TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ
SALA DE DECISIÓN 001

Sentencia número 067.

Popayán, abril ocho de dos mil veintidós.

Expediente: 2022-00029
Acción: VALIDEZ DE PROYECTOS DE ACUERDO
Demandante: DEPARTAMENTO DEL CAUCA
Demandado: MUNICIPIO INZÁ

Procede la Sala a emitir el fallo respecto de la invalidez reclamada contra el Acuerdo 010 del 20 de noviembre de 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES A LA ALCALDESA MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022”, expedido por el Concejo de este último.

ANTECEDENTES

1. El gobernador del departamento del Cauca, en ejercicio de la atribución conferida por el numeral 10° del artículo 305 de la Constitución Política, remitió a esta Corporación el Acuerdo mencionado solicitando que se declare inválido parcialmente por las razones que se mencionarán en la parte motiva.

2. Como hechos, en síntesis, alegó que el acuerdo fue expedido por Concejo de Inzá, que fue aprobado en sus dos debates reglamentarios y publicado en debida forma, que conforme al artículo 91, literal a, numeral 7, de la Ley 136 de 1994, le fue remitido y radicado en la Oficina Asesora Jurídica y que desconoce normas de superior jerarquía.

3. Normas violadas.
Articulo 313 numeral 3 y 315 numeral 3 y 9 de la Constitución Política
Artículos 11, 25 numeral 11 Ley 80 de 1993
Articulo 91, literal d, numeral 5 de laLey136de1994

El concepto de violación será determinado en la parte motiva de esta sentencia.

4. Admitida la solicitud y dado el traslado respectivo, el Ministerio Público emitió su concepto, el cual será determinado en la parte motiva. De allí que deba emitirse el fallo respectivo, ya que no se reclamó la práctica de prueba alguna y no es necesario decretar alguna de oficio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA.

Esta Corporación la tiente para resolver la presente controversia, tal como lo establece el artículo 151 numeral 6 del CPACA, en concordancia con el 80 de la Ley 136 de 1994.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

Se contrae a establecer si el Acuerdo 010 del 20 de noviembre de 2021, "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES A LA ALCALDESA MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022", aprobado por el Concejo Municipal de Inzá, se ajusta a Derecho o si, por el contrario, transgrede las normas superiores en la forma determinada por el gobernador del Cauca, a través de la oficina asesora jurídica, en la forma que se precisará en este fallo.

3. SOBRE LA OBJECIÓN A PROYECTOS DE ACUERDO APROBADOS POR LOS CONCEJOS MUNICIPALES

La Constitución Política, en el artículo 305, numeral 10, señala que compete al gobernador: "*Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez*".

Tal disposición fue desarrollada en la Ley 136 de 1994, la cual en su canon 82, prevé: *"Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos."*

El gobernador, entonces, puede revisar los acuerdos municipales, una vez sancionados por el alcalde respectivo, con cara a verificar su legalidad y constitucionalidad. Sobre el tema en Sentencia T- 119 de 2003, la H. Corte Constitucional manifestó:

> "*Según el artículo 305-10 de la Constitución, corresponde al gobernador revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. Se trata de un procedimiento de control previsto desde mucho antes de la entrada en vigencia de la Carta de 1991, que con el paso del tiempo y las transformaciones institucionales ha tenido algunas modificaciones que bien vale la pena destacar:*
> *(…)*
> *La anterior revisión histórica, sumada al análisis de la reglamentación legal, permite determinar algunas de las características de este mecanismo. Algunas de ellas son las siguientes:*
>
> *En primer lugar, se trata de un control concurrente y mixto donde confluye la iniciativa del gobernador y se complementa con la actividad judicial de los tribunales administrativos. La actividad del gobernador está inspirada en el deber genérico de velar por el cumplimiento de la Constitución y la Ley, así como la función de coordinar y dirigir la acción administrativa del departamento (CP. artículo 305-1 y 305-2); por su parte, la labor del tribunal responde a los objetivos para los cuales fue instituida la jurisdicción contencioso administrativa.*
>
> *En segundo lugar, corresponde a un procedimiento autónomo e independiente frente a las demás acciones constitucionales y legales con que cuentan los ciudadanos para asegurar el cumplimiento de normas de naturaleza general, impersonal y abstracta.*
>
> *En tercer lugar, es una acción que solamente puede tramitarse a iniciativa del gobernador (reserva de legitimidad por activa). Sin embargo, una vez cumplidos los requisitos de procedibilidad, cualquier persona puede intervenir para defender o impugnar los acuerdos municipales o los actos del alcalde (Decreto 1333/86, artículo 121). También puede intervenir el alcalde, el personero y el concejo municipal, a quienes el gobernador debe remitir copia del escrito presentado ante el tribunal (Decreto 1333/89, artículo 120).*
>
> *En cuarto lugar, constituye un control excepcional con términos precisos para su ejercicio (dentro de los 20 días siguientes al recibo del acuerdo municipal), para garantizar que la autonomía territorial y la gestión administrativa no se desnaturalicen en detrimento de los intereses de los asociados.*
>
> *En quinto lugar, como la actividad del juez administrativo es en principio rogada, el control que ejerce está circunscrito a los cargos del gobernador o de los intervinientes en el proceso, sin que ello impida al tribunal tomar en consideración otras normas relevantes para la decisión, especialmente las de rango constitucional. En consecuencia,*

el fallo produce los efectos de cosa juzgada, pero únicamente en relación con los cargos planteados y debidamente analizados (Decreto 1333/86, artículo 121-3).

Finalmente, contra la sentencia dictada no procede recurso alguno (ibídem), ni siquiera los de carácter extraordinario según la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado sobre la materia".

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN. Se finca en que:

Si bien el artículo 313-3- de la Constitución Política de Colombia, prevé que corresponde a los concejos *"(a)utorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponde al Concejo",* el 315 -3 y 9- *ibídem,* establece como atribuciones del alcalde las de "*(d)irigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo"* y *(o)rdenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto"*.

Además, la Ley 80 de 1993, en su artículo 11, señala:

"DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º.
1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para escoger contratistas será el jefe o representante de la entidad, según el caso.
(...)
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".

El artículo 25 *ibídem*, señala: *"DEL PRINCIPIO DE ECONOMIA. 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.

El artículo 91, literal d, numeral 5 de la Ley 136 de 1994, establece:

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".

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.

En este sentido el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en Concepto C.E. 2215 de fecha 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 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, dice:

"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.

(...)

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.

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:

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".

Sobre este aspecto el Consejo de Estado en concepto del 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"

En atención al normativo citado, el Concejo Municipal de Inzá está contraviniendo las disposiciones transcritas, por cuanto en el artículo primero del acto administrativo objeto de estudio, dispuso:

"ARTICULO PRIMERO: Autorizar a la señora Alcaldesa de Inzá hasta el 31 de diciembre de 2022,conforme a las normas legales vigentes y con cargo a las apropiaciones presupuestales de la vigencia fiscal del año 2022, para que celebre contratos y convenios, con personas naturales y jurídicas del sector público y privado, del orden municipal, departamental e internacional y de cualquier nivel, incluidas las asociaciones de municipios, asociación de Juntas de Acción Comunal, entidades sin ánimo de lucro y demás que según su naturaleza tengan la capacidad para suscribir convenios y/o contratos(...)".

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La Procuraduría Delegada, luego de hacer un recuento de lo anterior, precisó que:

En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

Que en este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente la lectura correcta con el propósito de que

todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo

Que excepcionalmente el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar y son los casos señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos: 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", y cuando lo señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen.

Y que, por *"… lo anteriormente, es evidente que nos encontramos ante la presencia de preceptos constitucionales y legales que impiden a los Concejos Municipales intervenir en asuntos que no son de su competencia. En el presente caso esta Procuraduría considera que le asiste la razón al Jefe de la Oficina Asesora de Jurídica del Departamento del Cauca, al sustentar reproche contra el* Acuerdo 010 del 20 de noviembre de 2021, "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES A LA ALCALDESA MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022".

6. SOBRE EL CONCEPTO DE VALIDEZ.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al

carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los *test* de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta[1].

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez[2], el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998. El Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP. Juan Ángel Palacio Hincapié; en auto del 11 de diciembre 2007; radicación número: 11001-03-24-000-2006-00205-00(16546); actor: Humberto Aníbal Restrepo Vélez; demandado: La Nación – Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo; precisó la jerarquía siguiente:

> *"CONSTITUCIÓN POLÍTICA*
>
> _____
>
> *LEY*
> *(Entendidas las leyes del Congreso y decretos del presidente dictados en función legislativa; ej.: Decretos Legislativos, Decretos-Leyes y Especiales)*
>
> _____
>
> *Decretos, resoluciones ejecutivas y demás actos del Presidente de la República dictados con base en la ley.*
> *(Aquí se encuentran los decretos ejecutivos, reglamentarios, etc.)*
>
> _____
>
> *Actos de otras autoridades nacionales, distintas al Presidente de la República, según su jerarquía".*

7. La Constitución Política en el artículo 313, prevé que "*corresponde a los concejos"*, entre otros aspectos, "3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo";* mientras que en el 315, señala que son "*atribuciones del alcalde*" "*3. Dirigir la acción administrativa del municipio;*

[1] Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.
[2] "Para describir la relación que se establece así entre dos normas, una de las cuales es el fundamento de la validez de la otra, puede recurrirse a imágenes especiales y hablar de norma superior o de norma inferior; de subordinación de la segunda a la primera. Un orden jurídico no es un sistema de normas yuxtapuestas y coordinadas. Hay una estructura jerárquica y sus normas se distribuyen en diversos estados superpuestos" (Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Grupo Editorial Éxodo. México. 206. Pág. 117).

asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes" y "*9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto*"

Por su lado, la Ley 80 de 1993, en el artículo 11, *"DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES" escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso*", prevé que las entidades a que se refiere el artículo 2º *ibídem,* "*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"* (C-374/94 declaró inexequible la expresión subrayada)

De otro lado, la Ley 136 de 1994, en el artículo 32, modificado por el 18 de la Ley 1551 de 2012, señala que "*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".* Al tiempo que el artículo 91 *ibídem*, modificado por el 29 de la Ley 1551 de 2012, establece que 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",* y que 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".*

Del anterior recuento normativo, se evidencia que tanto los concejos como los alcaldes tienen competencia para celebrar contratos y que los primeros, además, pueden autorizar a los segundos para ejercer dicha función. Sin

embargo, la competencia de los "…*concejos municipales quedó circunscrita a dos aspectos en particular: en primer lugar, señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y, en segunda instancia, reglamentar internamente el trámite de dicha autorización para cuando ella sea necesaria"*, como lo expresó el Consejo de Estado en el Concepto 2215 de 2014, donde cita la Sentencia C-738 de 2001, en la cual se estudió la constitucionalidad del citado numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994:

> *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.*

De allí que el Consejo de Estado en el concepto mencionado aborde, entre otro, el problema jurídico de establecer mediante acuerdo qué contratos deben someterse a la autorización de los concejos municipales y concluye que están los previstos en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, del tenor siguiente:

> *PARÁGRAFO 4o. 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:*
>
> *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.*

A lo que agrega que "…*los concejos municipales, de manera razonable y con los límites que más adelante se indican, sí pueden someter a su autorización otros contratos adicionales a los señalados en la ley"*, y para lo cual precisa una serie de argumentos que resume así:

> *5. En síntesis, 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: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4º) y (ii) los demás que*

determine los propios concejos municipales en ejercicio de sus propia competencia constitucional (numeral 3º).

De esto modo se logra un equilibrio adecuado entre las potestades de configuración legal del Congreso de la República y el ámbito de autodeterminación que el Constituyente reservó a las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos.

6. En todo caso, cabe recordar, como lo ha señalado la jurisprudencia y la doctrina de esta Sala y lo pone de presente también el organismo consultante, que la función de los concejos municipales en esta materia no puede interpretarse de forma aislada y sin consideración a las competencias propias del legislador y de los alcaldes. Por tal razón no es una potestad absoluta (no puede abarcar todos los contratos que celebre el alcalde), sino referida exclusivamente a aquéllos contratos que ***excepcionalmente*** *lo requieran por su importancia, cuantía o impacto local.*

En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para celebrar los contratos necesarios para la ejecución del presupuesto y los planes locales de desarrollo e inversión, así como para asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.

Por otro lado, hay que señalar que ni la Constitución ni la ley obligan al concejo municipal a someter todos o algunos contratos en particular a su autorización; se trata de una facultad o atribución conferida a dicha corporación para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De modo que si un determinado concejo municipal no la ejerce porque no lo considera necesario, esa sola circunstancia no afecta la contratación local, pues el alcalde tiene su competencia propia para contratar y, por esa vía, ejecutar el presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales.

Ahora bien, frente a la importancia, cuantía y excepcionalidad el Consejo de Estado establece una serie de límites para que la misma no se convierta en la regla y eventualmente puedan paralizar la administración municipal, como lo menciona en concepto del Ministerio Público, así:

(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.

(ii) Ni el artículo 313-3 de la Constitución Política, ni el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que la Ley 1551 de 2012 conservó integralmente), facultan a los concejos municipales para someter a su autorización todos los contratos que celebre el alcalde.

(iii) Para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.

(iv) El acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario. En consecuencia, no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.

(v) La potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite "legislar" o expedir normas en materia contractual. La expresión "reglamentar la autorización al alcalde para contratar" del artículo 32-3 de la ley 136 de 1994 no abre la posibilidad de modificar o adicionar el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993); tal expresión solo se refiere a la posibilidad de establecer el trámite interno -dentro del concejo- de la autorización solicitada por el alcalde en los casos en que ella sea necesaria (cómo se reparte internamente el estudio de la solicitud, su divulgación entre los concejales, la citación a sesiones para su discusión, la forma en que se desarrolla la deliberación y se adopta la decisión final, etc.).

(vi) La inobservancia de los límites constitucionales y legales anotados, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinaras, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.

En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, solo 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.

Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde requieran autorización del concejo municipal no es, ni puede ser, la regla general sino la excepción. De lo contrario se desdibujarían las competencias y responsabilidades que la Constitución y la ley también le asignan al jefe

de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

Finalmente cabe señalar que el legislador podría, como sería incluso recomendable, desarrollar de manera detallada criterios adicionales a los ya señalados por la jurisprudencia, para garantizar así mayor uniformidad y coherencia en el ejercicio de la atribución constitucional de los concejos municipales a la que se ha hecho referencia[3]

8. CASO CONCRETO.

8.1. El Acuerdo 010 del 20 de noviembre de 2021, "POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES A LA ALCALDESA MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022", como considerandos señala que:

De conformidad con los artículos 315 3 de la Constitución, 11 de la ley 80 de 1993, 29 de la ley 1551 de 2012 y 110 del decreto 111 del 96, por regla general los a*lcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios*

Excepcionalmente el alcalde necesitará autorización previa del concejo Municipal para tratar contratar en dos eventos:

El primero, en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los contratos que allí se mencionan.

Y, el segundo, en los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.

Mediante Acuerdo municipal 011 del 11/06/2017, el Concejo Municipal de Inzá, en su artículo sexto, estableció autorización para contratar en los contratos de empréstito, 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.

El Concejo mediante Acuerdo 019 del 21/11/2020, autorizó a la señora Alcaldesa municipal de Inzá hasta el 31/12/2021, para celebrar contratos y convenios con entidades municipales, departamentales, nacionales e internacionales y/o establecimientos públicos de cualquier orden, con entidades sin ánimo de lucro y personas naturales y/o jurídicas, para la ejecución del presupuesto de rentas de gastos de la vigencia 2020.

[3] Concepto 2215 de 2014.

Y que el presupuesto de ingresos y gastos tienen una vigencia de un año contado a partir del 1º de enero hasta el 31/12/2022.

Con base en lo anterior, acordó:

ARTÍCULO PRIMERO. Autorizar a la señora Alcaldesa Municipal de Inzá hasta el 31 de diciembre de 2022, conforme a las normas legales vigentes y con cargo a las apropiaciones presupuestales de la vigencia fiscal del año 2022, para que celebre contratos y convenios, con personas naturales y jurídicas del sector público y privado, del orden municipal, departamental e internacional y de cualquier nivel, incluidas las asociaciones de municipios, asociación de Juntas de Acción Comunal, entidades sin ánimo de lucro y demás que según su naturaleza tengan la capacidad para suscribir convenios y/o contratos

La presente autorización incluye la celebración de todos los actos administrativos necesarios con entidades de derecho público o privado que administren el Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud para garantizar la continuidad y ampliación del régimen

PARÁGRAFO PRIMERO. Para realizarlos contratación debe remitirse al PA acuerdo que reglamente la autorización del alcalde para contratar.

ARTÍCULO SEGUNDO. Exceptúese de la presente autorización general aquellos contratos que por disposición legal requieran de una autorización específica y previa del Concejo en especial aquellos de que trata el parágrafo 4 del artículo 18 de la ley 1551 de 2012 y los demás establecidos en la Ley y el Concejo Municipal que requieran autorización previa y específica.

ARTÍCULO TERCERO el presente acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación

8.2. Los considerandos del acuerdo mencionado están exclusivamente orientados a determinar las normas sobre las cuales se fundamenta y, por tanto, no incluyen aquellos orientados a mostrar la razonabilidad, proporcionalidad y transparencia de la autorización prevista en el numeral 1º citado.

Es más, la autorización es de carácter general para celebrar todo tipo de contratos y convenios como se desprende del tenor literal del mencionado artículo 1º e incluso excluyó aquellos que excepcionalmente la ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local, es decir, excluyó aquellos contratos sobre los cuales eventualmente podía dar dicha autorización con las precisas exigencias mencionadas.

8.3. De esta manera, entonces, el Concejo municipal de Inzá atribuyó unas competencias que legalmente tiene el alcalde y no se desprendió de ninguna de las suyas, razón por la cual el acuerdo mencionado no se ajusta al ordenamiento jurídico.

9. Se accederá a lo reclamado por el departamento del Cauca.

D E C I S I Ó N

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

F A L L A

PRIMERO. INVALIDAR el Acuerdo 010 del 20 de noviembre de 2021, “POR MEDIO DEL CUAL SE CONCEDEN FACULTADES A LA ALCALDESA MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR CONTRATOS Y CONVENIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS DE LA VIGENCIA 2022”, expedido por el Concejo de ese municipio, conforme a lo expresado en la parte motiva.

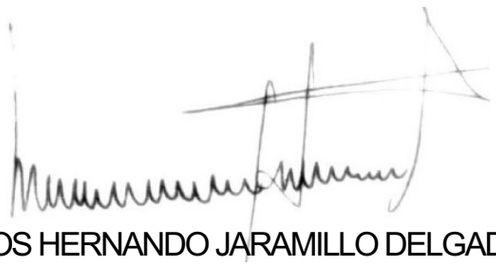
SEGUNDO. Comunicar esta determinación al departamento del Cauca, al presidente del concejo y al alcalde de Inzá.

TERCERO. ARCHIVAR el expediente, previas las constancias secretariales.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

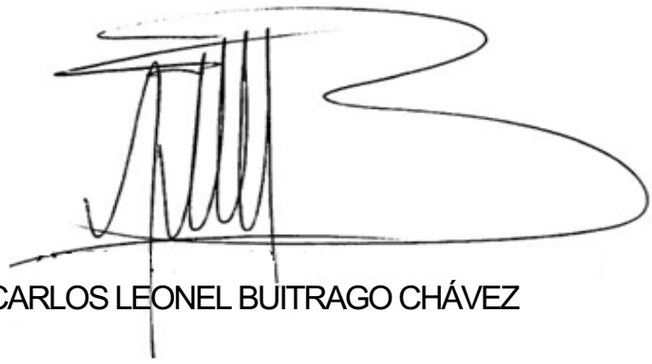
Los magistrados



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Firmado Por:

Carlos Leonel Buitrago Chavez
Magistrado
Mixto 001
Tribunal Administrativo De Popayan - Cauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **06eca9936f74783d6b655e122964ab21ebd1d0eee5a71de42d856b69d17c47c3**
Documento generado en 19/04/2022 02:33:04 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica