

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

Magistrado Ponente: Dr. **FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Tunja,

REFERENCIAS

VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE TOGUI
RADICACIÓN: 150012333000201500118-00

=====

No encontrándose causal alguna que pueda anular lo actuado, agotadas las etapas previas y verificados los presupuestos procesales del medio de control, la Sala procede a dictar en derecho la **SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA** en el proceso de validez de Acuerdo Municipal de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. LA DEMANDA. (Fls. 2-12)

1.1. Pretensiones

La apoderada del Departamento de Boyacá pretende que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo N° 11 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui, *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE TOGUI BOYACÁ PARA CELEBRAR Y FIRMAR CONTRATOS Y CONVENIOS INTERDAMINISTRATIVOS Y/O DE COFINANCIACION*

DEFINIDOS POR LA LEY 80 DE 1993, LEY 1150 DE 2007, LEY 1551 DE 2012, SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS, LAS DISPOSICIONES COMERCIALES Y CIVILES PERTINENTES". Así mismo, que se emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

1.2. Hechos

Dentro del escrito demandatorio se expusieron como sustento de las pretensiones los siguientes hechos relevantes:

El Concejo Municipal de Togui expidió el Acuerdo No. 11 del 15 de noviembre de 2014, por medio del cual se autoriza a la alcaldesa municipal de Togui para celebrar y firmar contratos y convenios interadministrativos y/o de cofinanciación, pero que una vez revisado como lo ordena el artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política, se encontró que es contrario a la Ley.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

Señaló como vulnerados los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, así como los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, este último modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, considerando que en el Acuerdo demandado se le conceden facultades a la Alcaldesa municipal para celebrar convenios y/o contratos, sin tener en cuenta que de acuerdo con las normas mencionadas, dicha competencia ya le había sido otorgada por el legislador a los Alcaldes municipales, por lo que resulta ilegítimo que el Concejo Municipal de Togui haya entrado a expedir el Acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para la celebración de contratos, cuando la Ley le otorgó dicha facultad de manera permanente.

Así mismo, sostiene que la verdadera facultad del Concejo consiste en reglamentar la autorización que la ley le otorgó a los Alcaldes para contratar, pero que al revisar la parte resolutive del Acuerdo demandado, en realidad nada reglamentó, que ni siquiera el Concejo Municipal acudió a los lineamientos del parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, existiendo una notoria diferencia entre lo que es la autorización para contratar con que cuenta legalmente el Alcalde de manera permanente, con la atribución de reglamentar dicha autorización, esta sí de competencia de los Concejos municipales.

Conforme a lo expuesto, señala que en el asunto de la referencia el Concejo Municipal confundió las dos situaciones puesto que autorizan al alcalde por un determinado periodo de tiempo, contrario a los preceptos constitucionales y legales, sostiene que el Concejo Municipal de Togui lo que debió hacer fue expedir un Acuerdo en el que reglamentara los casos en los que la Alcaldesa requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos enumerados en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, de allí que lo señalado en el Acuerdo objeto de demanda, no corresponda a la legalidad, por lo que se pretende que se declare su invalidez.

I.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el día 23 de enero de 2015 (fl. 12), siendo admitida por auto del 28 del mismo mes y año (fl. 31), y sometida a las ritualidades propias del proceso previstas en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 y en el D. L. 1333 de 1986.

I.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA (Fls. 38-41)

Dentro del término de fijación en lista, la que corrió del día 12 de febrero de 2015 al 25 de febrero de 2015 (Fl.37), la entidad accionada dio contestación de la demanda en los siguientes términos.

Señala que de conformidad con los artículos 313, 314 y 315 de la Constitución Política, en materia de contratación la Carta establece que corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a este último le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, este último de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

Así mismo, sostiene que la competencia general que el Estatuto de Contratación le atribuye a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, la cual prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros.

Conforme a lo anterior, sostiene que: **i)** Los alcaldes requieren autorización por parte del concejo para contratar, **ii)** La autorización para contratar debe sujetarse al reglamento que para tal efecto expida el concejo municipal, **iii)** Es viable otorgar una

autorización general para contratar conforme al presupuesto aprobado y a los planes de desarrollo, reservándose el concejo la facultad de autorizar la celebración de determinados contratos y, **iv)** El ejercicio de la competencia para reglamentar las autorizaciones para contratar, deberá corresponder al trazado de normas puntuales y específicas sobre el procedimiento interno que se debe seguir ante el concejo municipal, los criterios para su otorgamiento y los casos en que resulta necesario, y las tapas del trámite a seguir.

Por las anteriores razones, solicita que se niegue la solicitud de invalidez del Acuerdo 011 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala abordará, en su orden, **i.** el acto administrativo acusado, **ii.** lo que se debate y el problema jurídico, **iii.** la relación de los hechos probados, y, finalmente, **iv.** el estudio en concreto del problema jurídico.

II.1.- EL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO.

El actor demandó la invalidez del Acuerdo No. 11 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui, que en lo pertinente, expresamente ACORDÓ:

CONSIDERANDO

"1. Que la Alcaldesa Municipal para cumplir con su Plan de Desarrollo y con los fines del Estado requiere de la celebración de los Contratos y Convenios definidos por la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios.

2. Que de acuerdo al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, Art. 32 Numeral 3 de la Ley 136 de 1994, es facultad del Concejo Municipal reglamentar la autorización al Alcalde para contratar y señalar los caso en que requiere autorización previa del Concejo.

ACUERDA

ARTICULO PRIMERO: *Autorizase a la Alcaldesa Municipal de Togui, para que celebre y firme Contratos y Convenios interadministrativos y/o de cofinanciación, definidos por la Ley 80 de 1993 Ley 1150 de 2007, ley 1551 de 2012 y sus decretos reglamentarios.*

ARTICULO SEGUNDO: *La Alcaldesa debe, solicitar autorización previa al Concejo Municipal de Togui, para la celebración de uno cualquiera de los siguientes Contratos:*

1. *Empréstitos.*
2. *Enajenación de inmuebles de propiedad del Municipio.*
3. *Cesión a título gratuito de Muebles e inmuebles.*
4. *Comodatos.*

ARTICULO TERCERO: *Dentro de los primeros diez (10) días de cada mes la Alcaldesa debe autorizar a quien corresponda, enviar al Concejo Municipal, copia de los Contratos y convenios que celebra y firme, con el fin de ejercer el debido Control Político.*

Parágrafo: *De no firmarse contratos o convenios se debe informar en el mismo tiempo a esta Corporación.*

ARTICULO QUINTO: *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su Sanción y publicación y surte efectos fiscales a partir del primero (01) de enero de dos mil quince (2015), hasta el 15 de abril de la misma vigencia y deroga las normas que le sean contrarias. (...)*

II.2.- LO DEBATIDO Y PROBLEMA JURÍDICO.

El actor pretende la declaración de invalidez del Acuerdo N° 11 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui por vulnerar los artículos 313 y 315 de la C.P, así como los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, toda vez que en el Acuerdo demandado se le conceden facultades a la Alcaldesa municipal para celebrar convenios y/o contratos, sin tener en cuenta que de acuerdo con las normas mencionadas, dicha competencia ya le había sido otorgada por el legislador a los Alcaldes municipales, por lo que resulta ilegítimo que el Concejo Municipal de Togui haya entrado a expedir el Acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para la celebración de contratos, cuando la Ley le otorgó dicha facultad de manera permanente.

Por su parte, el Municipio de Togui señala que de conformidad con los artículos 313, 314 y 315 de la Constitución Política, en materia de contratación la Carta establece que corresponde a los concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a este último le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio, este último de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

Así mismo, sostiene que la competencia general que el Estatuto de Contratación le atribuye a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, la cual prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros.

Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si el Concejo Municipal de Togui se extralimitó en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, al autorizar al Alcalde para celebrar contratos y/o convenios por un tiempo determinado, cuando la ley ya le había otorgado dicha facultad de forma permanente.

II.3.- LOS HECHOS PROBADOS.

En el expediente se encuentran probados los siguientes hechos:

* Mediante el Acuerdo Municipal No. 11 del 15 de noviembre de 2014, suscrito por el Presidente y Secretaria del Concejo Municipal de Togui, se autorizó "A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE TOGUI BOYACÁ PARA CELEBRAR Y FIRMAR CONTRATOS Y CONVNIOS INTERDMINISTRATIVOS Y/O DE COFINANCION DEFINIDOS POR LA LEY 80 DE 1993, LEY 1150 DE 2007, LEY 1551 DE 2012, SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS, LOS DISPOCISIONES COMERCIALES Y CIVILES PERTINENTES ". (Fl.16-18)

* El citado Acuerdo fue sancionado por la Alcaldesa de esa localidad el 25 de noviembre de 2014 (fl.19). Se observa que la apoderada del Departamento de Boyacá, mediante escrito del 23 de enero de 2015, en atención al artículo 74 de la Ley 11 de 1986, les comunicó tanto al Alcalde como al Personero y Presidente del Concejo Municipal de Togui acerca de la iniciación de la demanda, contra el referido Acuerdo No. 11 del 15 de noviembre de 2014 (fls.13-15).

II.4.- LA SOLUCIÓN EN CONCRETO DEL PROBLEMA JURÍDICO.

Las pretensiones de la demanda tienen vocación de prosperar, puesto que, tal como a continuación se justifica, y dado lo probado en el proceso, se encuentra acreditado que el Acuerdo No. 11 del 15 de noviembre de 2014, infringe las previsiones de los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, así como los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994.

SP

4.1. Marco jurídico del cargo formulado.

Como ya se dijo, el Departamento de Boyacá alega que el Acuerdo 11 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui, es inválido por vulnerar los artículos 313 y 315 de la C.P, así como los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, toda vez que en el Acuerdo demandado se le conceden facultades pro tempore al Alcalde municipal para celebrar convenios y/o contratos, sin tener en cuenta que de acuerdo con las normas mencionadas, dicha competencia ya le había sido otorgada por el legislador a los Alcaldes municipales.

Bajo el anterior orden de ideas y respecto de las normas aplicables en el *sub judice*, sea lo primero manifestar que dentro del artículo 313 de la C.P, se establecen las facultades otorgadas a los Concejos Municipales, y en su numeral 3 se dispone que pueden "Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo"

Ahora bien, en relación con las facultades de orden constitucional otorgadas a los alcaldes municipales, el artículo 315 de la Constitución estableció que le compete "*Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversiones y el presupuesto*". Igualmente, la Ley 136 de 1994 determinó en su artículo 91, literal d numeral 5, la siguiente función: "*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*"

Nótese como en materia de contratación, la Constitución Política establece que le corresponde a los Concejos Municipales autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a este último le asigna funciones de ejecución, relacionadas con la prestación de los servicios a cargo de los municipios, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto anual autorizado para el efecto.

Por otra parte, la ley 80 de 1993 o Estatuto de la Contratación Estatal, expedido con base en el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, señala lo siguiente en relación con la capacidad de contratación de las entidades territoriales:

"ARTICULO 11. (...) Tienen 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 capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representante 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."

Igualmente, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 señala expresamente:

"Artículo 25. Principio de Economía: En virtud de este principio.

(...) 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.

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

En este orden, la competencia general que el Estatuto de Contratación les atribuye a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con la competencia de los concejos y los alcaldes, previa la existencia de una autorización por parte de los primeros.

Respecto de esta autorización para contratar, se precisa que es una facultad que le corresponde al concejo municipal en el sentido de establecer los casos en que requiere aprobación previa del concejo para contratar, al respecto el H. Consejo de Estado señaló 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"*¹

Ahora bien, la Ley 1551 de 2012, "Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", en su artículo 18 párrafo 4 señaló lo siguiente:

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.

¹ Concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con Radicación No. 1889 de fecha 05 de junio de 2008.

4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. *Concesiones.*
6. *Las demás que determine la ley.*

De manera que, el legislador estableció de manera taxativa que contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por la Corporación Edilicia.

EL Contrato Estatal como forma de ejecutar el presupuesto.

El artículo 314 Constitucional señala que, en cada municipio habrá un alcalde, "*jefe de la administración local*" y representante legal del municipio. Bajo este supuesto, el artículo 315 *ibídem* regula las principales atribuciones del Alcalde, entre las que se encuentra la de ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Como puede apreciarse, las facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carácter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que tiene relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local.

En ese mismo contexto, debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996², norma 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, los artículos 313 numeral 3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, que exigen una reglamentación del concejo municipal de la autorización para contratar por parte de los alcaldes.

En consecuencia, las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no es óbice, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, para extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, pues tal dirección corresponde al alcalde, en tanto es el jefe de la acción

² Concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, con Radicación No. 1889 de fecha 05 de junio de 2008.

administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

En este punto, la H. Corte Constitucional al declarar la exequivilidad del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señaló lo siguiente:

"Pues bien, si una de las funciones propia 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 tiene 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.

(...)

Sin embargo, debe advertir esta Corporación que la atribución otorgada en la norma bajo estudio, siendo como es una función administrativa, solo 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. Igualmente, al constituir esta función una manifestación de la colaboración armónica, que, en virtud del artículo 116 Superior, debe existir entre los distintos órganos del Estado –tanto entre los pertenecientes a una misma rama del poder público, como entre las distintas ramas, a ella es aplicable lo dispuesto por esta Corte en cuanto al tema de las leyes de autorizaciones, en virtud de las cuales podrá el Congreso autorizar al Ejecutivo para contratar (art. 150-9, CP)

El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandi, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en el ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. Por lo mismo, no podrán los concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar etc.

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

Respecto a las autorizaciones, la Corte Constitucional ha señalado que es una facultad del concejo municipal con el fin de establecer que contratos de los que debe celebrar el alcalde en su calidad de representante legal de la entidad deben ser autorizados por la corporación edilicia, indicando que no puede comprender todos los contratos que debe suscribir el burgomaestre, sino excepcionalmente los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política (Art. 209)

En relación con dicho tema, el H. Consejo de Estado ha indicado lo siguiente:

"...De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir que obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que deba celebrar en cumplimiento de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos (en el sentido de conceder autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto), un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales, pues termina trasladando a ellas la dirección y control de la actividad contractual del ente territorial, lo cual corresponde a una función constitucional y legal propia de los alcaldes que los concejos no pueden desconocer al amparo del artículo 313-3 de la Constitución"³

³ Concepto 1889 de la Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 05 de junio de 2008.

De lo anteriormente expuesto, la Sala puede concluir lo siguiente: (i) Los concejos municipales deben atender el mandato del artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, (ii) la autorización prevista constitucional por parte de las corporaciones edilicias para que los alcaldes puedan contratar debe ser excepcional sin que comprometa todos los contratos a ejecutar, (iii) la autorización por parte de los concejos municipales deberán limitarse a trazar las reglas aplicables a cada caso, sin determinar aspectos propios atribuidos constitucionalmente al alcalde, (iv) tales autorizaciones no pueden modificar los aspectos ya regulados por el estatuto general de la contratación de la administración pública e inferir en el normal funcionamiento de la gestión de la contratación como lo establece la Ley 80 de 1993 y (v) el alcalde es el ordenador del gasto público de acuerdo a lo presupuestado para su funcionamiento.

4.3. El caso concreto.

En el asunto *sub examine*, lo que se censura es la vulneración de los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, así como de los artículos 11 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 en la que se incurrió con ocasión de la aprobación del Acuerdo No. 11 del 15 de noviembre de 2014 por el Concejo Municipal de Togui, al conceder facultades al alcalde municipal por cierto periodo de tiempo para contratar, cuando la ley le otorgó esa facultad de manera permanente.

Así las cosas, de una lectura al contenido del Acuerdo demandado se logra establecer que el Concejo Municipal de Togui autorizó a la Alcaldesa Municipal para celebrar y firmar contratos y convenios interadministrativos y/o de cofinanciación entre el interregno del 01 de enero de 2015 hasta el 15 de abril de la misma anualidad, tal como lo establece el numeral cuarto del Acuerdo demandado, por lo que se determina con claridad que dicho Acuerdo contradice abiertamente las normas constitucionales y legales que regulan la materia, pues si bien es cierto que por mandato constitucional se le ha conferido a los concejos municipales entre otras funciones la de autorizar a los alcaldes para contratar, así como la de reglamentar dicha función, señalando los casos en que se requiere autorización previa, lo cierto es que el ejercicio de dicha atribución no puede implicar una extralimitación en el ejercicio de la actividad contractual propiamente dicha.

En efecto, cuando los concejos municipales dan autorización al alcalde para celebrar contratos como representante legal del

municipio, no pueden imponer un límite o marco temporal a dicha autorización, como quiera que el mandato constitucional no lo dice de esta manera, lo que sí puede suceder en los casos en que dichas corporaciones edilicias se despojan de funciones propias para atribuírselas en cabeza de los alcaldes, pues en dichos eventos, sí se debe dejar claro el tiempo por el que el representante legal del municipio puede ejercer dichas funciones.

Ahora bien, frente al argumento sostenido por la jurisprudencia del Consejo de Estado así como de la Corte Constitucional, en el sentido de que la facultad que le ha sido otorgada a los concejos municipales en el numeral 3 del artículo 313 de la C.P, no puede interpretarse en tal forma que se obligue al alcalde a solicitarle autorizaciones al concejo en todos los casos en que el primero como representante legal del municipio pretenda contratar, se debe señalar que el Concejo Municipal de Togui al expedir el Acuerdo demandado, fijó los eventos en los cuales el alcalde municipal requería autorización para contratar, lo anterior con el fin de indicar los contratos que necesitaban autorización previa por parte de la corporación edilicia, pues se repite que dicha facultad no puede comprender la totalidad de los contratos que pretenda celebrar el burgomaestre, sino los que excepcionalmente disponga dicha Corporación.

No obstante lo anterior, y pese a que el Concejo Municipal de Togui dentro del Acuerdo demandado fijó los eventos en los cuales la alcaldesa requería autorización para contratar, esto es, en los contratos de empréstitos, enajenación de inmuebles del municipio, cesión a título gratuito de muebles e inmuebles así como en los contratos de comodato, lo cierto es que la autorización temporal que se le otorgó a la alcaldesa municipal mediante el Acuerdo 11 del 15 de noviembre de 2014, constituye una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal, pues de conformidad con lo señalado en el artículo 314 en concordancia con el numeral 3 del artículo 315 de la C.P, al alcalde le compete la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la administración municipal.

En suma, para la Sala resulta claro que el Acuerdo 11 del 15 de noviembre de 2014, expedido por el Concejo Municipal de Togui debe ser declarado inválido, como quiera que desborda las facultades otorgadas al concejo municipal.

III.DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

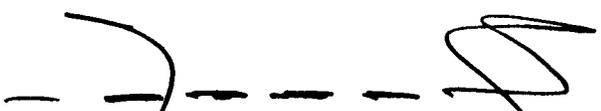
PRIMERO.- DECLARAR la invalidez del Acuerdo No. 11 de fecha 15 de noviembre de 2014, "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE TOGUI BOYACA PARA CELEBRAR Y FIRMAR CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINIISTRATIVOS Y/O DE COFINANCIACION...*", aprobado por el Concejo Municipal de Togui- Boyacá, de conformidad con los motivos consignados en esta providencia.

SEGUNDO.- Ordenar que por Secretaría se comunique esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Togui.

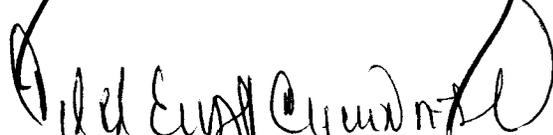
TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

Esta Sentencia fue estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 1, según consta en el acta de la fecha.

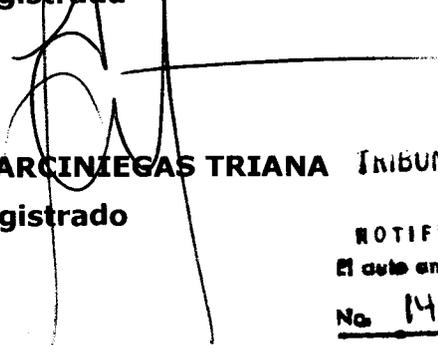
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada


LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA

NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado

No. 140 de hoy. 2015 AGO 2015

FE SECRETARIO