala que en efecto, el Acuerdo 001 del 14 de febrero de 2018 no puede mantenerse en el ordenamiento, dado que lo que se hizo mediante este fue **revivir un acuerdo que ya se encontraba vencido**, como lo es el Acuerdo 030 de 2017, mediante el cual se había señalado un tiempo determinado al alcalde municipal de Beteitiva para llevar a efecto ese proceso de compraventa, que como ya se anotó, **culminó el 29 de diciembre de 2017.**

Bajo estos preceptos, debe declararse la invalidez del Acuerdo N° 001 del 14 de febrero de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Beteitiva.

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:

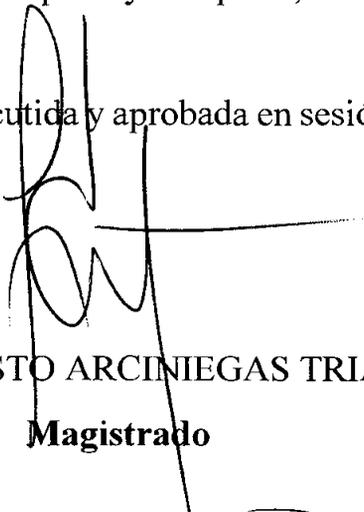
PRIMERO. DECLARAR LA INVALIDEZ del Acuerdo N° 001 del 14 de febrero de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Betétiva.

SEGUNDO. Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo y al Alcalde Municipal de Betétiva.

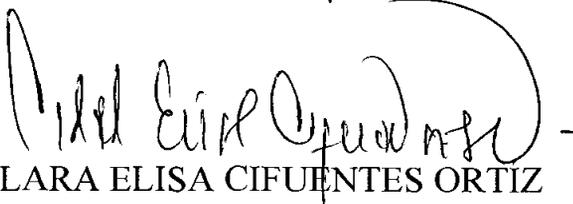
En firme esta providencia procédase a su archivo dejando las anotaciones y constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

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



LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ

NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

No. 164 de hoy: 27 SEP 2018

EL SECRETARIO