

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA DE DECISION No. 6

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, 11 de febrero de 2021

REFERENCIA: VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOATÁ

RADICACIÓN: 150012333000 202001917 00

I. LA ACCIÓN

Procede la Sala de Decisión No. 6 de la Corporación a proferir sentencia para decidir la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada por el Departamento de Boyacá en contra del Municipio de Soatá.

II. ANTECEDENTES

2.1. – Pretensiones:

Pretende el actor que por esta Corporación se declare la invalidez del Acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Soatá, *"POR MEDIO DEL CUAL AUTORIZA AL ALCALDE PARA CONTRATAR CONFORME LO ES EL ARTÍCULO 18 NUMERAL 3º Y PARAGRAFO 4 DE LA LEY 1551 DE 2012"*.

Solicita además que por esta Corporación se emita pronunciamiento frente a la situación planteada y a la actuación que debe surtir posteriormente el funcionario competente del municipio, ante lo expuesto en el concepto de la violación (sic).

2.2.- Supuestos de hecho:

Los hechos que relata el actor como fundamento de sus pretensiones son, en resumen, los que a continuación se relacionan:

Indicó, que el Concejo Municipal de Soata expidió el Acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA CONTRATAR CONFORME LO ES EL ARTÍCULO 18 NUMERAL 3º Y PARÁGRAFO 4 DE LA LEY 1551 DE 2012"*.

Precisó que el Acuerdo Municipal mencionado fue radicado en la Unidad Administrativa Especial de Asesoría y Defensa Jurídica del Departamento el 11 de junio de 2020 vía correo electrónico cumpliendo con la circular C-2020-000397 del 5 de junio de 2020 expedida por esta dependencia.

Manifestó que realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, se observó que el Acuerdo objeto de esta demanda es contrario a la Ley.

2.3.- Normas violadas y concepto de violación:

Invoca como tales:

De orden constitucional: numeral 3º del artículo 313.

De orden legal: Artículo 41 numeral 2º de la Ley 136 de 1994, artículos 18 y 32 parágrafo 4º de la ley 1551 de 2012.

Adujo que de conformidad con las normas enunciadas corresponde al Concejo autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore algunas funciones que a él competen, así mismo le corresponde autorizar para contratar en los casos de contratación de empréstitos, contratos que comprometan vigencias futuras, enajenación y compraventa de bienes inmuebles, enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y las demás que determine la ley.

Afirmó que en el acuerdo demandado – No. 006 del 22 de marzo de 2020 – el Concejo Municipal de Soata no limitó la autorización en el tiempo dada al Alcalde para contratar, teniendo en cuenta que conforme a la ley el término máximo

para esta autorización es de 6 meses, sino que por el contrario la otorgó de manera ilimitada (fl. 4 a 9 documento 003 del expediente digital).

3.5.- Pronunciamiento de la parte demandada:

Dentro del término concedido para el efecto el Municipio de Soata guardó silencio.

3.6.- Pronunciamiento del Ministerio Público:

Mediante concepto emitido por el delegado del Ministerio Público éste solicito se declarara la invalidez del acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que conforme a la constitución y a la ley excepcionalmente la administración municipal necesita de autorización previa del concejo municipal para contratar, caso en el cual al Concejo municipal le corresponde aprobar, reglamentar tal autorización, pero no puede condicionar a un marco temporal la atribución contractual del alcalde, como ocurre en el presente caso hasta el 31 de diciembre de 2020, por cuanto considera que esto implica una intromisión en las funciones del ejecutivo municipal (sic).

Adujo que cuando los concejos municipales confieren autorización al Alcalde Municipal para celebrar contratos debe hacerlo para cada contrato en particular y por tanto no le es dable expedir una autorización genérica como en efecto se hizo en el presente caso.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema Jurídico:

Corresponde a la Sala determinar si se ajusta al ordenamiento jurídico la autorización otorgada por el Concejo Municipal de Soata contenida en el Acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA CONTRATAR CONFORME LO ES EL ARTÍCULO 18 NUMERAL 3º Y PARÁGRAFO 4 DE LA LEY 1551 DE 2012"*.

4.2. Marco normativo y Jurisprudencial:

4.2.1. De la autorización al Alcalde para contratar:

Para empezar, es preciso indicar que de conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución, le corresponde a los Concejos Municipales *"autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo"* disposición que fue desarrollada por el numeral 3 del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, estableciendo como una de las atribuciones de dichas corporaciones político-administrativas, la de *"reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."*

La Corte Constitucional al estudiar el numeral 3^o del artículo 31 de la Ley 136 de 1994, explicó que la atribución conferida a los concejos municipales, siendo una función de carácter administrativo, no podía entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, entre otros aspectos, como quiera que ello es competencia exclusiva del Legislador. Adicionalmente, sostuvo literalmente lo siguiente:

"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.

Así mismo, 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. Subrayado fuera de texto).

Quiere ello decir que la función otorgada a las corporaciones edilicias consiste en proferir lineamientos de carácter general que estipulen los casos en los cuales el Alcalde municipal deba pedir autorización previa para celebrar contratos, sin que esto pueda implicar una perturbación en el ejercicio de la función administrativa, ni una arrogación de competencias propias del ejecutivo. Así mismo, debe recordarse que en virtud del principio de economía contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, ni a las corporaciones de elección popular ni a

los organismos de control y vigilancia les está permitido intervenir en los procesos de contratación¹.

Ahora bien, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto al alcance de la función de autorización y de reglamentación de los Concejos Municipales, aduciendo lo siguiente:

"Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3^o de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos :"el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente "a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador.

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 debe 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 las 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. El hecho de convertir en regla lo que es **excepción**, invierte el reparto constitucional de funciones entre dichos servidores y hace que los concejos municipales se conviertan en coadministradores de la gestión contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994."² (Subrayado fuera de texto).

Ahora bien, en lo que respecta a las facultades de las Corporaciones edilicias para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos, el Consejo de Estado en jurisprudencia reciente³, determinó que tal atribución, está **regida por un principio de excepcionalidad**, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, sólo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello.

¹ Ley 80 de 1993. Artículo 25-11. 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 90., y 313 numeral 30., de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos.

² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 2008-00022-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 5 de junio de 2008.

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación. No. 2215. Expediente 110010306000201400134-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 9 de octubre de 2014.

Así, las facultades en cabeza de los concejos municipales para autorizar a los alcaldes la celebración de contratos no es absoluta, de tal suerte que éstas deberán ceñirse tanto a los contratos definidos por la ley, como a aquellos que de manera excepcional lo requieran por su importancia, cuantía o impacto social, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

En este sentido, tanto el máximo Tribunal Constitucional como el Contencioso Administrativo han estado de acuerdo en que la competencia que tienen las corporaciones edilicias de autorizar al ejecutivo municipal para celebrar contratos, no puede utilizarse para extralimitarse en sus funciones y hacerse partícipe de la cogestión contractual, pues ni la Constitución ni la Ley lo ha previsto. Por tanto, de lo establecido en el artículo 313-3 de la Carta Política y en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012), se infiere que son dos las tareas atribuidas a los concejos municipales frente a la actividad contractual del respectivo ente territorial, a saber: (i) expedir un reglamento en el que se regule dicha función constitucional, (*autorizar*) en cuya virtud se deberá establecer entre otras cosas, el procedimiento interno que se deberá seguir en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en aquellos eventos en que ésta se ha previsto, no pudiendo estas corporaciones *"extralimitarse en sus atribuciones e intervenir en la actividad contractual propiamente dicha, dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del ente territorial"*⁴; (ii) establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación, lo cual, debe hacerse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y teniendo en cuenta la ley y el reglamento previamente expedido, con fundamento en dicha ley. De no proferirse esta reglamentación, así como de extralimitarse en las funciones que le son propias, el Concejo Municipal podría estar incurriendo en algún tipo de responsabilidad disciplinaria o fiscal, tal como lo ha fijado el Consejo de Estado.

Por último, es necesario recordar que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 incorporó el Parágrafo 4^o del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, consagrando aquellos eventos en los cuales las corporaciones edilicias deben decidir sobre la autorización al Alcalde para contratar, siendo los siguientes:

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 2008-00022-00, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, providencia de 5 de junio de 2008.

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.

Por lo tanto, se observa que los casos que requieren de autorización previa por parte de los concejos municipales son establecidos por el Legislador, de tal suerte que éstas corporaciones político-administrativas han de sujetarse a las respectivas disposiciones legales, al momento de señalar los eventos sujetos a dichas autorizaciones, así como los procedimientos que deberá seguir el ejecutivo para tal fin.

La norma citada últimamente viene así a acabar una práctica mediante la cual los Concejos Municipales, con fines no propiamente ajustados al interés general, impedían el normal ejercicio de las funciones de los Alcaldes en materia de contratación pública.

4.2.2. 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 cuenta la de **ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión v 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 dicen relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local.

En materia presupuestal, las normas legales orgánicas son de aplicación nacional y territorial, conforme lo establece el artículo 352 de la Constitución. Es así como el Decreto 111 de 1996, "*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*

del Presupuesto", es pues, aplicable en el ámbito municipal y dispone en su artículo 110 lo siguiente:

"Artículo 110.- Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...) "

Sobre este tema de la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, en sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996, mediante la cual declaró exequible la primera parte del primer inciso del artículo 110 transcrito, expresó:

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto".

En este orden, la competencia general que los Estatutos de Presupuesto y Contratación les atribuyen a los jefes de las entidades territoriales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, el cual, como se ha visto en las normas transcritas, prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros.

En ese mismo contexto debe entenderse el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, 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 v 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 administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

4.3.- Caso concreto

El Acuerdo acusado dispuso lo siguiente:

*"ACUERDO No. 006
(22 de Marzo de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA CONTRATAR CONFORME LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 18 NUM. 3º Y PARAGRAFO 4º DE LA LEY 1551 DE 2012"

El Honorable Concejo Municipal de Soata en uso de sus Facultades legales y Constitucionales y en especial las contenidas en el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 1551 de 2012 y demás normas concordantes y aplicables para el caso y,

CONSIDERANDO:

(...)

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO. Autorícese al Alcalde del Municipio de Soata para que a partir de la sanción del presente Acuerdo y hasta el día treinta y uno (31) de diciembre de 2020, gestione adelante temas con:

- 1. CONTRATOS DE EMPRESTITOS.*
- 2. CONTRATOS QUE COMPROMETAN VIGENCIAS FUTURAS.*
- 3. CONTRATOS DE ENAJENACIÓN Y COMPRAVENTA DE BIENES INMUEBLES.*
- 4. CONTRATOS DE ENAJENACIÓN DE ACTIVOS (MUEBLES E INMUEBLES) ACCIONES Y CUOTAS PARTES.*
- 5. CONTRATOS DE CONCESIÓN Y PREVIA AUTORIZACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL.*

(...)". (fl. 22 y 23 documento 03 expediente digital).

Como se observa, en el sub lite el Concejo Municipal con fundamento en el numeral 3º del Artículo 313 de la Constitución Política, y el artículo 32, numeral 3 de la Ley 136 de 1994 expidió el Acuerdo acusado autorizando al Alcalde municipal para suscribir contratos en forma general desde la vigencia del acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2020.

Considera la Sala que la **autorización general y pro tempore contenida en el Acuerdo acusado**, transgrede el marco jurídico y jurisprudencial previamente reseñado, en la medida que tal atribución debe ser ejercida para eventos excepcionales y/o atendiendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad que se echan de menos en el caso de autos.

Lo anterior bajo el entendido que tal como lo prevé el artículo 315 de la Constitución en su numeral tercero, el alcalde, como director de la acción administrativa del ente territorial, tiene la facultad general de contratación, sin que sea necesario ni razonable obtener autorización en todos los casos en que vaya a contratar y menos aún limitarle en el tiempo una competencia que le es propia por disposición constitucional y legal.

En efecto, como se señaló, el hecho de convertir en regla lo que es **excepción**, invierte el reparto constitucional de funciones entre dichos servidores y hace que los concejos municipales se conviertan en coadministradores de la gestión contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994.

Quiere ello decir, que la función otorgada a las corporaciones edilicias consiste en proferir lineamientos de carácter general que estipulen los casos en los cuales el Alcalde municipal deba pedir autorización previa para celebrar contratos, sin que esto pueda implicar una perturbación en el ejercicio de la función administrativa, ni una arrogación de competencias propias del ejecutivo.

Así mismo, debe recordarse que en virtud del principio de economía contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, ni a las corporaciones de elección popular ni a los organismos de control y vigilancia les está permitido intervenir en los procesos de contratación⁵, por ser del resorte de competencia del Alcalde como

⁵ Ley 80 de 1993. Artículo 25-11. 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.

jefe de la administración de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Constitución.

En este sentido, considera la Sala que la corporación edilicia de Soata con la expedición del **Acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020**, desbordó las facultades que la Constitución y la Ley le otorgan, en especial si se tiene en cuenta que no encuentra la Sala que la decisión adoptada por aquella Corporación haya tenido como fundamento un reglamento previamente fijado para tales efectos, ni criterios de proporcionalidad y razonabilidad, tal como lo ha sido exigido la jurisprudencia constitucional, lo que, de contera pone en peligro la finalidad y los principios de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 Superior.

En consecuencia, por las razones expuestas se declarará la invalidez del acuerdo acusado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 6, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE la invalidez del Acuerdo No. 006 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Concejo Municipal de Soata *"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE PARA CONTRATAR CONFORME LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 18 NUM. 3º Y PARAGRAFO 4º DE LA LEY 1551 DE 2012"*. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: EXHORTAR al Concejo municipal de Soata para que en lo sucesivo se abstenga de expedir actos administrativos como el que es objeto de esta demanda.

TERCERO: Comuníquese esta determinación al Departamento de Boyacá, al Presidente del Concejo, al Alcalde y al Personero Municipal de Soata.

De conformidad con lo previsto en los artículos 300 numeral 90., y 313 numeral 30., de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos.

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

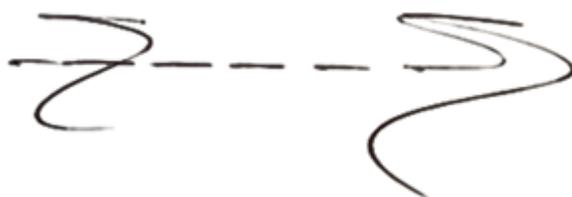
La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión ordinaria de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA



LUÍS ERNESTRO ARCINIÉGAS TRIANA