

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecisiete (17) de febrero de dos mil quince (2015)

SALA DE DECISIÓN No. 2

MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE LEGALIDAD (OBJECIONES)

DEMANDANTE: ALCALDE MUNICIPAL DE EL CASTILLO - META

DEMANDADO: ACUERDO No. 010 DE 2014

CONCEJO MUNICIPAL DE EL CASTILLO - META

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2014-00332-00

SENTENCIA: No. TAM 004 15-02-0034

MAGISTRADO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Procede la Sala a pronunciarse sobre las Objeciones presentadas por el Alcalde del Municipio del Castillo – Meta al Proyecto de Acuerdo No. 011 del 2014, expedido por el Concejo de esa municipalidad.

I. ANTECEDENTES

El Concejo Municipal de el Castillo - Meta tramitó y aprobó el Proyecto de Acuerdo “Por medio del cual el Concejo Municipal de el Castillo Meta reglamenta la autorización al Alcalde para celebración de contratos” en uso de la atribuciones conferidas en el artículo 313 – 3 de la Constitución Política, artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, dicho proyecto fue tramitado a iniciativa del Concejo Municipal, aprobado el 21 de agosto de 2014 y remitido al Alcalde para su sanción, quien lo devolvió con objeciones de derecho el 26 de agosto del 2014 de conformidad con el artículo 78 de la Ley 136 de 1994, tramitadas en sesión ordinaria el día 31 de agosto de 2014, pero al haber un empate en las votaciones de los cabildantes, no se acogieron las objeciones propuestas por el Alcalde.

1.1. MOTIVOS DE LAS OBJECIONES

El Alcalde objeta por inconstitucionalidad el Acuerdo, dice que desconoce los artículos artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, así como el artículo 11 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y por inconveniencia considera que trasgrede las funciones y cometidos estatales, en razón a que estos se cumplen a través de la actividad contractual.

Para sustentarse, dice que toda la argumentación del acuerdo acusado, se soporta en jurisprudencia anterior a la expedición de la Ley 1551 del 2012, sin que se realizara por parte del Concejo Municipal un análisis respecto de la modificación que la mencionada norma le hace al artículo 32 de la Ley 136 de 1994, ya que esta enumeró en forma razonable los tipos de contratos que dada su trascendencia requieren previa autorización del concejo, por lo tanto la interpretación de esta modificación no es otra que los demás contratos sin importar su cuantía no se requiere de la mentada autorización por parte de la corporación municipal.

Afirma que el Acuerdo No. 010 del 2014 extralimita las funciones del cabildo municipal, invadiendo las competencias que la constitución y la ley le otorgan a los ejecutivos municipales, ya que obliga al alcalde a solicitar autorizaciones en todos los casos en que vaya a contratar en cuantías superiores a 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Menciona la sentencia C-738 de 2001 de la Corte Constitucional y comenta que la autorización para contratar otorgada por los Concejos a los Alcaldes debe ser una excepción y no la generalidad a toda la contratación, dice que la actividad de contratar es un atributo de los Alcaldes y ninguna entidad o “rama del poder público” debe interferir la función que a él le corresponde, porque así se obstaculiza y se le arrogan las facultades atribuidas a los Alcaldes.

De igual manera cita el concepto No. 1889 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para decir que la facultad reglamentaria del régimen de autorizaciones para contratar otorgada a las Corporaciones Públicas, debe ejercerse de manera armónica, razonable y debidamente justificada que no puede convertirse en una exigencia para que el alcalde deba solicitar autorización en todos los casos en los que requiera contratar, como lo pretende hacer en este caso el Concejo de El Castillo.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Al proceso se le imprimió el trámite establecido en los artículos 121 y subsiguientes del Decreto 1333 de 1986, mediante auto del 16 de diciembre del

2014, se dispuso la fijación en lista por 10 días y el 27 de enero pasado se tuvieron como pruebas los documentos allegados con el escrito de objeciones (fol.110-114).

3. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer estas objeciones al Proyecto de Acuerdo N° 011 del 2014 aprobado por el Concejo del Municipio de el Castillo-Meta como Acuerdo No. 010 de 2014, debido a que el ente territorial se encuentra comprendido dentro del ámbito de la jurisdicción de la Colegiatura, el artículo 151 numeral 6° del C.P.A.C.A faculta al Tribunal para resolver en única instancia.

3.2. Problema Jurídico

El problema jurídico se contrae en determinar si el Proyecto de Acuerdo N° 011 del 2014 aprobado por el Concejo del Municipio de El Castillo-Meta como Acuerdo No. 010 de 2014 por medio del cual se reglamenta la autorización al alcalde para la celebración de contratos, se encuentra o no ajustado a las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.3. Resolución del Problema

Para resolver el problema jurídico el Tribunal abordará los siguientes aspectos: i) Análisis probatorio; ii) análisis jurídico y jurisprudencial y iii) caso concreto.

i) Análisis probatorio

Obra el expediente el Proyecto de Acuerdo No. 11 del 1 de agosto del 2014, que acuerda lo siguiente:

“

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Reglamentar la autorización al alcalde para contratar según el presente acuerdo.

PARAGRAFO PRIMERO: El Alcalde requerirá autorización previa del Concejo para contratar a partir de cualquier cuantía.

(...)

ARTICULO TERCERO: Autorizaciones especiales.

PARAGRAFO PRIMERO: Además del presente reglamento el alcalde de El Castillo Meta, requerirá previa autorización del consejo municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita.

- a. Contratos de compraventa de bienes e inmuebles.
- b. Contratos de Concesión.
- c. Contratos de operaciones de crédito público.
- d. Contratos de titulación de renta.
- e. Contratos de pignoraciones de bienes y rentas
- f. Contratos de fiducia.
- g. Comodato.
- h. Convenios de cualquier índole
- i. Contratos de obra pública.

(...)” (fol. 35-39).

El 19 de agosto del 2014 en sesión Ordinaria del Concejo Municipal de el Castillo – Meta, modificó el anterior proyecto de acuerdo, así: “El alcalde requerirá autorización previa del Concejo Municipal para celebrar contratos que superen 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes” (fol.43-53).

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Acuerdo No. 11 del 1 de agosto del 2014 fue aprobado por el Concejo Municipal, el 21 de agosto del 2014 se expidió el Acuerdo No. 010, “POR MEDIO DEL CUAL EL CONCEJO MUNICIPAL DE EL CASTILLO META REGLAMENTA LA AUTORIZACION AL ALCALDE PARA CELEBRACION DE CONTRATOS”, en el que se acuerda:

“

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Reglamentar la autorización al alcalde para contratar según el presente acuerdo.

PARAGRAFO PRIMERO: El Alcalde requerirá autorización previa del Concejo para celebrar contratos que superen los 30 salarios mínimos mensuales Legales Vigentes.

(...)

ARTICULO TERCERO: Autorizaciones especiales.

PARAGRAFO PRIMERO: Además del presente reglamento el alcalde de El Castillo Meta, requerirá previa autorización del consejo municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita.

- j. Contratos de compraventa de bienes e inmuebles.
- k. Contratos de Concesión.
- l. Contratos de operaciones de crédito público.
- m. Contratos de titulación de renta.
- n. Contratos de pignoraciones de bienes y rentas

- o. Contratos de fiducia.
- p. Comodato.
- q. Convenios de cualquier índole
- r. Contratos de obra pública.

(...)” (fol. 55-58).

i) Análisis jurídico y Jurisprudencial

El artículo 313 - 3 de la Constitución Política señala que es competencia de los concejos municipales, autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al concejo.

El artículo 18 parágrafo 4 de la Ley 1551 del 2012¹, dispone:

“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 compra-venta de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley.” (Subrayado fuera del texto).

La Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado en concepto No. 1889 del 5 de junio del 2008, en caso con similar sustento fáctico, conceptuó:

“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

¹ Modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

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.

(...)

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto a lo largo de esta consulta, la Sala observa que frente a los artículos 313-3 de la Constitución y 32-3 de la Ley 136 de 1994, lo decidido por el concejo municipal de Yopal de sujetar todos los contratos a su autorización permanente, así como el hecho de omitir reglamentar la materia y, además, de exigir informes permanentes al alcalde sobre la contratación municipal, no sólo podría ser irrazonable, sino que también podría estar violando los principios de la función administrativa (en especial los de eficiencia y eficacia), al tiempo que desbordaría los límites de sus atribuciones y desconocería además el ámbito competencial propio del alcalde municipal de esa ciudad.

Por tanto, la Sala considera que en el caso consultado se podría estar eventualmente en presencia de faltas disciplinarias que deben ser puestas en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento del deber de denunciar previsto en el artículo 70 de la Ley 734 de 2002. Ahora, dado el carácter reservado de esta Consulta, corresponderá al Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con su análisis y la evaluación de las circunstancias particulares del caso, determinar las medidas a que haya lugar sobre ese particular.”

iii) Caso Concreto

La Sala encuentra que el artículo primero y el párrafo primero del artículo tercero objetados, al señalar que el alcalde requiere autorización del concejo municipal para celebrar contratos que superen los 30 salarios mínimos mensuales legales vigentes y además enlistar otro tipo de contratos que según el Cabildo requieren autorización especial, incluye casi toda la contratación municipal, por lo mismo el proyecto de acuerdo, se encuentra en abierta contradicción de manera directa con el precepto del artículo 18 párrafo 4º de la Ley 1551 de 2012, pues este párrafo limitó la atribución del Concejo y le impuso el deber de decidir acerca de la autorización para contratar sólo en los casos enunciados taxativamente en la norma.

Como se observa, el artículo 18 parágrafo 4º de la Ley 1551 de 2012, limitó la autorización solamente a esa clase de contrataos (contratación de empréstitos, contratos que comprometan vigencias futuras, enajenación y compraventa de bienes inmuebles, enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y los demás que determine la ley) sin ocuparse de la cuantía, sino, por la materia de la que se refieren; entonces, se deduce, por confrontación directa que la clasificación efectuada por el Concejo contradice el texto legal y debe por lo mismo debe declararse su invalidez.

El Tribunal considera que los pronunciamientos de la Corte Constitucional en la sentencia C-738 del 2001² y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se encuentran acordes con la Ley 1551 de 2012 en los cuales la atribución conferida al Cabildo, para que reglamentara la autorización atribuida al Alcalde para que efectuara la contratación, debían realizarse de forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política.

Por lo anteriormente expuesto, se declaran fundadas las objeciones presentadas por el Alcalde del Municipio de El Castillo – Meta y se ordenará el archivo del Proyecto de Acuerdo No. 010 del 21 de agosto del 2014.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO. DECLARAR fundadas las objeciones presentadas por Alcalde Municipal de El Castillo - Meta, respecto del Proyecto de Acuerdo No. 011 del 1 de agosto del 2014, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ARCHÍVESE el Proyecto de Acuerdo No. 010 del 21 de Agosto del 2014, proferido por el Concejo Municipal de el Castillo – Meta, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

² “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. Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución 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.”

TERCERO: Envíese copia de esta providencia al Concejo Municipal para que se cumpla lo ordenado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 2 de la fecha, según consta en Acta No. 030.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

TERESA HERRERA ANDRADE
Ausente

(Original firmado)