



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, julio veintiocho (28) de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control:	Validez de Acuerdo Municipal
Solicitante:	Departamento de Boyacá
Demandado:	Municipio de Soatá
Expediente:	15001-23-33-000-2021-00280-00

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOATA BOYACA, PARA LA COMPRA Y ADQUISIÓN DE BIENES INMUEBLES DE INTERÉS HÍDRICO EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

I. ANTECEDENTES

De la solicitud (Archivo No. 002)

1. El Señor Gobernador de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, al considerar, efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución, que ese acto administrativo viola normas de rango superior, tales como los artículos 313 Superior; 1 y 11 de la Ley 99 de 1993 y; 32 de la Ley 136 de 1994. Al efecto, propuso como cargos de la demanda, los que denominó: i) **“Precisas funciones pro tempore (Sic)”** (Pág. 6) y, ii) **“Carencia del concepto de la autoridad ambiental”** (ib.).

2. En relación con el primero, expuso que, a través del acto administrativo censurado, el concejo municipal del ente territorial demandado, autorizó al mandatario local para la compra y adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en zona rural del municipio, sin tener en cuenta que dicha facultad debe ser otorgada de manera precisa y pro tempore. Ello, en la medida en que, de su contenido, no resulta posible constatar la determinación de los predios a adquirir, bajo la declaratoria de interés público para la preservación de los recursos hídricos rurales. Al respecto, manifestó:

“(...) Teniendo entonces como base el mandato Constitucional 313–3, se asevera, que la citada autorización contenida en el acuerdo 004 de 2021 expedido por el concejo municipal de Soatá, contraviene el mandato Superior por no precisar los bienes inmuebles en que recae la facultad de compraventa, convirtiéndola en una autorización genérica sin soporte demostrado (...)” (Pág. 6).

3. Por su parte, en lo que toca al segundo cargo, aseguró que conforme al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, los predios de interés hídrico serán definidos por las autoridades ambientales correspondientes. Y, destacó que, en el caso concreto, se echa de menos la existencia de concepto ambiental alguno, que sustente la decisión de adquisición de predios de ese tipo, en las áreas rurales del municipio. Por tal razón, concluyó:

“(...) no existe especificación de los inmuebles a adquirir (delimitación o identificación) que reúnan estas características y por el contrario, se extiende una autorización general para que la administración municipal pueda adquirir inmuebles por negociación directa y voluntaria o por expropiación administrativa, como se enuncia en la exposición de motivos acopiada en el expediente yendo en contravía de la norma legal y constitucional en que se basa el acto objetado (...)” (Pág. 7).

De la actuación procesal

4. La solicitud de examen de validez fue radicada el 5 de abril de 2021¹ y, admitida mediante auto 21 de abril de la misma vigencia² (Archivo No. 004). Posteriormente, el 20 de mayo siguiente, se incorporaron y decretaron las pruebas que se encontraron pertinentes (Archivo No. 008).

De las intervenciones

5. Dentro del término de fijación en lista³, ninguna autoridad se pronunció.

II. CONSIDERACIONES

De la competencia

6. Conforme a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, es competente esta Corporación para conocer en única instancia de las observaciones

¹ Como se observa en la página 1 del archivo No. 001.

² Proveído en el cual, se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986.

³ Transcurrido entre el 27 de abril y el 10 de mayo de 2021 (Archivo No. 006).

que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

De los límites del pronunciamiento

7. En tratándose de una solicitud como la que ocupa ahora la atención de la Sala, los límites de la decisión están determinados por el solicitante y, de manera concreta por las razones de derecho expuestas en la demanda, frente a los preceptos constitucionales o legales invocados, con los cuales se hace la confrontación. En otras palabras, el examen se contrae a los aspectos que han sido materia de inconformidad explícita.

8. No corresponde entonces, en este proceso, 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 estudio. Por el contrario, es necesario establecer con toda claridad, cuáles son los reproches del Gobernador del Departamento de Boyacá, atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado, pues, es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si la solicitud puede ser acogida total o parcialmente.

Problema jurídico

9. De acuerdo con los argumentos de la demanda, corresponde a la Sala dilucidar, si las observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Boyacá, acerca de la constitucionalidad y legalidad del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, tienen vocación de prosperidad o no. A ese efecto, los problemas jurídicos a resolver, se resumen en las siguientes preguntas:

- i. ¿Deviene contrario al numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, que la autorización impartida por el Concejo Municipal de Soatá, al alcalde de dicho ente territorial, para la compra y adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en zona rural del municipio, se haya otorgado de manera genérica, sin determinar concretamente los inmuebles a adquirir en uso de la misma⁴?
- ii. ¿En los términos del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por la Ley 1450 de 2011, resultaba requisito indispensable para la expedición del acuerdo municipal enjuiciado, la existencia de concepto ambiental alguno que sustentara la

⁴ Entiéndase, de la autorización para contratar.

decisión de adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en las áreas rurales del municipio?

10. Para resolver lo anterior, se ocupará esta providencia de examinar las competencias de los alcaldes y los concejos municipales en materia de contratación, para luego descender al análisis del caso concreto, en los términos precisos de los interrogantes planteados y, en el orden propuesto.

Tesis de la Sala

11. La Sala negará la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOATA BOYACA, PARA LA COMPRA Y ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES DE INTERÉS HÍDRICO EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, al advertir que la autorización impartida por el Concejo Municipal de Soatá, al alcalde de dicho ente territorial, para la adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en la zona rural del municipio, no se otorgó de manera totalmente genérica, ya que aun cuando los inmuebles a adquirir por el burgomaestre con fundamento en la misma, no se encuentran determinados, **si se predicen determinables**. De ahí, que no resulte posible colegir la falta absoluta de precisión en la autorización, y con ello, la transgresión al artículo 313.3 de la Constitución Política, que se alega en la demanda.

12. Asimismo, en relación con el segundo problema jurídico planteado, se indicará, que, comoquiera que la autorización emanada por la corporación edilicia, en favor del mandatario local de Soatá, condicionó la adquisición de los bienes inmuebles de la categoría previamente referida⁵, al concepto previo favorable de la autoridad ambiental competente, conforme a las previsiones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y reglamentado por el Decreto 953 de 2013; mal podría concluirse que, su contenido, fue desconocido por la corporación municipal.

13. Además, que se encuentra razonable que al momento de expedición del acuerdo, no existiese un concepto previo por parte de la autoridad ambiental, respecto a las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua el acueducto municipal de Soatá, pues, justamente, al conferirse la autorización al ejecutivo, de manera amplia, se colige que será al momento en que el alcalde vaya a hacer uso de la misma, y a realizar las gestiones contractuales para la adquisición de los respectivos bienes (que revistan las características que consagra el

⁵ Esto es, de interés hídrico en la zona rural del municipio.

artículo primero del acuerdo enjuiciado), que su concurrencia resultará inexorable, en tanto, no se podrá adquirir con fundamento en la autorización bajo estudio, un bien inmueble que no cumpla, entre otros, con dicho requisito. Lo anterior, en modo alguno, estima la Sala, vicia la validez del acuerdo municipal enjuiciado.

De las competencias de los alcaldes y los concejos municipales en materia de contratación:

14. El artículo 313 de la Constitución, establece dentro de las atribuciones a cargo de la corporación pública municipal, la de autorizar a los alcaldes para celebrar contratos. A su turno, la Ley 80 de 1993 en sus artículos 11 (numerales 1º y 3º literal b) y 25 (numeral 11º), prescribe que **la competencia para celebrar contratos estatales a nivel municipal pertenece al ejecutivo**, sin que, por regla general, las corporaciones de elección popular puedan intervenir en los procesos de contratación. Al respecto, se lee:

“(...) ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º 12:

*(...) 3º. **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 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.***

(...)

ARTÍCULO 25. DEL 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 9o. y 313, numeral 3o. de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales y **los Concejos Municipales autorizarán a los gobernadores, y alcaldes respectivamente, para la celebración de contratos (...)**”-
Negrilla y subraya fuera del texto original -.*

15. En esa misma línea de pensamiento, la Ley 136 de 1994 consagró en el artículo 32.3, lo 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 (…)” - Destaca la Sala -.

16. Esto, de manera concordante con el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que prescribió que en determinados eventos el concejo municipal debe decidir sobre la autorización al alcalde para contratar, así:

“(…) 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 4o. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

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

17. Se tiene entonces, que la competencia general en materia de contratación, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre concejos y alcaldes, conforme al cual, se prevé la existencia de una autorización para contratar por parte de los primeros hacia los ordenadores del gasto; sin que la misma sea óbice para intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha, pues tal dirección claramente corresponde al alcalde, en su calidad de jefe de la acción administrativa del municipio, conforme al numeral 3 del artículo 315 Superior. Tan ello es así, que una lectura integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, permite concluir que requerirán autorización del concejo municipal, únicamente: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4°) y (ii) los demás que determine los propios concejos municipales en ejercicio de su propia competencia constitucional (numeral 3°).

18. Vale precisar en este punto, que como lo sostuvo de antaño la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en sentencia de 9 de octubre de 2014 (Exp. No. 11001-03-06-000-2014-00134-00), la función de los concejos municipales en esta materia, no es una potestad absoluta, en tanto, no puede abarcar todos los contratos que celebre el alcalde, sino exclusivamente a aquellos contratos que excepcionalmente

lo requieran por razones de importancia, cuantía o impacto local. 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, por lo 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.

Análisis del caso concreto

19. Como se señaló, corresponde a la Sala establecer si las observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Boyacá, acerca de la constitucionalidad y legalidad del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, tienen vocación de prosperidad o no. Veamos:

De la resolución al primer problema jurídico

20. Al sustentar el cargo de la demanda, denominado “**Precisas funciones pro tempore (Sic)**”, el solicitante sostuvo que, a través del acto administrativo enjuiciado, el Concejo Municipal de Soatá autorizó al mandatario local para la compra y adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en zona rural del municipio, sin tener en cuenta que, dicha facultad debe ser otorgada de manera precisa y pro tempore. Explicó que, del contenido del acuerdo, no resulta posible constatar la determinación de los predios a adquirir bajo la declaratoria de interés público para la preservación de los recursos hídricos rurales, lo que a la postre, contraviene el artículo 313.3 de la Constitución Política, ello, por “(...) *no precisar los bienes inmuebles en que recae la facultad de compraventa, convirtiéndola en una autorización genérica sin soporte demostrado (...)*” (Pág. 6).

21. En esa medida, lo primero que la Sala estima conveniente precisar, es que, tratándose de la diferencia entre la autorización para ejercer *pro tempore* precisas funciones del concejo y, la autorización para contratar que este órgano debe conceder al alcalde en determinados eventos, este Tribunal ha señalado que las mismas no pueden confundirse, en tanto, tienen efectos disímiles. Al respecto, ha manifestado:

“(...) ha de señalarse que el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución posibilita al Concejo municipal para autorizar al Alcalde para el ejercicio de dos funciones perfectamente diferenciables; al respecto indica la norma que corresponde a los Concejos: “Autorizar al alcalde para celebrar

contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo”.

En tal virtud, una es la autorización que expide el Concejo para que el Alcalde celebre contratos en los casos en que el legislador así lo dispuso, y otra es la autorización al Alcalde para que ejerza pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo, (...) las cuales resultan ser diferentes.

(...) precisa la Sala que se está en presencia del ejercicio de facultades pro tempore, cuando el Concejo municipal autoriza al alcalde para el ejercicio de precisas funciones que constitucional y legalmente le corresponden al Concejo, escenario en el cual, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, una vez fenecido el término concedido para ejercer dichas facultades, no es posible prorrogar las mismas.

(...) Un escenario diferente se presenta cuando el Alcalde requiere de autorización previa para la celebración de algunos contratos, toda vez que en este supuesto no se trata de ejercicio de funciones que correspondan al Concejo municipal, en tanto (...) la función de celebración de contratos radica en cabeza del ejecutivo en cabeza del Alcalde municipal⁶.

(...) el artículo 18 de la Ley 1551 de 20128 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:

(...) 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:

(...) 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles”

De las normas citadas se colige 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 otra parte, es evidente que, los Concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero sólo será necesaria aquella, únicamente para la celebración de los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador (...)⁷ (Negrilla y subraya de la Sala).

⁶ Sobre el punto, la Sala anota que —en efecto— los numerales 1° y 5° del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 prescribieron: “Artículo 91. Funciones. 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. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; (...) 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”.

⁷ Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de decisión No. 5. Sentencia de 11 de marzo de 2020. M.P. Oscar Alfonso Granados Naranjo (QEPD). Radicación No. 15001-23-33-000-2020-00038-00.

22. De suerte que, una cosa, es la autorización que expide el concejo para que el alcalde celebre contratos en los casos en que el legislador así lo dispuso, y otra, la autorización que se da al alcalde para que ejerza *pro tempore* precisas funciones, de aquellas que corresponden al concejo. Si bien, ambas emanan del numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, se enmarcan en el ejercicio de dos supuestos perfectamente diferenciables, pues mientras en el primer caso, se trata de la función de contratación que radica, por regla general, en cabeza del ejecutivo; en el segundo, se trata del ejercicio de precisas funciones que constitucional y legalmente le corresponden al concejo.

23. Establecido lo anterior, ha de puntualizar la Sala que, sin perjuicio de la denominación del cargo enunciado por el solicitante, lo que se discute en el presente proceso, es la autorización expedida por el Concejo Municipal de Soatá al alcalde de dicho ente territorial, para la compra y adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en zona rural; por lo que no cabe duda, que, se trata del análisis del primer escenario de autorización esbozado, referido a la autorización previa al burgomaestre, para la celebración de algunos contratos.

24. De ese modo, es del caso recordar, que los concejos municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar, en los casos que aquellos mismos lo determinan, en ejercicio de su propia competencia constitucional (numeral 3° Art. 313 CP), y en los eventos en que, de manera taxativa, lo haya determinado el legislador, eventos estos, que conforme al parágrafo 4° del artículo 18 de Ley 1551 de 2012, se refieren concretamente a: **i)** la contratación de empréstitos, **ii)** los contratos que comprometan vigencias futuras, **iii)** la enajenación y compraventa de inmuebles, **iv)** la enajenación de activos, acciones y cuotas partes, **v)** las concesiones y, **v)** las demás que determine la ley.

29. En el presente asunto, a través del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021, “**POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOATA BOYACA, PARA LA COMPRA Y ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES DE INTERÉS HÍDRICO EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, el Concejo Municipal de Soatá, dispuso:

(...) ARTICULO PRIMERO. - AUTORIZAR al alcalde Municipal de SOATA, para que adquiera a título de compraventa bienes inmuebles que integran las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua al Acueducto Municipal de SOATA, en zonas rurales del municipio y cumplan con los requisitos estatuidos en el artículo 111 de la Ley 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011, y reglamentado por el decreto 0953 de 2013, previo concepto favorable de la autoridad ambiental competente.

ARTÍCULO SEGUNDO: AUTORIZAR al alcalde Municipal de SOATA, para que el proceso de adquisición de bienes inmuebles de las áreas que trata el artículo primero del presente acuerdo se dé aplicación atendiendo a las disposiciones nacionales y locales relacionadas con uso del suelo y en los estrictos y precisos términos del artículo 2.2.1.2.1.4.10. del decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO TERCERO: AUTORIZAR al alcalde Municipal de SOATA, para que, de conformidad con lo dispuesto en la ley, suscriba los documentos que se requieran, tanto administrativo, presupuestales y/o judiciales, de escrituración y registro ante la oficina de instrumentos públicos, así como contratos a título de compraventa de dominio en favor del Municipio de SOATA, para los fines señalados en el presente acuerdo.

ARTICULO CUARTO: El Señor Alcalde hará uso de las facultades contenidas en el presente acuerdo hasta por termino de seis (6) meses.

ARTICULO QUINTO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de sanción y publicación por parte del Alcalde Municipal y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias (...)” (Pág. 20 – Archivo No. 002) – Se resalta –,

25. Entonces, se observa que, a través del acuerdo transcrito, se autorizó al burgomaestre para **adquirir a título de compraventa, bienes inmuebles que integren las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua al acueducto municipal, en áreas rurales.** Hay que precisar, en este punto, que, si bien el alcalde tiene competencia para la celebración de contratos en el orden municipal, para el caso específico de la compraventa de bienes inmuebles, por disposición expresa del legislador (parágrafo 4º del artículo 18 ib.), la autorización por parte de la corporación pública municipal resulta indispensable (circunstancia que, no se debate por parte del solicitante).

26. Ahora bien, el reproche del Departamento de Boyacá, se itera, apunta a señalar, que la autorización impartida por el concejo municipal del ente territorial demandado, a través del acto acusado, deviene totalmente genérica, al no determinar de manera concreta, los inmuebles a adquirir por parte del burgomaestre en uso de la misma, esto es, por no establecer el objeto sobre el que recae la facultad de compraventa otorgada.

27. En relación con el tema objeto de estudio, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 26 de marzo de 1998, señaló lo siguiente:

“(...) Respecto del nivel departamental, la Constitución dispone en su artículo 300 que corresponde a las asambleas departamentales por medio de ordenanzas:

9. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro t mpore, precisas funciones de las que corresponden a las asambleas departamentales.

Y para el nivel municipal, la Constitución prescribe en su artículo 313 que corresponde a los concejos:

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas funciones de las que corresponden a los concejos.

Correlativamente, la ley 136 de 1994, sobre organización y funcionamiento de los municipios, trae entre las atribuciones del concejo la de “reglamentar la autorización al alcalde para contratar, sealando los casos en que requiere autorización previa del concejo” (artículo 32, numeral 3).

De ahí que, en el anterior Estatuto Contractual, estuviese erigida para la entidad pública en causal de nulidad absoluta “la inexistencia de norma legal o estatutaria que autorice la celebración del contrato” (decreto ley 222 de 1983, art. 78), y en el nuevo Estatuto, lo sea su celebración “contra expresa prohibición constitucional o legal” o “con abuso o desviación de poder” (ley 80/93, art. 44).

II. Autorización para contratar y enajenar bienes públicos.

Cuando la autorización para contratar no está dispuesta de manera general en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública - ley 80 de 1993 -, el órgano representativo de elección popular, llámese Congreso, Asamblea, o Concejo, deberá conceder la autorización previa especial. Este tipo de autorización no necesariamente tiene que ser para cada contrato - aunque a veces la respectiva corporación se reserva el proceder de este modo, por razón de la naturaleza e importancia del contrato, como ocurre con los de empr stimo -, pues es viable que la respectiva corporación proceda a autorizar la celebración de contratos con alcance general, como han solido hacer las asambleas y los concejos al expedir los respectivos códigos fiscales.

En cuanto a la enajenación de bienes fiscales de propiedad de las entidades estatales pertenecientes a la administración central, la Constitución se refiere a ella a continuación de la autorización para contratar y para negociar empr stimos, como aspecto específico, dada su trascendencia (artículos 150-9 y 300-9), si bien en el ámbito municipal tan sólo alude a la “autorización al alcalde para celebrar contratos” (artículo 313-3). En este último evento, la enajenación de bienes queda involucrada en la celebración de contratos, pues la enajenación, en el lenguaje forense consiste en “el acto de transmitir a otra persona la propiedad, dominio o derecho que se tiene sobre una cosa” (Diccionario Durvan de la Lengua Española), lo que sólo podrá hacerse mediante la celebración del respectivo contrato de compraventa o de permuta, previa la autorización del concejo municipal o distrital, salvo que por sus características la venta está regulada en ley general, como sucede con bienes muebles, o cuando deba efectuarse por el sistema de martillo. Así mismo, las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin que medie licitación pública, en casos especiales: cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública, o a una entidad sin ánimo de lucro, o en la venta a los anteriores propietarios, o cuando se trate de inmuebles de las empresas industriales o comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que hubieren sido adquiridos por la vía del remate, adjudicación o dación en pago (ley 9 . de 1989, art. 36) (...)” – Se resalta –.

28. Y, en el mismo sentido, en concepto No. 1371 de 2001, la Alta Corporación (Sala de Consulta y Servicio Civil) al referirse al t pico expuesto, manifestó que la autorización

de que trata el artículo 313, numeral 3 de la Carta, debe ser expresa, **“así sea general o para un determinado tipo de contratos, temporal o indefinida”**, debiendo deducirse dicha circunstancia, del articulado de la normatividad municipal correspondiente. Lo anterior, apunta esta Sala, en razón a 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, por su naturaleza, importancia o cuantía.

29. En el sub lite, revisado el artículo primero del acuerdo municipal enjuiciado, se advierte, en primera medida, que, en efecto, la autorización otorgada al ejecutivo, se diseñó en un margen amplio, es decir, de forma general, lo que, llevaría a considerar que, en línea con la preocupación del extremo demandante, pudiera resultar susceptible de varias interpretaciones por parte del mandatario local.

30. Sin embargo, considera la Sala, que aun cuando la misma fue otorgada con carácter general, autorizando al alcalde para que adquiriera a título de compraventa bienes inmuebles que integran las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua al acueducto municipal de Soatá, sin especificar cuáles; lo cierto es que, se precisó que, serán aquellos: **i) que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993⁸, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011⁹, y reglamentado por el Decreto 953 de 2013, ii) previo concepto favorable de la autoridad ambiental competente. De modo que, aun cuando no se individualizaron los bienes inmuebles a adquirir por el burgomaestre, si **se precisaron dos presupuestos o requisitos, que permitirán determinarlos.****

31. Se evidencia entonces, que, aun cuando los bienes inmuebles que integran las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos en zonas rurales del municipio, resultan indeterminados en el cuerpo mismo del acuerdo demandado, **devienen determinables** en forma razonable, al poder concretar su alcance, en virtud del acatamiento de los dos requisitos establecidos en el artículo primero transcrito, a saber; que cumplan con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993¹⁰, y cuenten, además, con el concepto previo favorable de la autoridad ambiental competente. Serán tales bienes, y no otros, los que podrán ser objeto de compraventa por parte del mandatario local, siempre que, además, integren las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua al acueducto municipal de Soatá, en áreas rurales.

⁸ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

⁹ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

¹⁰ Modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y reglamentado por el Decreto 953 de 2013.

32. En otros términos, a efecto de brindar mayor claridad al presente proveído, se dirá que, a la luz del contenido literal del artículo primero del acuerdo objetado (previamente transcrito), los bienes inmuebles a adquirir, resultan determinables, en razón a que indefectiblemente deberán cumplir con los siguientes requisitos o presupuestos allí señalados, que son: **i)** tratarse de predios que integren áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surtan de agua el acueducto municipal del ente territorial, **ii)** encontrarse ubicados en la zona rural del municipio, **iii)** ser previamente identificados, delimitados y priorizados como tal (áreas de importancia estratégica) por parte de la autoridad ambiental correspondiente, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico (Art. 111 Ley 99 de 1993) y, **iv)** haber sido seleccionados por la entidad territorial respectiva, con apoyo de la autoridad ambiental de la jurisdicción, dentro de un área estratégica, siguiendo los criterios del artículo 5° del Decreto 953 de 2013.

33. Aunado a ello, pone de presente la Sala, que conforme se dejó esbozado líneas anteriores, la autorización previa especial en ciertos tipos de contratos, no necesariamente tiene que ser para cada uno de ellos, aunque a veces la respectiva corporación se reserve el proceder de este modo, por razón de la naturaleza e importancia del contrato, siendo absolutamente viable que, como en el presente asunto, la respectiva corporación proceda a autorizar la celebración de contratos con alcance general, dentro de una misma categoría (compraventa de bienes inmuebles con las características previamente señaladas) máxime cuando, como se adujo, el objeto de la autorización otorgada, resulta, ciertamente, **determinable** a partir del contenido mismo del acto administrativo que la concede.

34. En esa línea, discurre la Sala que las razones vertidas, resultan suficientes para negar el cargo de invalidación bajo examen, en tanto, permiten concluir que la autorización impartida por el Concejo Municipal de Soatá, al alcalde, para la compra y **adquisición de bienes inmuebles de interés hídrico en zona rural del municipio**, no se otorgó de manera totalmente genérica, pues aun cuando los inmuebles a adquirir con fundamento en la misma, no fueron determinados, si resultan **determinables**. De ahí, que no se predica la falta absoluta de precisión en la autorización, que se aduce en la demanda, ni mucho menos la transgresión al artículo 313.3 Superior, por dicho concepto.

De la resolución al segundo problema jurídico

35. Aseguró el solicitante, que conforme al artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 la Ley 1450 de 2011, los predios de interés hídrico serán definidos por las autoridades ambientales correspondientes. Y, destacó que, en el caso concreto, se echa de menos, la existencia de concepto ambiental alguno que sustente la decisión de adquisición de predios de ese tipo, en las áreas rurales del municipio.

36. Agregó que, “*los estudios de impacto ambiental es el insumo básico para la toma de decisiones de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente. Por esto, se extraña el concepto ambiental que sustente la adquisición de predios de interés hídrico en el municipio como herramienta fundamental en la toma de la decisión*” (Pág. 7 – Archivo No. 002).

37. El artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, en relación con la adquisición de áreas de interés para acueductos municipales, reza:

“(…) ARTÍCULO 111. ADQUISICIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PARA ACUEDUCTOS MUNICIPALES. Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales.

Los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.

Las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el efecto. Su administración corresponderá al respectivo distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin (…) – Subraya la Sala –.

38. Dicha norma, fue reglamentada mediante Decreto 953 de 2013, que en su artículo 4°, dispuso que, **para efectos de la adquisición de predios** o la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales, **las autoridades ambientales** (Parques Naturales de Colombia, Corporaciones Autónomas Regionales, centros urbanos y, establecimientos públicos ambientales), **deberán previamente identificar, delimitar y priorizar las áreas de importancia estratégica**, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental de microcuencas, planes de manejo ambiental de acuíferos o en otros instrumentos de

planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico. Y, en relación con la selección de predios, consagró:

*“(...) **Artículo 5. Selección de predios.** Las entidades territoriales con el apoyo técnico de la autoridad ambiental de su jurisdicción, deberán seleccionar al interior de las áreas de importancia estratégica identificadas, delimitadas y priorizadas por la autoridad ambiental competente, los predios a adquirir, a mantener o a favorecer con el pago por servicios ambientales (...)”*

39. En esas condiciones, evidencia la Sala que, el legislador declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales, correspondiendo a las autoridades ambientales de la respectiva jurisdicción, tal como se aduce en la demanda, definir las áreas prioritarias a ser adquiridas con los ingresos corrientes de los departamentos o municipios, en el porcentaje destinado para ello, conforme a la norma antes transcrita.

40. Ahora bien, conforme se enunció, el reparo del demandante, se contrae a que no se advierte la existencia de concepto ambiental previo alguno, que sustente la decisión de adquisición de predios que integran las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua al acueducto municipal de Soatá, en las áreas rurales del municipio. Sin embargo, frente a este argumento, discurre la Sala, en línea con los argumentos que sirvieron de fundamento a la resolución del primer problema jurídico, que, la autorización emanada por la corporación pública al mandatario municipal del ente territorial demandado, **condicionó la adquisición de los bienes inmuebles de la categoría previamente referida, al concepto previo favorable de la autoridad ambiental competente**, conforme a las previsiones del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, y reglamentado por el Decreto 953 de 2013; lo que impide determinar que se haya dejado de lado su contenido.

41. Y es que, ciertamente, revisados: **i)** la exposición de motivos del proyecto de acuerdo objetado (Págs. 13 a 15 – Archivo No. 02), **ii)** las actas de los debates surtidos en la corporación para su aprobación (Archivo No. 12) y, **iii)** el acuerdo municipal mismo (Págs. 18 a 20 – Archivo No. 02), se echa de menos que para el momento de su expedición, existiese un concepto previo por parte de la autoridad ambiental, respecto a las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua el acueducto municipal de Soatá, ubicados en las áreas rurales de su territorio; lo cual, resulta razonable, si se tiene en cuenta que, como se dejó dicho en líneas anteriores, la autorización al ejecutivo fue impartida de manera amplia, sin precisar un determinado bien inmueble de importancia estratégica para la conservación de

recursos hídricos a adquirir. Será al momento en que el alcalde vaya a hacer uso de la autorización concedida, esto es, a realizar las gestiones contractuales para la compraventa de cada bien inmueble que revista las características que consagra el artículo primero del acuerdo enjuiciado, que deberá contarse de manera inexorable con el mentado concepto previo por parte de la autoridad ambiental, respecto de cada uno de ellos.

42. En ese orden de ideas, considera la Sala que la ausencia del tan mencionado concepto previo, no vicia la validez del acuerdo municipal enjuiciado, pues, se insiste, que será al momento mismo de hacer uso de la autorización conferida, que se verá la necesidad de contar con el mismo, convirtiéndose su obtención, en un elemento indispensable en la gestión contractual, propiamente dicha. Por tal razón, se estima que el cargo propuesto en el sentido indicado, no está llamado a prosperar.

43. Finalmente, no puede dejar de precisar la Sala, que, en todo caso, frente a la actividad contractual del ente territorial respectivo, corresponderá al Concejo Municipal de Soatá, dar cumplimiento a las previsiones del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, particularmente su numeral tercero, en lo que respecta a reglamentar ese tipo de autorizaciones, señalándolo los casos en los que se requiere autorización para contratar.

Conclusión

44. En suma, por las razones vertidas, la Sala negará la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOATA BOYACA, PARA LA COMPRA Y ADQUISIÓN DE BIENES INMUEBLES DE INTERÉS HÍDRICO EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, por advertir que, efectuado el análisis de los aspectos que han sido materia de inconformidad explícita, que dicho acto no viola las normas de rango superior que se aducen en la demanda, a saber: artículos 313 de la Constitución; 1 y 11 de la Ley 99 de 1993 y; 32 de la Ley 136 de 1994.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

Primero. Negar la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 004 de 23 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Soatá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL DE SOATA BOYACA, PARA LA COMPRA Y*

ADQUISIÓN DE BIENES INMUEBLES DE INTERÉS HÍDRICO EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Segundo. Comunicar la presente providencia al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Soatá, así como al Gobernador de Boyacá y al Agente del Ministerio Público.

Tercero. En firme esta providencia, háganse las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archívese el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Hoja de firmas

Medio de control: Validez de Acuerdo Municipal

Solicitante: Departamento de Boyacá

Demandado: Municipio de Soatá

Expediente: 15001-23-33-000-2021-00280-00