



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

Tunja, **28 AGO 2019**.

<b>Demandante</b>	Departamento de Boyacá
<b>Demandado</b>	Municipio de Tibana
<b>Expediente</b>	150012333-000-2019-00178-00
<b>Tipo de proceso</b>	Validez de Acuerdo
<b>Asunto</b>	Sentencia de única instancia – declara invalidez acuerdo municipal.

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

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA (fls. 1 a 12)**

El Departamento de Boyacá a través de apoderada judicial presenta demanda de invalidez contra el Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019 *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal”*.

##### **1.1. Hechos**

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

El Concejo Municipal de Tibana expidió el Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019 *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal”*.

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

##### **1.2. Pretensiones**

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que se declare la invalidez del Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019 *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal”*.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Vaiidez de Acuerdo

Así mismo, que se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

Señaló como norma violada el artículo 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el párrafo 4º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012.

En primer lugar, sostuvo que en el acuerdo acusado la duma municipal confundió la autorización para contratar con que cuenta legalmente el Alcalde de manera permanente, con lo que es la atribución de reglamentar dicha autorización, ya que tituló el acto de una manera y resolvió de manera diferente. Por tanto, consideró que el Concejo Municipal lo que debió expedir fue un acuerdo en el que reglamentará los casos en que el alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012.

Como segundo cargo de anulación, indicó, que efectuada la revisión jurídica ordenada en el artículo 305, numeral 10 de la Constitución, el artículo 1º del acuerdo acusado, otorga una autorización de forma general, sin entrar a especificar cuáles son los bienes inmuebles a adquirir, lo que desdibuja el principio de excepcionalidad, propio de dichos contratos. Es decir, estipuló un margen muy amplio en la autorización conferida, el cual puede ser susceptible de varias interpretaciones por la autoridad municipal.

## **2. CONTESTACION DE LA DEMANDA**

### **2.1. Municipio de Tibana**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que el proceder de la corporación edilicia como el de la alcaldía municipal estuvo conforme a los lineamientos jurídicos enmarcados en las normas que rigen la adquisición de bienes inmuebles por parte de los municipios, en especial en cuanto a contar con autorización por parte del concejo municipal para ello.

Indicó que de conformidad con el artículo 32 de la ley 136 de 1994, el numeral 3º del párrafo 4º, establece la obligación de los alcaldes de solicitar



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Tibana  
 Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

autorización al Concejo municipal para la compra de bienes inmuebles, sin que se vislumbre del contenido de la norma que a nivel de dicha corporación se deba hacer reglamentación para decidir sobre la compra de inmuebles.

Indicó que de conformidad con la lectura del acuerdo acusado no se esta confundiendo la autorización con la reglamentación, ya que el mismo es solo de autorización, cuya iniciativa corresponde al Alcalde, entre tanto, para la reglamentación la misma corresponde al Concejo.

Que la reglamentación a que se refiere el artículo 18 de la ley 1551 de 2012 tiene que ver exclusivamente con los casos que el Concejo municipal determine, deben contar con autorización de la corporación, guardando eso si los criterios de razonabilidad y proporcionalidad bajo los principios contemplados en el artículo 209 de la constitución, sin que dentro de ellos se encuentren los consagrados en la norma en mención.

Sostuvo que no es cierto que el artículo primero del acuerdo acusado, otorgue una autorización de manera general, desdibujando el principio de excepcionalidad, ya que la norma en mención no lo exige, aunado a que uno de los predios que se autorizan comprar es para la construcción de la PTAR, lo que significa que no cualquier predio es apto para tal fin dado que requiere de ser aprobado por CORPOCHIVOR.

Finalmente indicó que tanto el titulo como la parte considerativa y la autorización guardan coherencia, existiendo unidad de materia como lo exige el artículo 72 de la ley 136 de 1994.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El agente del Ministerio Público solicitó se declare la invalidez del acuerdo acusado, al considerar que de conformidad con el artículo 313 de la Constitución y el artículo 32 de la ley 136 de 1994, la competencia de los Concejos municipales quedó circunscrita a dos aspectos en particular: en primer lugar, a señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y en segunda instancia, a reglamentar internamente el trámite de dicha autorización, para cuando ella sea necesaria, así como se señaló en la sentencia C-738 de 2001.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

Que posteriormente, la norma en comentario, fue modificada por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, y en consecuencia, es dable concluir que los Concejos municipales perdieron la competencia para señalar mediante acuerdo los contratos que requieren su autorización, en el entendido que solo estarían sujetos a dicho trámite los casos expresamente señalados por el legislador en el parágrafo 4º de la norma en cita.

Por lo que en el presente caso, ante una facultad que es de resorte del alcalde no puede ser autorizada de ninguna manera por el Concejo pues ello excede sus funciones e invade la orbita de competencia del ejecutivo, la corporación edilicia excedió su competencia constitucional y legal al expedir el acto acusado, cuando pretendió delegar una función que no tiene a cargo.

Que del contenido del acuerdo se advierte que la autorización es genérica tal como se extrae del contenido del artículo primero, en consecuencia, además de ser inválido que el Concejo faculte al alcalde para ejercer funciones que no le corresponde a dicha corporación, resulta inane mantener en el ordenamiento jurídico una norma que simplemente reproduce o reglamenta lo que ya fue dispuesto en la ley.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Le corresponde a la Sala determinar si procede declarar la invalidez del Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019, proferido por el Concejo municipal de Tibana y *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal”*.

Para tal efecto, le corresponde a la Sala establecer si el Concejo Municipal de Tibana se extralimitó en el uso de sus facultades constitucionales y legales al facultar al alcalde municipal para realizar procesos de compra de bienes inmuebles.

### **2. TESIS DEL CASO**

De la interpretación de la demanda y la contestación a la misma, la Sala



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Tibana  
 Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

concreta las tesis argumentativas del caso, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:

**a) Tesis argumentativa propuesta por el demandante**

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

Sostuvo que el artículo primero del Acuerdo acusado otorga una autorización de forma general, sin entrar a especificar cuáles son los bienes inmuebles a adquirir, lo que desdibuja el principio de la excepcionalidad, propio de esos contratos. Es decir, que el Consejo municipal diseñó un margen muy amplio en esta autorización, el cual puede ser susceptible de varias interpretaciones por la autoridad municipal.

**b) Tesis del municipio de Tibana**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que el proceder de la corporación edilicia como el de la alcaldía municipal estuvo conforme a los lineamientos jurídicos enmarcados en las normas que rigen la adquisición de bienes inmuebles por parte de los municipios, en especial en cuanto a contar con autorización por parte del concejo municipal para ello.

Indicó que de conformidad con el artículo 32 de la ley 136 de 1994, el numeral 3º del parágrafo 4º, establece la obligación de los alcaldes de solicitar autorización al Concejo municipal para la compra de bienes inmuebles, sin que se vislumbre del contenido de la norma que en sus apartes exija que a nivel de concejo municipal se deba hacer reglamentación para decidir sobre la compra de inmuebles.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

Sostuvo que no es cierto que el artículo primero del acuerdo acusado, otorgue una autorización de manera general, ya que la norma en mención no lo exige, aunado a que uno de los predios que se autorizan comprar es para la construcción de la PTAR, lo que significa que no cualquier predio es apto para tal fin dado que requiere de ser aprobado por CORPOCHIVOR.

Finalmente indico que tanto el título como la parte considerativa y la autorización guardan coherencia, existiendo unidad de materia como lo exige el artículo 72 de la ley 136 de 1994.

### c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala declarará la **invalidez** del Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Tibana, al considerar que como la atribución de los concejos municipales en relación con la autorización de los contratos que suscribe el alcalde es de carácter constitucional, proveniente del numeral 3° del artículo 313, y que dicha facultad debe ser precisa, esta circunstancia (de ser expresa) igualmente cobija los tipos contractuales que por su condición de especiales (**por su naturaleza, importancia, cuantía o impacto local que pueden afectar de manera importante la vida municipal**) requieren autorización del concejo; es decir, que como en el *sub lite*, la autorización al alcalde para contratar en caso de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, debe ser expresa frente al objeto contractual.

Por tanto, y como quiera que el concejo municipal de Tibana a través del acuerdo acusado autorizó al alcalde municipal para el proceso de compra de bienes inmuebles de manera general, esta circunstancia trasgrede el numeral 3° del artículo 313 de la constitución, ante la falta de precisión de dicha autorización.

### 3. PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE INVALIDEZ DE ACUERDOS MUNICIPALES

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

La anterior facultad, es igualmente concordante con lo que al efecto prevé el artículo 118 del Decreto 1333 de 1986<sup>1</sup>, en cuanto a las funciones del referido representante legal de la entidad territorial seccional.

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

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

Las anteriores previsiones resultan concordantes con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley 11 de 1986<sup>2</sup>, el cual señala que, *“El Gobernador enviará al Tribunal copia del Acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos Alcaldes, Personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso.”*

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

Lo anterior, mediante trámite sumario, en el que se produce decisión que hace tránsito a cosa juzgada, respecto de las disposiciones que fueron estudiadas y

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

contra dicha sentencia no procede recurso alguno, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del C.P.A.C.A. que señala que dicho trámite se adelantará en única instancia.

#### **4. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS CONCEJOS Y LOS ALCALDES MUNICIPALES EN MATERIA CONTRACTUAL – MARCO NORMATIVO**

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

Pues bien, el artículo 313 Superior, consagra:

*“Corresponde a los Concejos:*

*1. (...)*

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

Por su parte, el artículo 314 establece: *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”*

Y el artículo 315, señala:

*“Son atribuciones del alcalde:*

*(...)*

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

*(...)*

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

De lo anterior puede extraerse que, en materia de contratación, la Constitución establece que corresponde a los Concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

Ahora, bajo ese contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996<sup>3</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.

De otra parte, la Ley 136 de 1994<sup>4</sup>, en su artículo 91 señala:

*"Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo:*

(...)

*D) En relación con la Administración Municipal:*

(...)

*5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."*

Ahora, el artículo 25, numeral 11 de la Ley 80 de 1993, indica:

"(...)

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

<sup>3</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>4</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

Finalmente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012<sup>5</sup> que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señala como atribuciones de los Concejos, entre otras, las siguientes:

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

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

*(...)*

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

*Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

- 1. Contratación de empréstitos.*
- 2. Contratos que comprometan vigencias futuras.*
- 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
- 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
- 5. Concesiones.*
- 6. Las demás que determine la ley.” (Destacado por la Sala).*

De las normas citadas se colige que, en materia de contratación, la Constitución 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.

De otra parte, es evidente que los Concejos Municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos casos que necesiten previa autorización tal como lo prescribe el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en providencia del 5 de junio de 2008, con Rad. No. 1889, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, señaló:

*“1°. En primer lugar, se deben separar los conceptos de autorización, al que se refiere el*

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



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Tibana  
 Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

*artículo 313-3 de la Constitución y de reglamentación de la autorización a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994.*

*2º. Frente a la autorización, señala la Corte Constitucional, corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución **no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional** “los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”.*

*A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservarse o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.*

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

*Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.*

*Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: **“el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria”.** (Negrilla de la Sala).*

En ese mismo concepto el Consejo de Estado advirtió que las exigencias (requisitos) de la autorización pueden definirse en el Reglamento del Concejo Municipal, no obstante, lo cual, dicho reglamento no puede tener el alcance de modificar los aspectos fijados en la Ley de Contratación:

*“(…) Para ello debe mediar un reglamento en el que esas corporaciones establezcan las hipótesis en que ello debe ocurrir, junto con el procedimiento para su operatividad, sin modificar los aspectos ya regulados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sin interferir en el normal funcionamiento de la gestión contratación, como lo ordena la Ley 80 de 1993 (...).”*  
 (Destacado por la Sala)



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

Se destaca que el legislador le confirió a los Concejos la facultad de reglamentar la autorización para que los alcaldes puedan contratar y perentoriamente deben enlistar los casos en que dicho funcionario debe obtener precisa autorización del Concejo; todo ello con el fin de evitar que, sin fundamento ni razón alguna, los Concejos se constituyan en obstáculo frente al operador administrativo.

De lo expuesto hasta este punto, es dable afirmar que la autorización para contratar emanada del Concejo Municipal será exigible sólo en aquellos casos en que la ley o el reglamento del Concejo Municipal así lo hayan previsto, con la precisión que éste último sólo lo puede establecer con arreglo a la ley.

En esa misma línea de argumentación, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 29 de mayo de 2014<sup>6</sup>, a propósito del ejercicio de las competencias en materia contractual a nivel municipal, precisó la siguiente regla jurídica:

*“(...) 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 (...).” (Destacado por la Sala)*

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado<sup>7</sup> en concepto del 9 de octubre de 2014 precisó:

*“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado<sup>8</sup>, como ahora se reitera, que:*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A. Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E). Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 66001-23-31-000-2004-02098-01(33832).

<sup>7</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>8</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 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 4°.** El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

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

(Destacado por la Sala)

## 6. HECHOS PROBADOS

- Mediante el Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019, el Concejo Municipal de Tibana dispuso: *"por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal"* (fls. 14-15).
- El alcalde de Tibana presentó ante el concejo municipal el proyecto de acuerdo No 001 de 2019, a través del cual se autoriza al alcalde para celebrar y firmar contratos y/o convenios con instituciones, entidades, personas naturales o jurídicas del nivel internacional, nacional, departamental o municipal, de naturaleza pública o privada, para el periodo comprendido entre el día en que entre en vigencia el presente acuerdo y hasta el 31 de diciembre del año 2019, folio 16-17.
- La secretaria del concejo municipal de Tibana expidió certificación de los debates que se surtieron al Acuerdo No 001 de 2019, folio 18.
- El referido acuerdo fue sancionado el 12 de febrero de 2019 y publicado en la Cartelera de la Alcaldía Municipal de Tibana por el término establecido en el artículo 81 de la Ley 136 de 1994 (fl. 19-20).

## 7. CASO CONCRETO

Se demanda el acuerdo No 001 de 12 de febrero de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Tibana, que tuvo como fin conceder al alcalde municipal una autorización, para realizar procesos de compra de bienes inmuebles.

---

alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. **El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio.** (subrayado y negrilla original).



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

En tal sentido, dos son los cargos de invalidez formulados por la parte actora.

En primer lugar, considera que la duma municipal confundió la autorización para contrar y la reglamentación de la misma, siendo que debió haber expedido un acuerdo en el que se reglamentara los casos en que el alcalde requería autorización para contratar conforme a los casos dispuestos en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

En segundo lugar, al haberse otorgado una autorización general, sin especificar cuales son los inmuebles a adquirir, lo que desdibuja el principio de excepcionalidad propios de dichos contratos. Es decir, que, con el acuerdo acusado, se diseño un margen muy amplio de autorización, que puede ser susceptible de varias interpretaciones por la autoridad municipal.

A efecto de abordar el fondo del asunto, debe advertir la Sala que si bien, en el concepto de violación de la demanda, se hace mención de la trasgresión constitucional por parte del artículo primero del referido acuerdo, en el acápite de “petición” se solicita la declaratoria de invalidez de este; por tanto, se precisa que el análisis que se efectúa con la presente decisión comprenderá la **totalidad del Acuerdo demandado**, el cual expresamente indica:

*“ARTÍCULO 1º: Autorizar al alcalde municipal para realizar procesos de compra de bienes inmuebles necesarios para dar cumplimiento la normatividad vigente, al Plan Municipal de Desarrollo y que estén contemplados en el presupuesto de gastos de la actual vigencia.*

*ARTÍCULO 2º: Los procesos de compra se realizarán dando estricto cumplimiento a la normatividad vigente sobre la materia.*

*Artículo 3º: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y hasta el 31 de diciembre de 2019 y deroga las normas de igual o menor nivel jerárquico que le sean contrarias”*

Frente al primer cargo de la demanda, en el que se indicó que la corporación municipal confundió en el acto acusado los conceptos de autorización, al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución y de reglamentación de la autorización a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994; encuentra la Sala, tal como lo sostiene el apoderado del municipio, y de acuerdo al contenido mismo del Acuerdo, lo que allí se estipuló, claramente, se refiere a la autorización expedida por dicha corporación, en virtud del numeral



Accionante: Departamento de Boyacá  
 Accionado: Municipio de Tibana  
 Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

3º del artículo 313, otorgada al alcalde y que 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.

Por tanto, y en principio, por dicho argumento no sería dable declarar la invalidez del acuerdo acusado.

Ahora bien, se indica igualmente, que la autorización otorgada se diseñó en un margen amplio, es decir, de forma general, lo cual puede ser susceptible de varias interpretaciones por parte de la autoridad.

De acuerdo a la parte considerativa del acuerdo, se advierte, en principio, que el objeto del acuerdo comprende la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales PTAR<sup>9</sup>, al indicar:

*“e) Que el municipio para dar cumplimiento a la normatividad vigente debe adquirir y mantener áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales, regionales y para proyectos de infraestructura.*

*f) Que el municipio igualmente requiere adquirir bienes inmuebles para el desarrollo de otros proyectos de interés municipal.*

*g) Que el municipio no cuenta con un predio para la construcción de la Ptar.*

*h) Que mediante acción popular la procuraduría Departamental ordena al municipio la construcción inmediata de una planta de tratamiento para las aguas residuales del área urbana.*

*i) Que es función del Concejo Municipal autorizar al alcalde para la enajenación o compra de bienes inmuebles”*

No obstante, la autorización otorgada por la corporación municipal, como lo indica la apoderada del departamento, fue de carácter general, en la medida que se autorizó al alcalde para la realización de procesos de compra de bienes inmuebles necesarios para dar cumplimiento a la normatividad vigente, al plan municipal de desarrollo y que estén contemplados en el presupuesto de gastos de la actual vigencia.

En tal sentido, si bien el numeral 3º del párrafo 4º del artículo 18 de la ley 1551 de 2012, expresamente hace referencia a la enajenación y compra de

<sup>9</sup> Consideración que es reiterada por el apoderado del municipio en la contestación de la demanda



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

bienes inmuebles, no puede entenderse que dicha autorización sea abstracta, pues su interpretación debe efectuarse atendiendo al contenido del numeral 3º del artículo 313 de la Constitución; esto es de manera sistemática y de acuerdo con un principio general de coherencia<sup>10</sup>, de forma que se garantice una lectura integral y armónica de su texto.

Sobre este particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció en Concepto 1371 de 2001, sosteniendo que la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313-3 de la Constitución Política es necesaria para que los alcaldes puedan contratar, e **indicando que la misma debe ser precisa:**

*"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."*

Ahora bien, referente al cumplimiento de las exigencias constitucionales y su interpretación **en lo atinente a las facultades que otorgan las corporaciones públicas al presidente de la República, Gobernadores y alcaldes**, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 30 de abril de 2003, reiteró que las facultades que se otorgan deben ser precisas, en tal sentido expuso:

---

<sup>10</sup> "La interpretación sistémica con el conjunto de la Constitución, debe buscar en casos de duda, que en la medida de lo posible no sean nugatorias las garantías otorgadas a las personas, sino que por el contrario la norma jurídica sea interpretada "como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece" (Sentencia C415 de 2002, que reitera a su vez Sentencia C-032 de 1999).



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

*"Las facultades extraordinarias que otorgan las corporaciones públicas en los distintos niveles, trátese de Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales, al Presidente de la República, Gobernador y Alcaldes, deben cumplir las exigencias constitucionales y como competencias de excepción deben ser interpretadas estrictamente en el sentido de que la facultad que se otorga debe serlo de manera precisa, pues de no ser así se corre el riesgo de vaciar de contenido las normas constitucionales y trasladar masivamente la competencia de los órganos de representación popular a la autoridad ejecutiva, con grave desmedro del equilibrio de poderes que orienta como principio fundamental el ordenamiento constitucional"*<sup>11</sup>

En torno a dicha interpretación, en la sentencia de dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012), Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01, se sostuvo:

*"De los apartes transcritos de la jurisprudencia se deriva claramente que la limitación de orden temporal y la precisión de las funciones es una exigencia que emerge de la lectura y correcta interpretación del numeral 3º en análisis, pudiéndose observar además que el artículo 328, inciso cuarto del Acuerdo 38 de 1990, expedido por el Concejo de Medellín, como ya se dijo encuadra en las funciones que el artículo 313 constitucional le atribuye a los concejos municipales, en especial la señalada en el citado numeral 3º, pero no en lo atinente al período indefinido establecido por dicha Corporación en el mencionado artículo 328 del Acuerdo 38."*

Por tanto, y atendiendo a que la atribución de los concejos municipales en relación con los contratos que suscribe el alcalde es de carácter constitucional, proveniente del numeral 3º del artículo 313, y que dicha facultad debe cumplir exigencias constitucionales, aunado a que, como competencias de excepción, debe ser interpretadas estrictamente, se encuentra que la facultad que se otorga por parte de la corporación edilicia debe ser de manera precisa.

De acuerdo a ello, y examinando el alcance del párrafo 4º del artículo 32 de la ley 136 de 1994, disposición en la que se establece un listado de cinco (5) tipos contractuales para los cuales el alcalde debe obtener siempre, por disposición legal, autorización previa del concejo municipal para contratar; se advierte que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto No 2215 de 2014, sostuvo que la referida función de autorización del Concejo Municipal obedece exclusivamente a aquéllos contratos que, excepcionalmente, **lo requieran por su naturaleza, importancia, cuantía o impacto local que pueden afectar de manera importante la vida municipal.**

<sup>11</sup> Sentencia de 30 de abril de 2003. Radicación núm.:1999 1561 (7765), Consejero Ponente: MANUEL S. URUETA AYOLA. Actor: Julián Osorio Cárdenas.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

En consecuencia, habrá de indicarse que es la condición misma de esa clase de contratos, que hace que el concejo municipal deba autorizar al alcalde para su contratación, por cuanto su celebración conlleva un impacto para el municipio, es así que el legislador dispuso, a manera de excepción, su consagración expresa en la norma, pese a que 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.

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.”<sup>12</sup>*

De modo que, si solo están sometidos a autorización por parte del Concejo municipal, aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia o impacto en desarrollo local; dicha potestad no puede ser interpretada de manera aislada, ya que el verdadero sentido del artículo 313 -3 de la constitución solo se logra a partir de una lectura sistemática de las normas constitucionales y legales que regulan las competencias tanto de los concejos municipales como de los alcaldes, teniendo en cuenta que los primeros son corporaciones públicas de representación popular que como tal ejercen un papel de planeación, reglamentación y control político a nivel local, los segundos son órganos ejecutores responsables de la realización de los presupuestos, la prestación efectiva de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades locales.

Al respecto, el órgano de cierre de la jurisdicción, en su Sala de Consulta y Servicio Civil indicó en el concepto No 2284 de 18 de mayo de 2016, lo siguiente:

*“El mismo problema jurídico que ahora se consulta a nivel departamental, ha sido revisado por la Sala con base en lo que establecen para los municipios los artículos 313-3 de la Constitución Política -cuando dispone que corresponderá a los concejos municipales “3º) Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore*

<sup>12</sup> Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098.



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

*precisas funciones de las que corresponde al concejo", y 38 de la Ley 136 de 1994, que señala: (...)*

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

*a. La potestad de los concejos municipales no puede ser interpretada de manera aislada y sin consideración a las competencias de los alcaldes y a la autorización para contratar que les da la Ley 80 de 1993. El verdadero sentido del artículo 313-3 de la Constitución Política solo se logra a partir de una lectura sistemática de las normas constitucionales y legales que regulan las competencias tanto de los concejos municipales como de los alcaldes, en consonancia con las normas de contratación pública y presupuestales, y con los principios de la función administrativa. Entre todas estas disposiciones debe operar un principio de articulación y no de exclusión o anulación.*

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

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

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

De lo expuesto se concluye, que como quiera que la atribución de los concejos municipales en relación con la autorización de los contratos que suscribe el alcalde es de carácter constitucional, proveniente del numeral 3º del artículo 313, y que dicha facultad debe ser precisa, esta circunstancia (de ser expresa) igualmente cobija los tipos contractuales que por su condición de especiales (por su naturaleza, importancia, cuantía o impacto local que pueden afectar de manera importante la vida municipal) requieren autorización del concejo; es



Accionante: Departamento de Boyacá  
Accionado: Municipio de Tibana  
Expediente: 150012333000201900178-00  
Validez de Acuerdo

decir, que como en el *sub lite*, la autorización al alcalde para contratar en caso de enajenación y compraventa de bienes inmuebles, debe ser expresa frente al objeto contractual.

Por tanto, como en el presente caso, la autorización que otorgó el Concejo municipal de Tibana a través del acuerdo No 001 de 12 de febrero de 2019, al alcalde municipal para el proceso de compra de bienes inmuebles fue de carácter general, circunstancia que trasgrede el numeral 3º del artículo 313 de la constitución ante la falta de precisión de dicha autorización, lo procedente es declarar su invalidez.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del Acuerdo N° 001 de 12 de febrero de 2019 *“por medio del cual se concede una autorización al alcalde municipal”*, expedido por el concejo Municipal de Tibana, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

**TERCERO: ARCHIVAR** el expediente una vez en firme esta providencia.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Magistrado

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

NOTIFICADO POR ESTADO

Si auto anterior se notifica por estado

No. 144 de hoy 30 AGO 2019

EL SECRETARIO