



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, agosto veintisiete (27) de dos mil veinte (2020)

**Demandante:** Departamento de Boyacá

**Demandado:** Municipio de Tununguá

**Expediente:** 15001-2333-000-2020-00056-00

**"Invalidez Acuerdo Municipal No. 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019"**

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidez del Acuerdo 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019, proferido por el Concejo Municipal de Tununguá, "POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUÁ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DOS MIL VEINTE (2020) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**I. ANTECEDENTES.**

1. El Departamento de Boyacá pidió al Tribunal declarar la invalidez del artículo 71 del Acuerdo 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986 y el artículo 305-10 de la Constitución Política, al considerarlo violatorio de los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, 11 de la Ley 80 de 1993, y 32 de la Ley 136 de 1994 y 18 de la Ley 1551 de 6 de julio de 2012 (fls. 3-4).

**II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

1. Dijo en el concepto de la violación, que el legislador otorgó competencia a los alcaldes municipales para celebrar contratos, luego es ilegítimo que el Concejo Municipal lo autorice para tal fin, situación que desconoce los preceptos legales antes mencionados, cuando la Ley las otorgó esa facultad de manera permanente.

2. Precisó que la verdadera facultad del Concejo, consiste en reglamentar esa autorización que la ley otorgó a los alcaldes; que el cuerpo colegiado confundió estas dos situaciones, debiendo proferir un acuerdo que reglamentara los casos en que el alcalde requiera autorización para contratar, conforme a lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

3. De acuerdo con lo anterior, manifestó que “(...) se considera que el Concejo Municipal, lo que debió haber expedido era un Acuerdo en el que reglamentara los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos dispuestos en el parágrafo 4º acabado de citar, pero evidentemente no lo hizo, de allí que lo dispuesto en el acto demandado no se atempere a la legalidad y por ello se pretenderá que se disponga su invalidez.” (fl. 5)

4. Precisó, que el Concejo Municipal de Tununguá desatendió lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001 y el concepto expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Radicado No. 2215 de 2014 (el cual se citó in extenso), en el que se indicó que, de conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, sin necesidad de una autorización previa, general o periódica por parte del Concejo, salvo para los casos que la ley lo haya señalado expresamente.

5. Además, respecto del concepto citado, manifestó que para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que sólo estén sometidos a ese trámite aquellos que excepcionalmente ameriten por su importancia o cuantía; además sostuvo:

*“(...)En ese orden de ideas, es preciso señalar que en el concepto se concluyó que la potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por lo tanto, no les permite “legislar” o expedir normas en materia contractual y por lo mismo, la inobservancia de los límites constitucionales y legales, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.” (fl. 6) (Subrayas del original)*

6. Por último, el Departamento solicitó con base en el concepto de violación expuesto, declarar la invalidez del artículo 71 del acuerdo en estudio.

### **III. ACTUACIÓN PROCESAL.**

1. La demanda de invalidez del Acuerdo No. 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019 proferido por el Concejo Municipal de Tununguá (Boyacá), fue admitida mediante auto de **17 de febrero de 2020** (fl. 199), proveído en el que se corrió el traslado al Ministerio Público y fue fijado en lista por el término

de 10 días para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 y 196 del CPACA.

2. Por auto de **3 de julio de 2020** (fls. 212-213) fue proferido auto de pruebas, en el cual se incorporaron las pruebas aportadas con la demanda y se decretó de oficio que fuera remitido la exposición de motivos respectivo; por medio de oficio de **24 de julio de 2020** (pág. 2 Archivo 2) el Presidente del Concejo Municipal de Tununguá remitió la exposición de motivos del proyecto de acuerdo No. 010<sup>1</sup>.

#### **IV. INTERVENCIONES**

1. El señor Procurador 122 Judicial II Administrativo (fls. 205-210 vto.), dentro del término de fijación en lista, rindió concepto en el cual manifestó que “(...) la normatividad y la jurisprudencia vigente reconoce que la actividad contractual en los entes territoriales, específicamente en los municipios, se encuentra en cabeza de los Alcaldes, aun cuando dicho contractual esté sujeto (de manera excepcional) a una serie de autorizaciones por parte de los Concejos municipales.” (fl. 210).

2. Luego de realizar un contraste del acto administrativo demandado con las normas invocadas como desconocidas y de hacer alusión a lo señalado en la sentencia C-738 de 2001 y conceptos No. 2238 de 11 de marzo de 2015 y 31401 de 2013 emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluyó que el burgomaestre solamente requiere de autorización en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y en los casos en que por la relevancia económica, social y política así sea requerido por la Ley.

3. Por las razones expuestas, solicitó la invalidez del artículo 71 del Acuerdo N° 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019.

Se decide previas las siguientes,

---

<sup>1</sup> Manifestó que el proyecto demandado fue estudiado en trámite bajo el radicado Proyecto de Acuerdo No. 09, mientras que el proyecto de Acuerdo 010 corresponde al estudio de la iniciativa denominada “POR MEDIO DEL CUAL SE EFECTUAN UNAS ADICIONES AL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DEL CAPITAL Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2019”

## V. CONSIDERACIONES

1. El asunto se contrae a determinar si procede declarar la invalidez del Artículo 71 del Acuerdo No. 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019, “POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUÁ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DOS MIL VEINTE (2020) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

2. Para resolver la solicitud de invalidez es necesario que se estudie el alcance de la autorización que deben dar los Concejos para que el alcalde celebre cierta clase de contratos.

### 5.1. Cuestión previa: De los límites del pronunciamiento.

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

5. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-1036 de 2003<sup>2</sup>, expuso:

“(…) Según constante jurisprudencia<sup>3</sup>, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las 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).

6. Además, en sentencia C-256 de 1997<sup>4</sup>, precisó:

---

<sup>2</sup> M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-176, C-482, C-913, C-914 de 2002; C-1043 de 2000; C-256 de 1997, entre otras.

<sup>4</sup> M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

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

7. Como puede apreciarse, la competencia del Tribunal se limita a examinar la legalidad y/o constitucionalidad del acuerdo cuya invalidez se solicita, únicamente por los cargos que se formulan y en atención a las normas invocadas.

8. Por tal razón, la Sala se limitará a los aspectos respecto de los cuales se pide la declaratoria de invalidez, sin abordar un control abstracto de legalidad del acto administrativo ni las razones de conveniencia que escapan al control de legalidad y constitucionalidad que ocupan el debate.

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

9. En el artículo 313 de la Constitución Política se definen las atribuciones a cargo de la Corporación Pública Municipal, en su numeral 3°, expresa que el Concejo autorizará al alcalde para celebrar contratos.

10. Ahora, frente a la autorización que otorgan los Concejos al alcalde para celebrar contratos, la Ley 136 de 1994 en el numeral 3° del artículo 32, estableció que los Concejos deben reglamentar la mencionada autorización, el tenor literal de la disposición anotada, es el siguiente:

*"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."

11. Así mismo, el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.", por el cual se modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 dispuso:

"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.

(...)

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. " Resalta la Sala

12. En la sentencia C-738 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), se estudió la constitucionalidad del original artículo 32 de la Ley 136 de 1994, declarada exequible. En cuanto a la reglamentación para la autorización que expiden los Concejos en materia de celebración de contratos y su justificación en el ordenamiento jurídico, precisó:

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

Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una

*serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las 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.”*

13. Ahora bien, habiendo señalado la Corte que la reglamentación para autorizar al alcalde la celebración de contratos se hallaba ajustada a los preceptos constitucionales y que no requería de desarrollo legislativo previo, la sentencia en mención, señaló un límite a esa potestad en los siguientes términos:

*“Debe advertir esta Corporación que la atribución otorgada en la norma bajo estudio, siendo como es una función administrativa, sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza. Así, cualquier reglamentación efectuada por dichas Corporaciones, debe ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación. (...)*

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

14. En el Concepto 1889 de 2008 (C.P. William Zambrano Cetina) la Sala de Consulta y Servicio Civil, rectificó parcialmente su concepto de 2001, coincidiendo con la sentencia C-738 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), para señalar que atendiendo al principio de razonabilidad no es necesario que el Concejo expida una autorización cada vez que se pretenda contratar por parte del Alcalde quien, por demás, es el jefe de la acción y ejecución administrativa; que la reglamentación de la autorización debe darse sobre aquella contratación que amerite excepcionalmente un trato distinto, **más no para la generalidad.**

15. Conclusión que fuera reiterada además en el concepto No. 2215 de 9 de noviembre de 2014, cuando al resolver la consulta que le fuera formulada sobre

el alcance de la modificación del artículo 132 de la Ley 136 de 1994 efectuada por la Ley 1551 de 2012, la Sala de Consulta y Servicio Civil señalará que solamente en los casos excepcionales previstos en la Ley, el Concejo debe extender autorizaciones en materia de contratación, debiendo respetar las competencias que la Ley ha radicado en los burgomaestres, tal como lo puso de presente el Departamento de Boyacá en la solicitud de invalidez.

16. Como corolario entonces: i) la autorización que expiden los Concejos para que los Alcaldes celebren contratos es un mandato constitucional de obligatorio cumplimiento; ii) la reglamentación de la autorización prevista en la ley, se da por la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales y encuentra límite en las competencias que le son propias al legislador; y iii) tanto la autorización como su reglamentación están subordinados a cumplir con el principios de razonabilidad, proporcionalidad y, con los demás dispuestos para la función pública (Art. 209 C.P.).

17. La competencia para celebrar contratos, reside en el Alcalde Municipal, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1º y 3º del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el tenor literal de la norma citada es el siguiente:

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

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

*(...).*

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

*(...).*

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

18. Lo anterior, en concordancia con el artículo 314 de la Constitución Política, que refiere: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración

*local y representante legal del municipio...”, de donde emana, la competencia para el asunto en el mandatario municipal.*

19. El Concejo Municipal de Tununguá, en el artículo 71 del Acuerdo acusado “POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUÁ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DOS MIL VEINTE (2020) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, acordó:

*“ARTÍCULO 71. Autorícese al alcalde municipal para que suscriba contratos y convenios necesarios para adecuada ejecución del presente acuerdo entre el 2 de enero y 31 de enero de dos mil veinte (2020) y conforme a lo establecido en la Ley 1551 de 2012 y demás normas aplicables.” (fl. 48) -Subraya fuera del texto-*

20. En estas condiciones y atendiendo los precedentes jurisprudenciales a los que la Sala ha hecho referencia, resulta claro que el artículo transcrito demandado es inválido en tanto una facultad que es de resorte del Alcalde, no puede ser autorizada de manera ninguna por el Concejo Municipal pues ello excede sus funciones e invade la órbita 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.

21. Observado el texto del Acuerdo del cual se solicita sea declarada la invalidez, se encuentra que la autorización es genérica pues en el artículo 71 del Acuerdo 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019, se señaló que la autorización se extiende para que el alcalde “(...) suscriba contratos y convenios necesarios para adecuada ejecución del presente acuerdo (...)” (fl. 48).

22. En estas condiciones amerita prosperidad la solicitud de invalidez, sin que sea necesario examinar los alcances de la autorización pro tempore -entre el 02 de enero y 31 de enero de 2020-, en primer lugar, por los argumentos ya señalados, que son suficientes para considerar la ilegalidad y, en segundo lugar, porque el Departamento al formular la demanda nada dijo al respecto, entonces el Tribunal no excederá el análisis de validez más allá de los cargos propuestos en la demanda, tal como se señaló cuando se estudió el tema sobre el límite del pronunciamiento en el acápite 5.1. párrafos 4 a 8 de la parte considerativa de la presente providencia.

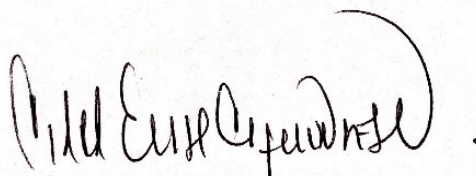
Por lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

1. Declarar la invalidez del artículo 71 del Acuerdo 100.01.010 de 30 de noviembre de 2019, proferido por el Concejo Municipal de Tununguá, “POR EL CUAL SE FIJA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUÁ BOYACÁ PARA LA VIGENCIA FISCAL DOS MIL VEINTE (2020) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, conforme a la motivación expuesta y por las razones aducidas en la solicitud.
2. Comunicar la presente providencia al alcalde, al Presidente del Concejo, al Personero del Municipio de Tununguá; igualmente al Gobernador de Boyacá.
3. En firme esta providencia hacer las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archivar el expediente.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión virtual de la fecha.

Notifíquese y cúmplase.



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSE ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

**Hoja de firmas**

Demandante: Departamento de Boyacá  
Demandado: Municipio de Tununguá  
Expediente: 15001-2333-000-2020-00056-00  
Invalidez Acuerdo Municipal