

Popayán,

Honorables

MAGISTRADOS

Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca

Popayán

Referencia: Observaciones al Acuerdo No. 014 de 11 de diciembre de 2023, proferido por el Concejo Municipal de Padilla - Cauca.

ADRIANA JUDITH MARTÍNEZ PERLAZA, mayor de edad, identificado con la C.C. No. 34.315.780 expedida en la ciudad de Popayán, en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación del Cauca, en ejercicio de la atribución delegada por el Gobernador del Departamento del Cauca, mediante Decreto No. 0306-02-2016, y de conformidad con la facultad conferida por el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, remite al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, el Acuerdo de la referencia para que decida sobre su validez, en consideración con los siguientes:

HECHOS

1.- El Concejo municipal de Padilla, expidió el Acuerdo de la referencia, *"POR EL CUAL SE ORDENA EL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS, RECURSOS DE CAPITAL Y PARA GASTOS O APROPIACIONES DEL MUNICIPIO DE PADILLA - CAUCA, PARA LA VIGENCIA FISCAL 2024. COMPRENDIDA ENTRE EL 1 DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE"*

2.- Según constancia expedida por la Secretaria General del Concejo Municipal el proyecto de acuerdo fue sometido a dos debates reglamentarios: el primero el 17 de noviembre de 2023 y el segundo en la plenaria del Concejo el 29 del mismo mes y año. Y sancionado por la Alcaldesa el 11 de diciembre de 2023, publicado en la cartelera municipal, según constancias adjuntas.

3- En virtud de lo dispuesto en el artículo 91 literal a) numeral 7, de la Ley 136 de 1994, se remitió a la Gobernación del Cauca para lo de su competencia y radicado en la Oficina Asesora de Jurídica el 18 de diciembre de 2023.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se estima por esta dependencia que el acto del cual se solicita su control judicial, proferido por el Concejo Municipal de Padilla, es contrario a la Constitución y la ley, en las siguientes disposiciones normativas:

Constitución Política:

“Artículo 313. Corresponde a los concejos:

(...)

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

(...)

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

Ley 80 de 1993:

ARTÍCULO 11.- *De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2.*

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

(La expresión "Concurso" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)

(...)

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. Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. 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.”

Ley 136 de 1994.

ARTÍCULO 91.- Funciones. *Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

...

d) En relación con la Administración Municipal:

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

...”

El parágrafo 4 de la Ley 1551 de 2012.

(...)

“PARÁGRAFO 4o. *De conformidad con el numeral 3o. 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.”*

De acuerdo con la normatividad enunciada el Concejo del municipio de Popayán, al momento de expedir el Acuerdo cuestionado, no atendió los referentes normativos que establecen en que asuntos debe la Corporación municipal conceder autorización previa al Alcalde para contratar, desconociendo con su actuar la Constitución y la ley, por las siguientes razones:

Los alcaldes, como jefes de la administración y representantes legales de los municipios tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.



X

En ese sentido los numerales 1 y 3 del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, arriba indicados atribuyen competencia general para contratar a los alcaldes municipales, en su calidad de representantes legales de la entidad territorial. Circunstancia que es concordante con el artículo 314 de la Carta Política al disponer: *“En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...”* de donde igualmente emana la facultad de los alcaldes para celebrar los contratos que requiera la administración para la prestación de los servicios públicos a su cargo, atribución que no puede ser autorizada por los Concejos, pues ello excede sus funciones competenciales.

Al respecto el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto C.E. 2215 de 9 de octubre de 2014, Consejero Ponente: William Zambrano Cetina, precisó:

“Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado, como ahora se reitera que:

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

En consecuencia de manera excepcional la administración municipal necesitará autorización previa para contratar, tal como se establece para los casos estrictamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, y los que expresamente señale el concejo de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, previa reglamentación del trámite interno. Por tanto no se podrá desconocer la atribución Constitucional y legal que le compete al alcalde en relación con la dirección de la actividad contractual en calidad de jefe de la Administración municipal, cosa que no puede ser asumida por el Concejo Municipal.

Esto es que, ni la constitución ni la ley facultan al Concejo Municipal para someter en general los contratos de la administración en particular a su previa autorización, pues se trata de una potestad atribuida por criterios de excepcionalidad prevista en la ley, y para lo cual debe mediar un reglamento, cosa que no ocurre en el presente caso.

Además los casos excepcionales, en los cuales los alcaldes sí requieren autorización de los concejos municipales para contratar, son los que están expresa y taxativamente establecidos en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Este aspecto el Consejo de Estado en concepto de 5 de junio de 2008, citando la Sentencia C-738 de 2001 de la Corte Constitucional, sostuvo:

“(...) 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”.

De acuerdo con lo anterior, el Concejo Municipal de Padilla al proferir el Acuerdo discutido, obró en contra de lo que está mandado en la Constitución y la ley, en tanto en el artículo sexto, dispuso:

“ARTICULO 6.- Autorizaciones al Alcalde. Además de la autorización general al alcalde para celebrar los contratos con cargo a las apropiaciones presupuestales de cada vigencia se autoriza para:

- a) *Suscribir los convenios de cofinanciación con entidades de orden nacional, regional, departamental o con organismos de cooperación de carácter público o privado, nacional, multilateral o internacional, previa autorización del COMFIS.*

Parágrafo 1. Las facultades que se otorgan en este artículo se conceden por el término de (06) meses”

Por lo anterior, la autorización así concedida por el Concejo Municipal al Alcalde en el acto administrativo objeto de estudio, vulnera la normativa enunciada, teniendo en cuenta que es la ley la que determina los casos en los cuales se requiere autorización previa para contratar.

En pronunciamiento, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, en providencia de 10 de junio de 2022, Expediente; 19001 23 33 005 2022 00027 00, MP: JAIRO RESTREPO CÁCERES, advirtió:

“A partir de lo anterior, en el marco Constitucional artículos 313 y 315 y legal artículos 32 y 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, resulta evidente que el concejo municipal no tiene la facultad de delegar funciones de contratación al alcalde, que le son propias al mismo, máxime cuando no se encuentran relacionadas ninguna de las causales excepcionales descritas en el parágrafo 4 del artículo 32 ídem, es decir, autorizar el ejercicio de una función genérica que es propia del ejecutivo.

De manera que atendiendo las previsiones legales y jurisprudenciales ut supra, se concluye que el artículo 21 del Acuerdo No. 017 del 2 de diciembre de 2021, delegó al alcalde una función que no radica en cabeza del Concejo, pues es una función propia del jefe de la administración local que no necesita ser delegada, puesto que es claro, que ni la Constitución Política de Colombia, ni la ley reglamentaria del funcionamiento de los



municipios (Ley 136 de 1994), consagran o viabilizan la potestad al Concejo para delegar la potestad contractual al Alcalde, siendo indispensable iterar que en el presente caso no se trata de la facultas excepcional establecida en el parágrafo 4 del artículo 32 de la ley en comento, acorde se adujo”

En consecuencia el acto administrativo que hoy se cuestiona parcialmente en el artículo sexto indicado, por esta vía judicial, adolece de ilegalidad, pues no es posible que la administración municipal se vea sometida a adelantar contratos con requisitos previos no contemplados en la ley, pues se desconocerían las atribuciones que el régimen jurídico confiere al alcalde y a la corporación municipal.

PRUEBAS

Me permito adjuntar copia del Acuerdo No. 14 de 11 de diciembre de 2023 y los anexos correspondientes.

ANEXOS

- 1- Lo señalado en el acápite de pruebas
- 2- Constancia del ejercicio del cargo y acta de posesión
- 3- Copia del Decreto No. 0306-02-2016

PETICIÓN

Por lo antes expuesto, solicito al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, declarar no ajustado a la ley el artículo 6 del Acuerdo No. 14 de 11 de diciembre de 2023, expedido por el Concejo Municipal de Padilla, según lo expuesto.

Atentamente,


ADRIANA JUDITH MARTÍNEZ PERLAZA
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Revisó: Jeymi Alexandra Bravo Líder Grupo Asuntos Municipales
Proyectó: Fabián Alonso Romero España -Profesional Universitario