

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, cuatro (04) de noviembre de dos mil veinte uno (2021)

SALA PLENA DE DECISIÓN

REFERENCIA: NULIDAD SIMPLE

DEMANDANTE: LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO
MUNICIPAL**

MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE

EXPEDIENTE: 50001-33-33-004-2017-00073-02

De conformidad con el auto del 22 de octubre de 2020, decide la **SALA PLENA** el recurso de apelación interpuesto por el Apoderado de la Entidad accionada, contra la sentencia del 28 de febrero de 2016, proferida en la audiencia inicial por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, mediante la cual se declaró la nulidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo No 264 de 2015 *“Por medio del cual se reglamenta la autorización al alcalde del Municipio de Villavicencio para contratar y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES**HECHOS**

1.- Cuenta que el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, el 15 de abril de 2015, expidió el Acuerdo No 264 de 2015 *“Por medio del cual se reglamenta la autorización al Alcalde el Municipio de Villavicencio para contratar y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue sancionado y publicado el 28 de abril de 2015.

Expediente: 50001-33-33-004-2014-00073-02 N.YR.

Actor: **LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA**

Contra: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

2.- Explica que los artículos 1 y 2, del mentado Acuerdo contrarían los artículos 315, de la Constitución y 32, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012.

La demanda estuvo encaminada a obtener las siguientes:

PRETENSIONES:

1.- Que se **DECLARE** la nulidad de los artículos 1 y 2, del Acuerdo 264 de 2015, proferido por el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, por infracción a las normas constitucionales y legales en que debería fundarse.

2.- Que se exhorte al **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, para que se abstenga de proferir nuevos Acuerdos que limiten o condicionen la actividad contractual del **ALCALDE DE VILLAVICENCIO**, so pena e las responsabilidades disciplinarias a que haya lugar.

3.- Que se condene en costas a la Corporación demandada.

TRAMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

En proveído del 26 de septiembre de 2018, se admite el recurso de apelación y se ordena la notificación personal al Ministerio público. (fl. 5 cuad. 2^a inst.).

Por auto del 3 de octubre de 2018, se corre traslado a las partes por un término común de diez (10) días, para que presentarán alegatos de conclusión. (fl. 7 cuad. 2^a inst.), alegando de conclusión la apoderada del **CONCEJO MUNICIPAL**.

Comenta que conforme lo señala el artículo 313, numeral 3, de la Constitución, a los **CONCEJOS MUNICIPALES** les corresponde autorizar a los

ALCALDES, para que estos celebren contratos, texto del cual se advierte que el Alcalde no ostenta la facultad absoluta de contratar.

Dice que según lo dispone el artículo 32, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2011, los **CONCEJOS MUNICIPALES** tienen la atribución de reglar la autorización a la que se refirió el Constituyente en el numeral 3, del artículo 313, indicando en qué casos el **ALCALDE** requiere ser autorizado previamente para la celebración de contratos, sin que dichas excepciones puedan ser solo las establecidas en el parágrafo 4, del citado artículo.

Que en la sentencia C-738 de 2001, la **CORTE CONSTITUCIONAL** en su análisis consideró que por disposición constitucional los **CONCEJOS MUNICIPALES** dentro de sus funciones se encuentra la de autorizar al Alcalde para contratar, y que la facultad de reglamentar tal autorización se deriva propiamente de esta misma disposición, siendo claro para la Corte que el **ALCALDE** no goza de una facultad plena para contratar pue la misma la recibe de los **CONCEJOS MUNICIPALES**.

Comenta que la regla general no es que el **ALCALDE** deba acudir al **CONCEJO MUNICIPAL** para obtener tal autorización, solo en los casos previstos en el parágrafo 4, del artículo 32, de la Ley 136 de 1994, el cual fue incorporado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, pues una interpretación contraria llevaría a admitir que la Ley tuvo la capacidad de modificar el alcance de la Constitución. Para el sustento de su criterio, trae a colación apartes de un pronunciamiento del **MAGISTRADO HECTOR ENRIQUE REY MORENO**, en auto del 7 de septiembre de 2018, que resolvió la medida cautelar de suspensión provisional de la Ordenanza 900 de 2016 (fls. 12 – 15 C- 2 2ª inst.).

El **MINISTERIO PÚBLICO** guardó silencio.

SENTENCIA APELADA

EL JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, en la audiencia inicial llevada a cabo el 28 de febrero de 2018, profirió sentencia mediante la cual **ACCEDIÓ** a las pretensiones de la demanda.

Indica que la tesis del Despacho es que el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, al exigir autorización para suscribir contratos de obra y de suministro considerando la cuantía, infringe la regla general que facultad al **ALCALDE** para contratar, al crear excepciones, sin fundamento legal, contrariando lo dispuesto en el parágrafo 4º, del artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, y el artículo 313-3, de la Constitución Política.

Luego de analizar los artículos demandados del Acuerdo 264 de 2015 y los antecedentes a su expedición, evidenció que el **CONCEJO** dio una aplicación que no corresponde a las consideraciones de la **CORTE CONSTITUCIONAL** en la sentencia C-738 de 2001, quien determinó que so pretexto de reglamentar las autorizaciones previas para contratar, los **CONCEJOS** no pueden extralimitar sus funciones al punto de obstaculizar los procesos de contratación, por lo cual, no puede establecerse la proporcionalidad y razonabilidad en dicho Acuerdo, dado que, como bien lo dice la Corte en el citado fallo “... *no se puede interpretar dicha norma [artículo 209 de a Constitución Política] en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar...*”, debiendo atenderse el **CONCEJO MUNICIPAL** a la autorización previa únicamente de los contratos señalados en el parágrafo 4º, del artículo 32, de la Ley 136 de 1994.

Que ni en el texto del Acuerdo, ni en los antecedentes aportados se encuentra la justificación para limitar la actividad contractual bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, sin considerar que la atribución del **CONCEJO** para exigir autorización se encuentra regida por el principio de excepcionalidad, de modo que solo se sometan a esta trámite asuntos de impacto en el desarrollo local, lo cual no se cumplió en el Acuerdo estudiado, que de manera general limitó la actividad contractual en los contratos de obra y suministro.

Arguye que el los artículos demandados resultan contrarios a los artículos 313-3, de la Constitución y 32-3, de la Ley 136 de 1994, al limitar la celebración de contratos de obra y suministro en razón de su objeto y cuantía, toda vez que desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del Alcalde como ordenador del gasto, aunque a que es una restricción no estipulada en la Ley, por tanto, al imponer a la Administración dicha obligación en los contratos de obra pública, puede producir retrasos en el desarrollo del Municipio, con probables consecuencias sociales y económicas para la población; motivo por el cual accede a la pretensión de anulación (fls. 141 – 145 C-1ª inst.).

RECURSO DE APELACIÓN

DEMANDADA

La apoderada del **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO** esgrime que es notoria la discrepancia de la sentencia de 1ª instancia, frente a los argumentos de la legalidad del Acuerdo 264 de 2015, de manera específica, el contenido de los artículos 1 y 2.

Trae a colación el artículo 32, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, para indicar que con fundamento en dicha disposición y lo señalado en la sentencia C-738 de 2001, el A Quo consideró que la autorización de contratar que corresponde a los **CONCEJOS** dar a los **ALCALDES** se limita única y exclusivamente a los contratos enunciados en la norma en comento, situación que no es viable, toda vez que la **CORTE CONSTITUCIONAL** en esa sentencia se ocupó de la exequibilidad de la disposición contenida en el artículo 32, de la Ley 136 de 994, que faculta a los **CONCEJOS** para reglar la autorización otorgada al Alcalde para contratar, dicha norma fue analizada sin la incorporación del parágrafo 4º, a través del artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, dado su posterior expedición.

Sostiene que, en la mencionada sentencia, no se niega ni se señala que es excepcional la facultad del **CONCEJO** de autorizar al **ALCALDE** para contratar como lo dispone el A Quo, anotando que lo que sí dice la Corte, es que dicha facultad como es administrativa debe ser ejercida por parte de los Concejos con el alcance propio de su naturaleza, ello con el fin de no intervenir en órbitas que no están al alcance de las Corporaciones, como lo es la dirección de la actividad contractual.

Considera que el contenido del Acuerdo demandado si se observan criterios de razonabilidad y proporcionalidad, señalados por la **CORTE CONSTITUCIONAL**, toda vez que a través del mismo se autorizó de manera general y sin límite en el tiempo al Alcalde, para suscripción de todo tipo de contratos, incluidos los de obra y suministro, con las excepciones previstas en el artículo 18, parágrafo 4 de la Ley 1150 de 2012, advirtiéndose que solo cuándo los contratos de obra superen los 8000 SMMLV, y los de suministro superen los 2000 SMMLV., debe acudir a ser autorizado para su celebración, ello teniendo en cuenta que los contratos con estas condiciones representan un importante interés social.

Pone de presente que la autorización requerida no se puede limitar a los eventos señalados en el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 32, de la Ley 136 de 1994, ya que como lo previó la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** en el Oficio No 2434, del 1 de diciembre de 2014, y el **CONSEJO DE ESTADO** en su **SALA DE CONSULTA** y **SERVICIO CIVIL**, en concepto del 11 de marzo de 2015, proferido dentro del expediente No 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238), la autorización previa para contratar se requiere en los casos que estime la Corporación elección popular, que por su naturaleza, monto o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal (fls. 147 – 152 C-1ª inst.).

II. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

El **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META**, es competente para conocer este asunto en segunda instancia, de conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta que se trata de una sentencia proferida en primera instancia por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** y corresponde a esta Corporación su conocimiento como superior funcional.

Adicionalmente, la **SALA PLENA** de Decisión Ordinaria es competente para proferir decisión de unificación dentro del presente asunto, en atención a lo establecido en el artículo 35, del **CODIGO GENERAL DEL PROCESO**, aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A..

Como se indicó en el auto del 22 de octubre de 2020, resulta necesario establecer un criterio unificado, respecto de si exigir al **ALCALDE** obtener del **CONCEJO MUNICIPAL** autorización previa para contratar en los contratos de obra pública y suministro, teniendo como único parámetro el establecimiento de un tope en la cuantía del contrato, obedece a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

CUESTIÓN PREVIA

Estando pendiente de resolver el recurso de apelación contra el auto del 21 de junio de 2017, que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los artículos 1 y 2 del Acuerdo 264 de 2015, proferido por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO** (fls 73 – 75 C-1), este Juzgado profirió la correspondiente sentencia que puso fin al objeto del litigio en 1ª instancia, que es sobre la cual recae el recurso de apelación que interpuso en su contra la apoderada del **CONCEJO MUNICIPAL DE VILAVICENCIO** y que ahora atañe a este Tribunal su estudio, por lo que resulta innecesario entrar a resolver el recurso de apelación que en su momento se incoó contra el auto que decretó la

medida cautelar, en el entendido que la medida cautelar buscaba proteger y garantizar el objeto el proceso mientras se dicta la sentencia, lo que ya ocurrió, desapareciendo con ello el fundamento por el cual se profirió la decisión de medida cautelar.

PROBLEMA JURIDICO

Se debe determinar si a través de los artículos 1 y 2 del Acuerdo No 264 de 2015, el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, se extralimitó en el ejercicio de la función de reglamentar la autorización al **ALCALDE** para contratar, interviniendo e interfiriendo en la dirección y control de la actividad contractual que tiene a su cargo dicho funcionario, como lo concluyó la Jueza de 1ª instancia, o si tales disposiciones se encuentran ajustadas a derecho, dado que el **CONCEJO MUNICIPAL** está autorizado para determinar los casos que requieren autorización para contratar por parte del **ALCALDE**, como lo sostiene la Entidad apelante.

Dentro del análisis al problema jurídico planteado, se definirá si exigir al **ALCALDE** obtener del **CONCEJO MUNICIPAL** autorización previa para contratar en los contratos de obra y suministro, teniendo como único parámetro el establecimiento de un tope en la cuantía del contrato, obedece a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que es el tema objeto de unificación.

ANALISIS Y SOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURIDICO PLANTEADO.

Para efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado, es menester traer a colación el contenido de los artículos 1 y 2 del Acuerdo No 264 del 15 de abril de 2015 “ *POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO PARA CONTRATAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, los cuales fueron declarados nulos por la Jueza de 1ª instancia. Las disposiciones en comento son del siguiente tenor:

(...)

Artículo 1º: El Alcalde de Villavicencio requerirá autorización previa del Concejo Municipal para contratar, además de lo establecido en el Artículo tercero del presente Acuerdo, en los casos en que el contrato requiera cuantías superiores a las que a continuación se expresan en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes de acuerdo con la naturaleza del contrato:

1. **En los Contratos de Obra Pública superiores a 8.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.**
2. **En los contratos de suministros superiores a 3.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.**

Artículo 2º : Procedimiento. En los casos señalados en el artículo anterior El Alcalde deberá presentar el Proyecto de Acuerdo por medio del cual solicita la autorización anexando la siguiente documentación y requisitos:

1. Exposición de motivos en la cual se incluya con claridad:
 - a. El impacto del proyecto objeto de contrato y su autorización, en el que se muestre la importancia de su ejecución para la ciudad; en lo económico, social, seguridad, movilidad o en cualquier otro aspecto.
 - b. El tipo de contrato sobre el cual requiere la autorización.
 - c. Nombre, descripción y costo del proyecto (s) y meta o metas a las cuales se apunta en el Plan de Desarrollo vigente.
 - d. Indicar cuales funcionarios de la Administración deberán sustentar ante el Concejo Municipal (Comisiones y/o Plenaria) los argumentos jurídicos, técnicos, de conveniencia y costos del proyecto de inversión objeto de la solicitud.
2. Anexar certificación del banco de proyectos en el que conste el registro y la última fecha de actualización del proyecto objeto de la inversión o gasto.
3. Anexar certificación de Disponibilidad presupuestal expedida por el director de presupuesto o quien haga sus veces done determine el rubro, la denominación y el monto del rubro no comprometido para determinar la suficiencia de recursos del presupuesto y finalmente que indique las fuentes de financiación.

4. Este proyecto de Acuerdo deberá ser radicado en la Secretaría General, y será remitido por ésta al presidente de la Comisión respectiva según la inversión y a los demás concejales miembros de la comisión para su análisis.
5. Una vez analizado el proyecto de Acuerdo, si no llena los requisitos establecidos en los numerales anteriores, será devuelto dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo a la Administración Municipal para que subsane o corrija el error, de no hacerse la respectiva corrección no se dará trámite y se entenderá como no presentado el proyecto de acuerdo o en su defecto; si llena los requisitos o se corrige en el término señalado, se le dará el trámite en la Corporación como lo establece el Reglamento Interno y la ley para sea Acuerdo del Municipio.

Parágrafo: El Concejo negará autorización previa establecida en la Ley y reglamentada por medio del presente Acuerdo, cuando no se dé cumplimiento a alguno de los requisitos previstos en el presente artículo. (fls 6 y 7 C-1ª inst)
(Se resalta).

Entonces, de acuerdo con los artículos previamente transcritos, el **ALCALDE del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, requerirá de autorización del **CONCEJO MUNICIPAL** para contratar, además de los contratos señalados en su artículo 3º, que son los enlistados en el parágrafo 4º, del artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, los contratos de obra pública que superen los 8.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes y los contratos de suministro que superen los 3.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, fijando los parámetros y requisitos que se deben cumplir para otorgar la respectiva autorización para contratar en estos eventos.

En relación con el tema contractual a cargo de los Alcaldes y la autorización que debe provenir del **CONCEJO MUNICIPAL**, la Constitución, en sus artículos 313, 314 y 315, estableció lo siguiente:

“(…)ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. **AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS** y ejercer pro tempore precisas funciones **DE LAS QUE CORRESPONDEN** al Concejo.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (...)"

ARTICULO 314. En cada municipio **habrá un alcalde**, jefe de la administración local y representante legal del municipio. (...)

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

3ª) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo

[...]

9ª. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. (...) (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

El artículo 11, de la Ley 80 de 1993, frente a la autoridad que tiene la competencia para celebrar contratos, estatuyó:

“(...) ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS¹ Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2^o:

¹ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

² **“ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS.** Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las

10. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o **concursos**³ y para escoger contratistas será del jefe **o representante de la entidad**, según el caso.

20. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

30. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

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) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles. (Se resalta)

El artículo 25 numeral 11 ídem señaló que de conformidad con el artículo 313, numeral 3 los **CONCEJOS MUNICIPALES** autorizarán al **ALCALDE** para la celebración de contratos, sin embargo, so pretexto de ejercer esta función no puede intervenir en el proceso de contratación como tal. El artículo en comento prescribe:

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 de texto).

superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos."

³ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

Por su parte, el artículo 32⁴ de la Ley 136 de 1994 en su numeral 3, preceptuó:

*“[...] ARTICULO 32°. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalen 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.***

(...)”. (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

Tenemos que el artículo 110 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto General del Presupuesto), dispuso:

ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, **las entidades territoriales**, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (L. 38/89, art. 91; L. 179/94, art. 51). (Se resalta).

⁴ Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012

Debe decirse que, con posterioridad, el artículo 32, de la Ley 136 de 1994 fue modificado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, el cual introdujo un párrafo, donde se especificaron algunos de los contratos que requieren de autorización por el **CONCEJO MUNICIPAL**:

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 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 fuera del texto).

De conformidad con las normas previamente mencionadas y transcritas, se tiene que, se atribuye al **ALCALDE**, como Jefe de la administración local y representante legal del Municipio, la *ejecución* de la acción administrativa y de ordenación del gasto relacionada con la prestación de los servicios públicos, en conjunto con las demás funciones ejecutivas orientadas al desarrollo económico, social y cultural de su territorio. Igualmente que, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, el Alcalde tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual del Municipio.

A su vez se desprende, que le corresponde a los **CONCEJOS MUNICIPALES** autorizar al **ALCALDE** para celebrar contratos y reglamentar dicha autorización, señalando los casos en que requiere autorización previa de la Corporación edilicia.

Entonces, la Carta asigna a los **CONCEJOS MUNICIPALES**, en materia contractual, una función de reglamentación orientada a la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, de la que hace parte la facultad de autorizar al

Alcalde para celebrar contratos y reglamentar dicha autorización, frente a lo cual, si se interpretara textualmente la norma que consagra esa facultad, podría pensarse que, para el ejercicio de las funciones de celebración de contratos conferidas al **ALCALDE**, es requisito, en todos los casos, obtener autorización previa del **CONCEJO MUNICIPAL**, esto es, que se necesite de una autorización previa, general o periódica del **CONCEJO MUNICIPAL**. Sin embargo, pone de presente esta **SALA PLENA** que, esta interpretación no se aviene a la Constitución ni a las normas legales que previeron esa facultad, en tanto con ella se afectarían los contenidos legales en que se enmarcan las competencias atribuidas al **ALCALDE**.

Por lo anterior, la atribución constitucional de los **CONCEJOS** para autorizar la celebración de contratos por parte de los **ALCALDES** no es absoluta, sino que se debe armonizar con las competencias generales de contratación que la Ley 80 de 1993 le otorgó a dichos mandatarios y de ejecución presupuestal que se otorgaron a la Primera Autoridad del Municipio, pues de lo contrario se estaría aceptando que las referidas corporaciones de elección popular pueden codirigir o intervenir en este tipo de procesos contractuales, eludiendo la expresa prohibición que sobre el particular prevé el numeral 11, del artículo 25 *ibidem*..

En ese orden, la función con que cuentan los **CONCEJOS MUNICIPALES** de autorizar a los Alcaldes para celebrar contratos, debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas a los **ALCALDES** de dirección de la acción administrativa del Municipio y suscribir contratos a nombre del Ente territorial, como su representante legal, por consiguiente la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el **ALCALDE** en el ejercicio de la contratación, no puede entenderse como supeditada a toda la contratación que esté a cargo de los **ALCALDES**.

Lo anterior, por cuanto la atribución constitucional y legal de los Concejos Municipales para autorizar la celebración de contratos a los **ALCALDES** no es absoluta,

sino que se debe armonizar con las competencias generales de contratación que la Ley 80 de 1993 le otorgó a dichos mandatarios como ordenadores y ejecutores del gasto, a quienes les compete asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a cargo de la Entidad territorial que representan.

Para una mayor comprensión en el asunto, se traerá a colación lo que sobre el tema ha dicho la **CORTE CONSTITUCIONAL** y el **CONSEJO DE ESTADO**.

La **CORTE CONSTITUCIONAL** en sentencia C-738 de 2001, estudió una demanda de constitucionalidad que se impetró en contra del numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, donde explicó los alcances que implica la función de reglamentación de los **CONCEJOS MUNICIPALES** de autorizar al **ALCALDE** para contratar. Al respecto, señaló:

(...)

Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el artículo 313-3 Superior, es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional. Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.

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.

(...)

Lo expresado no quiere decir que, en cualquier caso en que la Constitución le confiera funciones de tipo normativo a los municipios, éstos puedan reglamentar las materias previstas sin tener en cuenta lo dispuesto por el legislador; por el contrario, el ejercicio de las funciones administrativas siempre debe estar acorde con lo dispuesto por las normas legales. Lo que sucede es que, en ciertos casos, el alcance de la regulación legislativa de la materia es mucho menor, por haberle conferido la Carta a las entidades territoriales,

directamente, la función reglamentaria correspondiente, la cual se diferencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y, por ende, no está restringida por los dictados del legislador. Por lo tanto, en estos casos no se hace necesario que existan con anterioridad regulaciones legales minuciosas, para que las respectivas corporaciones territoriales desarrollen con plenitud tal atribución reglamentaria.

(...)

Sin embargo, debe advertir esta Corporación que la atribución otorgada en la norma bajo estudio, siendo como es una función administrativa, sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza. Así, cualquier reglamentación efectuada por dichas Corporaciones, debe ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación. Igualmente, al constituir esta función una manifestación de la colaboración armónica que, en virtud del artículo 116 Superior, debe existir entre los distintos órganos del Estado -tanto entre los pertenecientes a una misma rama del poder público, como entre las distintas ramas-, a ella es aplicable lo dispuesto por esta Corte en cuanto al tema de las leyes de autorizaciones, en virtud de las cuales podrá el Congreso autorizar al Ejecutivo para contratar (art. 150-9, C.P.). En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta lo que se estableció en la sentencia C-466/97, en los siguientes términos:

“La introducción del concepto de ley de autorizaciones en la Carta de 1991 corresponde a una tradición constitucional, pues el artículo 76 numeral 11 de la Constitución de 1886 otorgaba al Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos, como quiera que la creación de vínculos jurídicos individuales siempre se han considerado como asuntos propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, por lo cual son asuntos de la naturaleza administrativa del gobierno. Por consiguiente, la ley de autorizaciones se ha entendido como el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional. Por lo tanto, el ejercicio mismo de la actividad contractual es una actividad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública.

(...) De lo anteriormente expuesto se colige que, frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al Legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y por ende se obligue en el campo contractual. Sin embargo, la Carta no autoriza que el Legislador le imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa. Por lo tanto, los artículos impugnados transgreden la Constitución”.

El anterior razonamiento es aplicable, *mutatis mutandi*, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. **Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse**

a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política.

Debe resaltarse, por último que, contrario a lo que presupone la argumentación del actor, lejos de ser un límite a la autonomía municipal, el régimen previsto por la Ley 80 de 1993 está construido sobre la base de la autonomía de las entidades estatales en materia contractual, tanto que otorga a ciertas entidades y dependencias que no cuentan con personería jurídica, una capacidad especial de contratación y puedan gestionar mejor los aspectos que a ellas atañen. Para la Corte, igual sucede con la norma bajo estudio, ya que al reafirmar la competencia reglamentaria constitucional de los concejos municipales, no sólo presupone, sino que desarrolla su autonomía real. Así, a través de regímenes reglamentarios que no lesionen lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas legales aplicables, los concejos podrán decidir cómo ha de surtir el proceso de autorización, en los casos en que sea necesario de conformidad con los intereses locales. En otras palabras, la norma acusada fomenta el ejercicio autónomo de las competencias municipales, así como su adecuación a las necesidades particulares del ente respectivo, sin que por ello pueda generar un estímulo para la existencia de diversos Códigos Fiscales Municipales, puesto que siempre habrá de respetarse lo dispuesto por el legislador en la Ley 80 de 1993 y demás legislación aplicable. (Negritas y Subrayas fuera de texto).

La Sección 3ª, Subsección A, del **CONSEJO DE ESTADO**, en sentencia del 27 de agosto de 2020, proferida dentro del proceso distinguido con el radicado No 76001-23-31-000-2000-11574-01(45331), C.P. **JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**, manifestó:

(...)

De manera que, la generalidad de los términos en que el constituyente plasmó la función de autorización a cargo de los Concejos, no conduce a que ésta sea equivalente a un requisito de precedencia absoluta, pues, como ha sido desarrollado por el legislador mediante la Ley 136 de 1994⁵, dicha atribución

⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

reviste un carácter eminentemente de reglamentación, tal como ha sido descrita, en los siguientes términos, que se transcriben:

(...)

La claridad expresada por el legislador no deja duda del contenido reglamentador asignado al Concejo municipal en materia contractual, a la vez que es rotundo en señalar, que el ejercicio de dicha facultad responde a una regla de excepción, a partir de la cual, el alcalde requerirá de autorización de ese cuerpo colegiado, solo en los casos que, expresa y previamente, este último haya definido.

Este entendimiento ha sido consistente en los diferentes niveles de la organización territorial, en función de determinar si sus representantes legales debían obtener de los cuerpos de elección popular, autorizaciones permanentes para poder contratar, en atención a las previsiones contenidas en los artículos 150.9⁶, 300.9⁷ y 313-3 de la Carta Política. **Como respuesta a este interrogante, la Corte Constitucional⁸ señaló, en el primer caso, que cuando el Gobierno requiera contratar, cuenta con la autorización general del órgano legislativo, materializada en la Ley 80 de 1993, en virtud de las competencias asignadas al Congreso de la República en el inciso final del numeral 25 del artículo 150 de la Carta Política⁹, y lo distinguió de la autorización especial de que trata el numeral 9 del artículo 150, la cual sólo opera en los eventos que el mismo legislador indique frente a determinados tipos contractuales** -sin perjuicio de otros análisis que, en materia de contratación, ofreció ese alto Tribunal en relación con la capacidad contratación en el orden nacional-.

El anterior razonamiento, *mutatis mutandi*, se extiende a las demás entidades territoriales, de manera que, en línea de autorizaciones previas, no es posible exigir al Gobierno Nacional, al Gobernador Departamental, o al Alcalde Municipal, que deban tramitar ante el Congreso, la Asamblea, o el Concejo, respectivamente, una autorización especial para poder ejercer sus competencias en materia contractual,

⁶ **Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)*

9. *Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (...)*"

⁷ **Artículo 300.** *El nuevo texto es el siguiente: Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: (...)*

9. *Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales."*

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 086 de 1995

⁹ *"Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.*

comoquiera que ya el artículo 11.3 de la ley 80 de 1993 ¹⁰, les confirió tales facultades. **Por lo tanto, el trámite de las autorizaciones previas es, sin duda, de carácter excepcional, ya que solo opera en los casos concretos que expresamente hayan definido tales corporaciones, a través de sus instrumentos de actuación -Ley, Ordenanza o Acuerdo-.**

Pues bien, en punto de las autorizaciones especiales que requieren los alcaldes de sus Concejos municipales, la Corte Constitucional¹¹, en la misma línea, puntualizó lo siguiente:

(...)

Como se observa, el ordenamiento jurídico afirma la facultad del alcalde para contratar, con origen y fundamento en los artículos 314 y 315.3 de la Carta Política y el numeral 11.3 de la ley 80 de 1993; por lo mismo, tal competencia no está sujeta, por regla general, a las autorizaciones previas del Concejo Municipal¹², salvo en aquellos casos en que, (i) este último haya reglamentado como necesario el trámite de su autorización, o (ii) cuando la ley lo establezca frente a determinados tipos contractuales; línea que ha encontrado solidez en diversas providencias de la Sección Tercera de esta Corporación, entre otras, en pronunciamiento efectuado en el año 2014 bajo el expediente 6600-123-31-000-2004-02098-01(33832)¹³

Sobre esta segunda excepción, vale la pena señalar que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, introdujo un párrafo final al artículo 32 de la ley 136 de 1994, indicando que *el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:*

(...)

Del marco normativo analizado, se concluye que sólo en las dos hipótesis señaladas es posible exigir al alcalde la autorización previa del Concejo municipal para poder ejercer sus competencias contractuales, es decir, cuando

¹⁰ **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** (...)

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 (...)

¹¹ Sentencia C-738 de 2001.

¹² El Consejo de Estado, rad. 50001-23-31-000-2010-00548-01 en Sentencia del 19 de septiembre de 2019, señaló al respecto que, *“la competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal. Esta autorización de parte del Concejo debe ser determinada y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el Concejo municipal”.*

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

el reglamento expedido por el Concejo así lo imponga, o cuando la ley ordene tramitar tal autorización en presencia de determinados tipos contractuales, v. gr. los indicados en la norma transcrita, o en normas especiales que así lo dispongan. (Negrillas no son del texto original).

(...)

3.3.3. Las competencias contractuales de la Alcaldesa no se vieron afectadas por la manifestación del Concejo Municipal en sesión del 21 de enero de 2000

(...)

Ahora bien, de acuerdo con el tipo de contrato suscrito por la Alcaldía del municipio de Ginebra, se impone analizar si los contratos de prestación de servicios públicos hacen parte de alguna de las dos excepciones a la regla de competencia atribuida a los alcaldes por el ordenamiento jurídico, a saber: (i) cuando la ley haya dispuesto la autorización previa del Concejo Municipal; y (ii) cuando así lo haya establecido el Concejo municipal expresamente mediante reglamento.

En lo que atañe a la primera hipótesis, observa la Sala que en el régimen de la Ley 80 de 1993, aplicable al momento en que fue suscrito el contrato que se analiza, no estaba consagrada una excepción, restricción o condicionamiento al ejercicio de la competencia contractual de los representantes legales de las entidades públicas frente a los contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios, tal como se desprende de la regla fijada en el artículo 11.3 del mencionado Estatuto, como tampoco se advierte tal requisito de precedencia en otras disposiciones sobre la materia.

De modo que la Alcaldesa desplegó, bajo esta primera hipótesis, sus competencias en los términos establecidos en la ley de contratación vigente al momento de adelantar el trámite contractual; y por lo mismo, no estaba sujeta, bajo ningún instrumento legal, a requerir de autorización del Concejo, pues le bastaba invocar la capacidad derivada de su calidad de representante legal del municipio para acreditar su competencia en materia contractual, lo cual tiene pleno sustento, además, en los preceptos constitucionales de que tratan los artículos 314 y 315 de la Carta Política.

(...)

En lo que hace a la segunda excepción, esto es, a la existencia de un reglamento expedido por el Concejo, que impusiera al Alcalde la obligación de tramitar ante esa corporación una autorización para contratar, es necesario señalar lo siguiente:

Del recaudo probatorio se concluye, que para el momento en que se suscribió el

contrato *sub lite*, año 2000, el Concejo Municipal no había expedido una reglamentación por medio de la cual se impusiera su autorización previa para la celebración de contratos por parte del alcalde, razón por la que tal requisito no era exigible a la primera autoridad del municipio, y por ende, no obtenerla, o tramitarla sin requerirla, en nada restringía sus facultades para contratar.

Vale la pena resaltar que la sentencia objeto de apelación sí se ocupó de analizar qué efecto debía desprenderse del hecho de que el Concejo Municipal no hubiese expedido un reglamento para definir los contratos que debían ser previamente autorizados por esa corporación, y en los siguientes términos dejó plasmados sus razonamientos¹⁴:

“(…) se pregunta la Sala qué sucede en los eventos en que el Concejo Municipal no haya cumplido con su función de expedir la reglamentación prevista en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, teniendo en cuenta que el alcalde para contratar necesita previamente la autorización del Concejo Municipal conforme a dicho reglamento”. (Cursiva es del texto original).

Para resolver este cuestionamiento, reprodujo apartes del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación¹⁵ el 5 de junio de 2008, como obra a folios 298 - 299 del c. 2, entre los que destacó “ (...) La Sala observa que si los Concejos omitieran expedir el reglamento al que alude el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 o llegaran a limitar la autorización para contratar de tal manera que retardaran o interfirieran indebidamente la gestión de los asuntos municipales, comprometerían no sólo el cumplimiento de los fines estatales (art. 2 C.P.) sino el conjunto de normas que de forma sistemática y coherente regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar (...) [por lo que se] exige de los Concejos la reglamentación oportuna y adecuada de la autorización para celebrar contratos, so pena de comprometer directamente la responsabilidad de los servidores de dicha corporación administrativa” (cursiva del texto original)

Igualmente, resaltó del precitado concepto, haciendo propios sus análisis, que “Si un Concejo municipal persiste en su omisión de reglamentar la autorización de contratos en la forma prevista en los artículos 313-3 de la Constitución y 32-3 de la Ley 136 de 1994, el alcalde puede insistir en la necesidad del respectivo acuerdo (art. 315-5

¹⁴ Folio 298 y ss. c. 2

¹⁵ Concepto No. 1889 del 5 de junio de 2008, Rad. 11001-03-06-000-2008-00022-00

C.P.), así como presentar las respectivas quejas disciplinarias, fiscales y penales, según haya lugar por el incumplimiento de ese deber funcional” (cursiva del texto original).

A partir de esta línea que, por la época, marcaba el entendimiento de las citadas autorizaciones, el *a quo* señaló que ante la manifestación del Concejo Municipal de Ginebra de no autorizar a la Alcaldesa municipal a suscribir el contrato, conforme sucedió en la sesión de plenaria del 21 de enero de 2000, la única alternativa de la burgomaestre, era *“insistir ante esa corporación en la necesidad de aprobar el respectivo acuerdo o presentar las respectivas quejas disciplinarias y/o fiscales por el incumplimiento del Concejo Municipal de ese deber funcional”*¹⁶. (cursiva del texto original).

Sin embargo, la posición de esta Corporación a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil ha sufrido un cambio paulatino, pero radical¹⁷, en relación con el entendimiento de la autorización de los Concejos Municipales a los alcaldes para contratar. Así, en su pronunciamiento del año 2015, antes reseñado, afirmó: (Negrilla no es del texto original).

“[e]n efecto, si bien en un principio se pensaba que el alcalde no podía contratar mientras que el Concejo municipal no lo autorizara para tales efectos, lo que usualmente se traducía en el convencimiento de que era necesario obtener por el alcalde un acuerdo municipal anual que le otorgara dicha habilitación, actualmente es claro que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia. Por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los alcaldes 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, salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el Concejo municipal expresamente mediante acuerdo.

De este modo, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un

¹⁶ Folio 304-305 c. 2

¹⁷ Ver Conceptos 2215 del 9 de octubre de 2014, y 2238 del 11 de marzo de 2015.

determinado contrato a autorización previa del Concejo Municipal, habrá de entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual". (cursiva del texto original).

Esta última interpretación, con la que comulga la Sala, garantiza el engranaje de las competencias atribuidas a las diferentes autoridades locales, expresión de su autonomía territorial y administrativa, sin dejar de lado que su razonado y legítimo ejercicio, pende a la vez del criterio sistémico con que se armonicen los preceptos constitucionales y legales en que descansa su origen y atribución. De esta forma, reconocer el alcance limitado y excepcional de las autorizaciones que los alcaldes deben tramitar ante los Concejos, es expresión de interpretar con verdadero efecto útil normativo las competencias territoriales, sin promover entre sus autoridades una pugna no admisible en la estructura político-administrativa nacional. (Negrilla y subraya fuera del texto).

En esta línea, hay que destacar, que en el año 2014 esta Subsección tuvo oportunidad de pronunciarse en relación con el alcance y límites de las autorizaciones previas de los Concejos municipales en materia de contratación, afirmando las bases que, en definitiva, hoy constituyen una posición pacífica en esta Corporación. En la citada providencia, se concluyó lo siguiente:

" (...) A juicio de la Sala 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"¹⁸.

En línea de lo dicho, y de cara a los sucesos *sub judice*, está probado que el Concejo Municipal de Ginebra no expidió un reglamento en el que indicara los contratos que debían ser autorizados previamente por esa Corporación, y por lo tanto las facultades de la primera mandataria no estaban condicionadas al momento de la suscripción del contrato objeto de este proceso -año 2000- de suerte que, ni siquiera la manifestación

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014. Exp. 6600-123-31-000-2004-02098-01(33832). Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

del Concejo en la sesión del 21 de enero de 2000 de **no autorizar** la contratación propuesta por la Alcaldesa, puede tener la connotación de un reglamento, **pues este último debe verse en un Acuerdo, el cual no fue expedido, en el que se haga una exposición de los motivos que llevan a esa corporación a razonar y señalar qué contratos deben contar con su autorización previa, y definir en su cuerpo normativo (i) los tipos contractuales, (ii) el trámite interno que habrá de surtir la autorización, y (iii) los requisitos que deben acompañar tal solicitud.** (Resaltado fuera del texto original).

Concluye entonces esta Subsección, que la mandataria municipal obró con competencia al suscribir el contrato de prestación del servicio de aseo del municipio, pues no requería, para la validez de sus actuaciones contractuales, obtener el beneplácito de ese cuerpo colegiado de elección popular, pues no se configuró una excepción a sus competencias generales por vía legal o reglamentaria.

El **CONSEJO DE ESTADO** en sentencia del 19 de septiembre de 2019, Sección 1ª, radicado No 50001-23-31-000-2010-00548-01, C.P. **NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**, sobre el tema dijo:

(...)

Esta interpretación impone concluir que, la competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal.

Esta autorización de parte del Concejo debe ser determinada y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal.

Tal posición encontró eco posteriormente en la modificación de la Ley 136, en cuanto enumera los eventos en los que según el transcrito artículo 32, requieren de autorización por el concejo municipal. Esta lista se introdujo mediante la Ley 1551¹⁹ de julio 6 de 2012²⁰, que modificó el citado el artículo 32²¹ al adicionar el siguiente párrafo que, prevé:

(...)

¹⁹ Esta Ley empezó a regir con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado.

²⁰ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

²¹ Según lo dispuesto en el artículo 18.

De estas disposiciones y el fundamento jurisprudencial de la Corte Constitucional que fue transcrito, **se tiene que a los concejos municipales les corresponde establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación a los alcaldes municipales, bajo los criterios de razonabilidad en que debe fundarse la expedición de dicha reglamentación.**

De lo anterior, se concluye, como lo dijo el a quo que esta atribución de autorización no puede comprender la totalidad de los contratos que suscriba un alcalde municipal, en tanto se restringe únicamente y de manera excepcional a "**los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política.**"²². (Se resalta).

La **SALA DE CONSULTA** y **SERVICIO CIVIL** del **CONSEJO DE ESTADO**, en concepto del 18 de mayo de 2016, radicado No 11001-03-06-000-2016-00023-00(2284), C.P. **ALVARO NAMÉN VARGAS**, explicó:

(...)

Con la misma lógica argumentativa utilizada por la Corte Constitucional al estudiar el artículo 150-9 de la Constitución Política (*infra*, 2.1), la Sala de Consulta aclaró el alcance de la autorización que deben dar los concejos municipales al alcalde para contratar de acuerdo con el artículo 313-3 Superior. En sus Conceptos 2215 de 2014 y 2230 y 2238 de 2015²³ precisó de manera particular lo siguiente:

a. La potestad de los concejos municipales no puede ser interpretada de manera aislada y sin consideración a las competencias de los alcaldes y a la autorización para contratar que les da la Ley 80 de 1993. El verdadero sentido del artículo 313-3 de la Constitución Política solo se logra a partir de una lectura sistemática de las normas constitucionales y legales que regulan las competencias tanto de los concejos municipales como de los alcaldes, en consonancia con las normas de contratación pública y presupuestales, y con los principios de la función administrativa. Entre todas estas disposiciones debe operar un *principio de articulación* y no de exclusión o anulación.

La Sala advirtió especialmente que de conformidad con el Estatuto de Contratación Pública y las normas orgánicas de presupuesto, el alcalde ha sido autorizado por el legislador para contratar y representar legalmente al municipio²⁴, **de modo que la función constitucional de los concejos municipales no puede anular las competencias de los alcaldes o permitir una intromisión indebida en ellas.**

²² Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001

²³ Estos conceptos tienen como antecedentes los Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008, y la Sentencia C-738 de 2001, en la cual la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 136 de 1994 y precisó el alcance del artículo 313-3 de la Constitución Política.

²⁴ Concepto 2238 de 2015: "1.1. Los alcaldes tienen competencia constitucional y legal propia para suscribir contratos. De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes 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...".

b. El alcance de la expresión “autorizar al alcalde para contratar” debe atender también la diferente naturaleza de las funciones que cumplen los concejos municipales y los alcaldes. Así, mientras los primeros son corporaciones públicas de representación popular que como tal ejercen un papel de planeación, reglamentación y control político a nivel local, los segundos son órganos ejecutores, responsables de la realización de los presupuestos, la prestación efectiva de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades locales. Por tanto, no cabría una interpretación que desdibujara ese reparto funcional y convirtiera a la corporación local en un órgano permanente de ejecución de la contratación municipal.

c. *Las corporaciones públicas de elección popular no pueden intervenir en los procesos de contratación.* Como se recordó en Concepto 2230 de 2015, el artículo 25-11 de la Ley 80 de 1993 establece expresamente que “*las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación*”, lo que ratifica que el mandato constitucional sobre la “*autorización*” de los concejos municipales a los alcaldes para contratar, en ningún caso podría significar el derecho o facultad de esas corporaciones de convertirse en instancias permanentes de la contratación territorial.

d. *Las funciones de las corporaciones públicas territoriales son de naturaleza administrativa.* En consecuencia, en ejercicio de sus competencias de “*reglamentación*” de los asuntos locales los concejos municipales “*no pueden legislar o expedir normas en materia contractual*”²⁵ ni mucho menos “*modificar o adicionar el Estatuto General de Contratación Pública*”²⁶.

e. *La Constitución Política no tiene previsto ni permite “bloqueos institucionales” que paralicen la contratación local e impidan la satisfacción de las necesidades municipales.* En consecuencia, la interpretación 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 “*desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde*” y resulta “*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)*”²⁷

Así, en el Concepto 1889 de 2008 se advirtió que aquellos intentos de bloqueo institucional por parte de las corporaciones locales podrían dar lugar a responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal de sus miembros²⁸.

f. Conclusión: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal.

²⁵ Concepto 2215 de 2014.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Concepto 2238 de 2015.

²⁸ “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 Política 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 a los alcaldes sobre la contratación municipal, no solo 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 e sus atribuciones y desconocería 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 (...)” (Concepto 1889 de 2008).

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala concluyó que el artículo 313-3 de la Constitución Política solamente regula **una autorización previa excepcional**, como quiera que la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto le confieren al alcalde la capacidad suficiente para representar al municipio y suscribir los contratos necesarios para el funcionamiento de la administración local.

La Sala advirtió entonces que el artículo 313-3 Superior no ordena que todos los contratos suscritos por el alcalde deban ser consentidos previamente por el concejo municipal, ni a través de una autorización previa general (anual o periódica) ni de una individual para cada uno de los contratos del municipio. De esta manera se revaluó la tesis de que los alcaldes no podían contratar hasta que los concejos municipales expidieran cada año el acuerdo que les otorgara dicha habilitación, situación que evita paralizar la contratación municipal y eventuales presiones de esas corporaciones públicas hacia el alcalde.

Al tratarse de una autorización excepcional (como la del artículo 150-9 de la C.P.), la Sala señaló que el alcalde solo necesitará de ella:

- (i) en los casos en que la ley lo exige expresamente (parágrafo del artículo 38 de la Ley 136 de 1994) y
- (ii) **para los demás contratos respecto de los cuales el concejo municipal, en ejercicio de la autonomía local, lo haya establecido previamente mediante acuerdo, según lo permite expresamente el numeral 3º del artículo 38 ibídem. En relación con este último aspecto la Sala aclaró que el hecho de que el legislador estableciera una lista de contratos sometidos a la autorización previa del concejo municipal, no era impedimento para que esta corporación pudiera someter a ese mismo requisito otros contratos adicionales, siempre que, claro está, se respetara el principio de excepcionalidad que rige este tipo de autorizaciones previas.** Cabe advertir, como adelante se verá, que esta posibilidad no existe en el nivel departamental pues no hay una norma equivalente al artículo 32 de la Ley 136 de 1994 que lo permita.

g. Aspectos especialmente relevantes para la presente consulta. De lo señalado en este capítulo, la Sala resalta cómo también en el plano local la Ley 80 de 1993 constituye la autorización general que los alcaldes necesitan para contratar, de modo que a pesar de su aparente amplitud, la potestad constitucional del concejo municipal de “autorizar al alcalde para contratar” (artículo 313-3) es de carácter excepcional y solo aplica para los casos en que la ley o esa misma corporación local lo hayan señalado expresamente. (Negrilla son de la Sala).

La Sala destaca también, como se estudió en el Concepto 2214 de 2015, que la facultad de los concejos municipales de someter a su autorización previa otros contratos adicionales a los establecidos en la ley tiene fundamento normativo expreso, en particular en la primera parte del numeral 3º del artículo 38 de la Ley 136 de 1994, según el cual dicha corporación tiene competencia para “reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo”. En todo caso, con la advertencia de que no es una potestad absoluta y se rige, como se ha reiterado, por un principio de excepcionalidad²⁹, pues “los concejos municipales deben actuar con razonabilidad.

²⁹ Concepto 2215 de 2014: “En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual solo están

de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local³⁰. (Subraya fuera de texto).

Tenemos que la Alta Corporación en concepto del 9 de octubre de 2014, radicado No 11001-03-06-000-2014-00134-00 (2215), C.P. **WILLIAM ZAMBRANO CETINA**, detalló que el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, no restringió a esos tipos contractuales la atribución de los **CONCEJOS** para someter a su autorización la celebración de contratos por parte de la Entidad territorial, puesto que los **CONCEJOS** podían, a través de acuerdo, añadir otros contratos a los referidos en la norma bajo criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, ya que, en todo caso, la intervención del órgano colegiado para definir en cuáles contratos el **ALCALDE** estaba sometido a obtener la autorización del **CONCEJO** constituye una excepción, puesto que por regla general la iniciativa en la celebración de los contratos compete al **ALCALDE**.
Comentó:

(...)

Dicho de otro modo se ha generado el interrogante de si los 5 casos señalados en el parágrafo 4º de la norma trascrita, son los únicos que requieren autorización de los concejos municipales o si estos podrían, en ejercicio de la competencia general contenida en el numeral 3º del mismo artículo 32, adicionar esa lista con otros contratos que consideren necesario someter a su aprobación previa.

4. Para la Sala la respuesta es negativa para la primera parte de la proposición y afirmativa para la segunda. **Es decir 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.** Lo anterior por las razones que se exponen a continuación:

(...)

De modo que existen mejores y más poderosas razones para entender que la ley 1551 de 2012 no eliminó, porque no podía hacerlo, la facultad de los concejos municipales de señalar qué contratos adicionales a los previstos en la ley, también requieren su autorización.

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”.

³⁰ Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: *“Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada.”*

Expediente: 50001-33-33-004-2014-00073-02 N.YR.

Actor: **LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA**

Contra: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

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 jurisprudencia³¹ y la doctrina de esta Sala³² 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. (Negrilla y Subraya no es el texto original).

De acuerdo con lo esbozado sobre la materia objeto de análisis, se extrae que excepcionalmente, el **ALCALDE** necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar solamente en dos eventos:

³¹ Ver Sentencias C-086 de 1995 y C-738 de 2001.

³² Conceptos 1889 de 2008 y 1371 de 2001.

- En los casos expresamente señalados en el párrafo 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 contratos allí enlistados.

- En los casos adicionales que considere el **CONCEJO MUNICIPAL** mediante Acuerdo, en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, frente aquellos contratos que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local; motivos que deben consignarse en el Acuerdo que reglamente dicha función de autorización para contratar, en donde se justifique mínimamente cuáles fueron los criterios de pertinencia y oportunidad que se tuvieron en cuenta para que determinado contrato, ya sea por razón de su naturaleza, cuantía o importancia, tiene una trascendencia para la Entidad territorial en las finanzas públicas o en la estabilidad fiscal; para de esta manera, se pueda hacer una valoración, que permita establecer la trascendencia del contrato regulado en las políticas públicas del Municipio.

Al respecto, debe señalarse que, todo acto administrativo debe contener una debida motivación, a excepción cuando se trate del ejercicio de facultades discrecionales, que no es el caso, pues claramente la atribución que tiene el **CONCEJO MUNICIPAL** de establecer qué contratos adicionales a los previstos por el Legislador requieren de su autorización, es una facultad que deviene en excepcional y, por lo tanto, debe enmarcarse dentro de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que solamente podrá controlarse con la adecuada exposición de motivos en el Acuerdo que reglamente tal facultad, de lo contrario, podría dar lugar a decisiones arbitrarias o caprichosas.

Sobre el deber de motivación del acto administrativo, el **CONSEJO DE ESTADO** manifestó:

La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la administración, **según la cual ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración.**

En este orden de ideas, los motivos del acto administrativo, comúnmente llamados "considerandos", deberán dar cuenta de las razones de hecho, precisamente circunstanciadas, y de derecho, que sustenten de manera suficiente la adopción de determinada decisión por parte de la administración pública, así como el razonamiento causal entre las razones expuestas y la decisión adoptada. (Se resalta).

De lo anteriormente expuesto, es dable concluir lo siguiente: (i) la autorización prevista en la norma constitucional por parte de las **CONCEJOS MUNICIPALES** para que los **ALCALDES** puedan contratar debe ser excepcional sin que comprometa todos los contratos a ejecutar; (ii) excepcionalmente, requerirá de autorización del **CONCEJO MUNICIPAL** al **ALCALDE** para contratar frente a los contratos que taxativamente se enlistaron en el parágrafo 4º, del artículo 32, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, y respecto de aquellos que el **CONCEJO** lo haya dispuesto previa y expresamente mediante acuerdo, bajo criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad; (iii) El Acuerdo que reglamente dicha función y señale los contratos que requieren de la autorización para contratar del **CONCEJO MUNICIPAL**, diferentes a los previstos por el Legislador, debe contener una debida motivación, en donde se justifique mínimamente cuáles fueron los criterios de pertinencia y oportunidad que se tuvieron en cuenta para que determinado contrato, ya sea por razón de su naturaleza, cuantía o importancia, tiene una trascendencia para la Entidad territorial en las finanzas públicas o en la estabilidad fiscal; (iv) la autorización por parte de los **CONCEJOS MUNICIPALES** deberán limitarse a trazar las reglas aplicables a cada caso, sin determinar aspectos propios atribuidos constitucionalmente al Alcalde; (v) tales autorizaciones no pueden modificar los aspectos ya regulados por el **ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** e inferir en el normal funcionamiento de la gestión de la contratación como lo establece la

Ley 80 de 1993, y (vi) el **ALCALDE** es el ordenador del gasto público de acuerdo a lo presupuestado para su funcionamiento, por lo que, se entiende, tiene 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, salvo en los dos casos mencionados previamente.

Entonces descendiendo al caso concreto, se avizora que la Jueza de 1ª instancia declaró la **NULIDAD** de los artículos 1 y 2, del Acuerdo No 264 de 2015, principalmente, por cuanto del texto del Acuerdo, ni de sus antecedentes, encontró una justificación para limitar la actividad contractual bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Pues bien, conforme se explicó a lo largo de este proveído, los **CONCEJOS MUNICIPALES** están facultados constitucionalmente y legalmente para regular mediante Acuerdo los Contratos que requieren su autorización, los cuales no se encuentran limitados a los casos expresamente previstos en el párrafo 4º, de la Ley 1551 de 2012, toda vez que, dentro de su autonomía, pueden someter a su autorización otros contratos adicionales, siempre y cuando esto se requiera por la importancia, cuantía o impacto local del contrato a celebrar, esto es, aquellos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante y crucial el desarrollo del Municipio, soportado en criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Revisado el texto del artículo 1, del Acuerdo No 264, del 15 de abril de 2015, se observa que el **CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO** estableció que los contratos de obra pública y suministro que superen la cuantía fijada en el mismo, requerirán de su previa autorización, que son diferentes a los señalados en el párrafo 4º, del artículo 32, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18, de la Ley 1551 de 2012, lo cual en principio, se encuentra ajustado a las disposiciones normativas que regulan la materia, en tanto que dicha Corporación de

elección popular está facultada para determinar qué contratos adicionales a los indicados por la mentada Ley, requieren de su autorización previa para contratar, sin embargo, como también se explicó en precedencia, esa facultad es de carácter excepcional, por lo que, el **CONCEJO MUNICIPAL** debe actuar con razonabilidad y proporcionalidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite únicamente aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o naturaleza que tengan un impacto crucial en el desarrollo local, luego, no pueda abarcarse todos los contratos que deba suscribir el Alcalde como representante legal del Municipio.

Analizado el Acuerdo 264, del 15 de abril de 2015, no se otea motivación alguna que permita determinar por qué solamente por razón de la cuantía se requiere de la autorización previa para los contratos allí descritos, y que esto haya sido producto de un análisis de importancia, impacto local económico o social en la vida del Municipio.

En otros términos, no se ofrece justificación alguna, que lleve a establecer, a partir de los principios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que los contratos de obra pública y suministro que superen el monto indicado en el artículo 1º del referido Acuerdo, tendrán indudablemente un impacto importante en las finanzas públicas o en la estabilidad fiscal del **MUNICIPIO**.

De esta manera, no deja de ser lo anterior un evidente ejemplo de la extralimitación en las funciones que el numeral 30, del artículo 32, de la Ley 136 de 1994 le asignó a los **CONCEJOS MUNICIPALES**, toda vez que sin mediar ninguna justificación se limitó la actividad contractual del **ALCALDE** del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** en contratos cuya complejidad en términos presupuestales no salta a la vista y, por tanto, no atienden a la finalidad que buscó la Constitución y el Legislador al asignarles la referida potestad reguladora; máxime cuando los tipos contractuales regulados en el artículo 1º del Acuerdo 264 de 2015, corresponden a negocios que hacen parte del giro ordinario en la actividad del Municipio, luego, no se

entienda, por qué, este tipos de contratos, solamente por razón de un tope en la cuantía, afectaran de manera importante la vida municipal; de lo cual valga la pena decir, además de que no se ilustró en el Acuerdo los parámetros que se tuvieron en cuenta para la fijación de ese límite, no se allegó elemento probatorio alguno que justifique la medida que se adoptó.

A diferencia de los contratos expresamente enlistados 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 tienen una transcendencia crucial en el desarrollo local, pues tienen impacto en las políticas públicas del municipio, bien sea por la afectación de las finanzas o el patrimonio de este (núm. 1, 2, 3 y 4), o por la definición de la gestión de servicios públicos o de infraestructuras públicas mediante el concurso de los privados (núm. 6), no se avizora que lo mismo suceda respecto de los contratos de obra pública y de suministro, solamente por qué se supere la cuantía que **discrecionalmente** fijó el **CONCEJO MUNICIPAL**.

En síntesis, en el mencionado Acuerdo, ni de la documental que se aportó al expediente, que hace parte de los antecedentes administrativos del mismo, no se brindan razones del por qué a partir de la cuantía que allí se estableció, se requiere obligatoriamente la intervención del **CONCEJO MUNICIPAL**, o de qué manera esa situación afecta de manera importante la vida del Municipio, tal parece que ese parámetro se adoptó de manera discrecional por los miembros del **CONCEJO MUNICIPAL**, basados tal vez, en meras conjeturas, pero que no encuentra soporte fáctico que justifique dicha medida.

Ni siquiera, en la exposición de motivos del Acuerdo acusado (fls. 59 – 61 C-1ª inst.), no se logra extraer cuáles fueron los criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad que tuvo en cuenta el **CONCEJO MUNICIPAL** a la hora de imponer que en esos casos se requería de su autorización para contratar, simplemente se indicaron los fundamentos jurídicos que avalan esa competencia.

Recuérdese, que la reglamentación que sobre el particular expidan los **CONCEJOS MUNICIPALES** debe obedecer a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, ya que el ámbito de aplicación de autorizaciones como la prevista en el numeral 3 del artículo 313, de la Constitución es muy restrictivo, debido a que el **ALCALDE** no puede verse privado de su facultad general de 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, sino únicamente a aquellos que por sus circunstancias especiales lo requiera. En consecuencia, so pretexto de reglamentar el trámite de las autorizaciones excepcionales, las corporaciones de elección popular municipales no pueden interferir en los procesos de contratación o coartar las competencias constitucionales y legales que tienen los **ALCALDES** en esa materia.

Atendiendo a lo que se ha venido exponiendo y en consideración al tema objeto de unificación por la **SALA PLENA**, se entiende que, el **CONCEJO MUNICIPAL** al exigir al **ALCALDE** del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** autorización previa para contratar en los contratos de obra pública y suministro, teniendo como único parámetro el establecimiento de un tope en la cuantía del contrato, sin brindar motivación alguna en el Acuerdo que contiene la reglamentación de dicha autorización, que justifique mínimamente cuáles fueron los criterios de pertinencia y oportunidad que se tuvieron en cuenta para que estos contratos por razón de su cuantía, tengan una trascendencia para la Entidad territorial en las finanzas públicas o en la estabilidad fiscal, tal facultad no obedece a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Bajo las consideraciones que anteceden, la **SALA PLENA CONFIRMARÁ** el fallo impugnado, porque aunque no se desconoce qué los **CONCEJOS MUNICIPALES** cuentan con la competencia para reglamentar la

autorización para contratar, señalando los casos en que esta se requiere y los contratos que quedan limitados a su autorización, esa atribución no es absoluta, sino que debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, lo que no se otea en el presente asunto, ya que el **CONCEJO MUNICIPAL** únicamente se limita en señalar una cuantía a partir de la cual para unos contratos en específico se debe requerir de su autorización, sin que se ofrezca alguna razón que de cuenta de la necesidad de su intervención en la actividad contractual del **ACALDE** municipal, máxime cuando la exigencia de la autorización recae sobre unos contratos que por su naturaleza son indispensables para el buen funcionamiento del Municipio.

CONDENA EN COSTAS

La condena en costas se encuentra regulada en el artículo 188 del C.P.A. C.A, debiendo el Juez pronunciarse sobre su procedencia en la sentencia, salvo cuando se trate de un asunto de interés público, cuya liquidación y ejecución se deberá regir por las normas del **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL**, hoy **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**.

En atención a que el asunto que se debate es de interés público, no es procedente la condena en costas.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: La **SALA PLENA** fija como criterio de interpretación, en asuntos con identidad fáctica y jurídica al caso aquí analizado, el siguiente:

El Concejo Municipal al exigir al **ALCALDE** del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** autorización previa para contratar en los contratos de obra pública y suministro, teniendo como único parámetro el establecimiento de un tope en la cuantía del contrato, sin brindar motivación alguna en el Acuerdo que contiene la reglamentación de dicha autorización, que justifique mínimamente cuáles fueron los criterios de pertinencia y oportunidad que se tuvieron en cuenta para que estos contratos por razón de su cuantía, tienen una trascendencia para la Entidad territorial en las finanzas públicas o en la estabilidad fiscal, tal facultad no obedece a criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida en la audiencia inicial por el **JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**, el 28 de febrero de 2018.

TERCERO: Sin codena en costas, por cuanto en este tipo de procesos no resulta procedente.

CUARTO: En firme la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE. -

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión de la fecha, según Acta No.- 050.

Firmado Por:

Teresa De Jesus Herrera Andrade
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa

Expediente: 50001-33-33-004-2014-00073-02 N.YR.
Actor: **LUIS FERNANDO MEDINA MENDOZA**
Contra: **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- CONCEJO MUNICIPAL**

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Hector Enrique Rey Moreno
Magistrado
Mixto 003

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Carlos Enrique Ardila Obando
Magistrado
Mixto 002

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Claudia Patricia Alonso Perez
Magistrado
Mixto 005

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Nilce Bonilla Escobar
Magistrada
004

Tribunal Administrativo De Meta

Nohra Eugenia Galeano Parra
Magistrada
Mixto

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

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: **d871e8a995f0ca683e4724a6baf0c519d35634a83d1b9da7ccf342c4a00386bb**
Documento generado en 12/11/2021 02:44:21 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>