

ASUNTOS TERRITORIALES - Autorización para celebrar contratos / CONCEJO MUNICIPAL - Facultad para autorizar al alcalde para celebrar contratos / FACULTAD DE CONCEJO PARA AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS – Alcance / CONCEJO MUNICIPAL - Atribuciones / CONCEJO MUNICIPAL - Límites a reglamentación de autorización a alcalde para contratar / CONTRATACIÓN POR ALCALDE MUNICIPAL – Asuntos que requieren de autorización por el concejo municipal / FACULTAD DE CONCEJO PARA AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS – No comprende todos los contratos que suscriba el alcalde municipal

[L]a 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 1551 de julio 6 de 2012, que modificó el citado el artículo 32 al adicionar el siguiente párrafo que, prevé: “[...] PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: 1. Contratación de empréstitos. 2. Contratos que comprometan vigencias futuras. 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5. Concesiones. 6. Las demás que determine la ley. De estas disposiciones y el fundamento jurisprudencial de la Corte Constitucional que fue transcrito [Sentencia C-738 de 2001], 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."

ASUNTOS TERRITORIALES - Autorización para celebrar contratos / CONCEJO MUNICIPAL - Límites a reglamentación de autorización a alcalde para contratar / FACULTAD DE CONCEJO PARA AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS – No comprende todos los contratos que suscriba / FACULTAD DEL ALCALDE PARA CONTRATAR – La regla general es que es sin una autorización previa, general o periódica del concejo municipal / FACULTAD DE CONCEJO PARA AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS – Nulidad del acuerdo que establece que se requiere una autorización general

De esta disposición [artículo 29 del Acuerdo 016 de 2008] se predica que era atribución del Concejo Municipal de Inírida reglamentar los casos en los que se requería la autorización previa para contratar, lo que deviene en que una autorización general, como la que se confirió en el acto acusado, resulta contraria al ordenamiento jurídico, conforme lo concluyó el a quo. Ahora bien, descendiendo al asunto objeto de reproche del recurso de alzada, el planteamiento de oposición se circunscribe únicamente a que la declaratoria de nulidad del artículo 1° del Acuerdo 009 de 2010, recaiga frente al período que se fijó para ejercer dicha autorización en la celebración de contratos, dejando a salvo la generalidad que se

fijó respecto del ejercicio de esta autorización para la realización de la función contractual, esto es, sin distinguir qué materia o casos corresponden a dicha habilitación. Esta modulación que pretende la parte apelante respecto de la decisión anulatoria, no tiene soporte jurídico alguno, pues aún eliminando el período de autorizaciones, las mismas continúan siendo generales, lo que implicaría mantener un acto que es contrario al ordenamiento normativo y al desarrollo jurisprudencial al que se ha aludido. [...] De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 1° del acto acusado, pues el entendimiento en que se soporta y las razones de conveniencia que invoca, referidas a la legalidad de los contratos suscritos frente a esta autorización general no tienen justificación. En efecto, la potestad de suscribirlos por el alcalde está reconocida por la ley y solo eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se trámite dicha autorización.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 314 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 315 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 11 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 32 / LEY 1551 DE 2012

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 009 DE 2010 (12 de marzo) CONCEJO MUNICIPAL DE INÍRIDA – ARTÍCULO 1 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00548-01

Actor: JOSÉ CAMILO CIFUENTES MUÑOZ

Demandado: MUNICIPIO DE INÍRIDA – CONCEJO MUNICIPAL

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tesis: LOS CONCEJOS MUNICIPALES PUEDEN AUTORIZAR A LOS ALCALDES MUNICIPALES PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS EN LOS CASOS EN QUE HAYAN REGLAMENTADO ESTA ATRIBUCIÓN, BAJO CRITERIOS DE RAZONABILIDAD. 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, PUES ESTA DEBE ESTAR DELIMITADA A LOS CASOS EXPRESAMENTE FIJADOS O A LOS DETERMINADOS POR LA LEY. SE CONFIRMA LA SENTENCIA APELADA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el numeral segundo de la sentencia de 18 de marzo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en cuanto declaró la nulidad del artículo primero del Acuerdo núm. 009 de 12 de marzo de 2010, ***“Por medio del cual se autoriza pro tempore a la Alcaldesa del Municipio de Inírida y se dictan otras disposiciones”***, expedido por el Concejo Municipal de Inírida.

I. ANTECEDENTES

I.1- El señor JOSÉ CAMILO CIFUENTES MUÑOZ, invocando su condición de Presidente del Concejo Municipal de Inírida¹, a través de apoderado, y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a obtener la nulidad del Acuerdo núm. 09 de 12 de marzo de 2010, expedido por Concejo Municipal de Inírida, ***“Por medio del cual se autoriza pro tempore a la Alcaldesa del Municipio de Inírida y se dictan otras disposiciones”***.

I.2.- El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que la Alcaldesa del Municipio de Inírida, mediante Decreto 015 de 1º de marzo de 2010, convocó al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias para solicitar que se le concedieran facultades especiales *pro tempore*.

Indicó que el proyecto de acuerdo, surtió su primer debate el 2 de marzo de 2010, con informe de ponencia de la misma fecha suscrito por el segundo Vicepresidente del Concejo Municipal, en el que se dejó consignada la ausencia

¹ Para el momento de la presentación de la demanda.

tanto del Presidente como del Secretario de la Corporación, quienes solicitaron el aplazamiento de la sesión convocada para el día 2 de marzo de 2010, por permiso autorizado para ausentarse ese día.

Agregó que la Alcaldesa no atendió la petición de aplazamiento, elevada por el Presidente del Concejo y se procedió en consecuencia y ante la mayoría de concejales de la coalición de gobierno a designar de Presidente Ad hoc, procedimiento que a juicio del actor invalidó la sesión, según lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 136 de 2 de junio de 1994².

Señaló que el 3 de marzo de 2010, el Presidente del Concejo legalmente elegido, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 34.5 del reglamento Interno del Concejo Municipal, procedió a repartir la ponencia para discusión, la cual le correspondió a la Concejal Nelly Rodríguez Zapata, quien el 5 de marzo de 2010, rindió concepto desfavorable, bajo el argumento que la falta de información suministrada por la administración municipal para justificar las facultades solicitadas y la ausencia de unidad de materia del proyecto de acuerdo, le impedían su presentación.

Manifestó que pese a los reparos advertidos por la ponente, se aprobó el proyecto de acuerdo 009 de 12 de marzo de 2010, por medio del cual se le otorgaron facultades *pro tempore* a la mandataria, no solo las solicitadas hasta el mes de mayo de la misma anualidad, sino hasta el mes de agosto de 2010, procedimiento que estima abiertamente ilegal, por cuanto vulnera además de la Constitución Política, los artículos 24 y 31 de la Ley 136 y el reglamento del Concejo Municipal.

² "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Por último, refirió que en virtud del Acuerdo núm. 009 de 12 de marzo de 2010, sancionado por la alcaldesa el 19 de marzo siguiente, la administración municipal contrajo obligaciones y ejecutó recursos, desconociendo la legalidad de los actos administrativos.

I.3.- Consideró que el acto acusado violó los artículos 3º, 91, 94, 133 (modificado por el Acto legislativo 01 de 2009, artículo 5º), 134 (modificado por el Acto legislativo 01 de 2009, artículo 6º), y 315, numerales 1 y 8 de la Constitución Política; 3º, numeral 4, literales a) y e), 24, 31, 91, literal a), numeral 4, 97, numeral 1 de la Ley 136 de 1994; y 29, 29-1, numeral 3, y 34 del Acuerdo 016 de 26 de agosto de 2008, mediante el cual se adoptó el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Inírida.

Sobre el acto administrativo acusado, el actor señaló que fue el resultado de un procedimiento irregular por medio del cual el Concejo Municipal de Inírida, le otorgó facultades *pro tempore* a la Alcaldesa.

Que contravino las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas, sin tener en cuenta que el Alcalde y las otras autoridades municipales, están sometidos al control político del Concejo Municipal, que responde al desarrollo institucional de colaboración armónica entre las diferentes autoridades de los poderes públicos y, no le es dable a la autoridad municipal, controvertir las determinaciones del Concejo Municipal sin el cumplimiento de los requisitos señalados para el efecto.

I.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Municipio de Inírida, a través de apoderada, en el escrito de contestación de la demanda, se opuso a las pretensiones y también planteó las siguientes excepciones:

I.4.1 Legalidad de los actos administrativos

Advirtió que la actuación de los funcionarios que componen la administración pública, está supeditada a la Constitución y a las leyes.

Que al servidor público solo le es posible cumplir con las funciones que expresamente la ley le ha asignado y debe hacerlo con la mayor diligencia posible, comoquiera que su inobservancia le acarrea responsabilidades jurídicas y políticas.

Por lo anterior, señaló que las actuaciones de la administración municipal son regladas por la ley y en acatamiento de ello, se convocó al Concejo a sesiones extraordinarias, las cuales dieron lugar a la sanción, promulgación y publicación del acuerdo cuestionado.

I.4.2 Excepción de cumplimiento de las normas en el acto administrativo materia de este litigio

Advirtió que en el presente caso correspondía a la parte demandante probar que el acuerdo acusado, se expidió con desconocimiento de las normas superiores que gobiernan la materia.

Alegó que quien pretende desvirtuar la presunción de legalidad que se predica de los actos administrativos, les corresponde la carga de demostrar que los

supuestos tenidos en cuenta por la Administración contenidos en la motivación, no corresponden a la realidad. De la misma manera, advierte que quien pretende el resarcimiento de algún perjuicio en virtud de la ocurrencia de un daño antijurídico imputable a la administración, tiene la carga de probar los supuestos de hecho que acrediten la ocurrencia del mismo.

I.4.3 Excepción de fondo de falta de legitimación en la causa por pasiva

Consideró que en el presente caso la excepción propuesta debe prosperar por cuanto el municipio demandado no se encuentra expresamente llamado por la ley a responder en virtud de las pretensiones elevadas en la demanda. Como sustento de su dicho, citó algunos apartes de pronunciamientos emitidos sobre tal figura tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Meta, en sentencia de 18 de marzo de 2014, declaró la nulidad **del artículo 1º del Acuerdo núm. 09 de 12 de marzo de 2010** y denegó las demás pretensiones planteadas en la demanda. Los razonamientos en que se fundó se pueden resumirse así:

Declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Municipio. Al respecto señaló que si bien el acto administrativo acusado fue expedido por el Concejo Municipal de Inírida, dicha corporación carece de personería jurídica y, por tanto, su representación constitucional y legal la tiene el municipio.

Frente a la vulneración de las disposiciones contenidas en la Ley 136, aclaró que el artículo 23 establece los períodos en que deben sesionar los Concejos Municipales y, el artículo 31 prevén que es obligatorio respecto de dichas corporaciones expedir su reglamento interno.

En virtud de tal obligación y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 26 y 61 del Acuerdo núm. 16 de 26 de agosto de 2008³, el Concejo del municipio de Inírida, catalogado como un municipio de sexta categoría, sesiona de manera ordinaria en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre.

El a quo consideró que no se evidenció irregularidad alguna en el procedimiento que se surtió durante los días 2 y 3 de marzo de 2010, en virtud de la convocatoria que realizó la señora alcaldesa a sesiones extraordinarias a partir del primero de los días antes señalados, con el fin de discutir la aprobación del acuerdo demandado.

Sostuvo que pese a la no comparecencia del Presidente titular del Concejo, se procedió a designar un Presidente *ad hoc* con el fin de que direccionara la respectiva sesión, a la que asistió el señor Secretario de dicha corporación.

Indicó que el artículo 37 del reglamento interno del Concejo Municipal de Inírida, establece que tanto el primero como el segundo vicepresidente del concejo, serán los llamados a suplir al Presidente en sus faltas transitorias. Que ello en efecto ocurrió en el caso *sub examine*, pues los cabildantes ante la ausencia del señor Presidente y del primer vicepresidente de la mencionada corporación, procedieron a nombrar al concejal Efraín Novoa como Presidente Ad hoc.

³ "Por medio del cual se establece el reglamento interno del Concejo Municipal de Inírida".

Agregó que el Presidente de la Corporación Municipal es el encargado de nombrar al ponente de los proyectos a discutir por dicho ente municipal discuta, bien sea en sesiones ordinarias o extraordinarias cuando sean convocadas por el respectivo Alcalde.

Que este trámite se cumplió durante las sesiones que se llevaron a cabo durante los días 2, 3, 4 y 5 de marzo de 2010, teniendo en cuenta que el día 3 del mismo mes y año, el Presidente titular asignó la ponencia a un Concejal diferente al designado en la sesión del día anterior, aprobó y dio lectura al acta de la sesión del 2 de marzo, quedando con ello legalmente aprobada la sesión realizada en su ausencia.

Frente al procedimiento reseñado no evidenció irregularidad alguna, toda vez que las sesiones extraordinarias fueron convocadas por la señora Alcaldesa Municipal, habiéndose discutido y aprobado el tema que motivó la convocatoria; y en relación con la elección del Presidente Ad-hoc, señaló que ésta se realizó conforme al trámite establecido en el reglamento interno de dicha corporación.

Respecto de las facultades otorgadas por parte del Concejo a la Alcaldesa para contratar, refirió que se sustentan en lo dispuesto en los artículos 29 y 313 de la Constitución Política, así como en la sentencia C-738 de 2001 proferida por la Corte Constitucional y el Concepto núm. 1889 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Señaló que tanto la Constitución como la ley reconocen la facultad de que disponen los Alcaldes de representar a los municipios para celebrar en nombre de ellos los contratos respectivos, así como la potestad que tienen los concejos municipales para autorizar a los alcaldes con dicho fin.

No obstante lo anterior, señaló que tales autorizaciones **no pueden amparar todo tipo de contratos**, sino únicamente y de manera excepcional *“los que la Corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política”*.

Agregó que de la misma manera se debe elaborar la reglamentación del caso para contratar, la que debe limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto de autorización al respectivo alcalde, en los casos en que resulte necesario, sin entrar a determinar aspectos como la selección de los contratistas, contratos o convenios específicos, observando la razonabilidad y proporcionalidad al momento de emitir tal autorización.

Sin perjuicio de lo anterior, el *a quo* advirtió que cuando el artículo 1º del acuerdo demandado, autorizó a la Alcaldesa para celebrar contratos con personas naturales y jurídicas del sector público y privado, por el período comprendido entre el 1º de marzo y el 31 de agosto de 2010, se le está limitando la facultad de ordenadora del gasto, *“entrometiéndose de manera arbitraria en la gestión contractual que le corresponde por mandato de la Constitución Política y desarrollada en la Ley 80 de 1993”*.

Señaló que el Alcalde, como responsable del manejo y dirección de la actividad contractual en el respectivo municipio, tiene competencia para celebrar contratos estatales y los concejos no pueden limitar dicha actividad, como ocurrió con la expedición del acto acusado, pues es una atribución del representante de la entidad territorial, la de dirigir y coordinar la acción administrativa del Municipio, con miras a lograr el desarrollo integral del territorio, propósito que cumple mediante la celebración de los diferentes contratos estatales, razón por la que

consideró que dicho artículo -primero -, del acuerdo demandado, vulneró normas de rango superior.

Respecto del contenido de los artículos 2º y 3º del Acuerdo demandado, concluyó que no se vulneraron las disposiciones señaladas en la demanda por encontrarlas conforme a lo dispuesto en la ley presupuestal.

Precisó que en el marco constitucional, el Concejo Municipal tiene competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del gobernante. De manera que, la aprobación de una adición o modificación del presupuesto se debe presentar ante el Concejo Municipal para que mediante la discusión de un proyecto de acuerdo se autorice la correspondiente reforma.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION

En memorial obrante a folios 227 y siguientes del cuaderno núm. 1, el Municipio de Inírida interpuso el recurso de apelación y solicitó que se **revoque parcialmente** el fallo apelado, para declarar la nulidad tan solo del aparte correspondiente al **período** durante el cual se le otorgaron a la Alcaldesa facultades para contratar. Sustentó la apelación en los siguientes términos:

Afirmó que si la intención del *a quo* era la de evitar que el Concejo Municipal estableciera limitaciones en cuanto al período en que se le debían otorgar las facultades solicitadas por la señora Alcaldesa, porque ello constituía una invasión a su autonomía como representante del ente territorial, lo pertinente habría sido que el Tribunal al advertir sobre tal extralimitación de funciones por parte de la

Corporación Municipal, hubiera procedido a declarar la nulidad **únicamente** del aparte violatorio que imponía dicha limitación, más no de la totalidad del artículo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en virtud de las facultades conferidas a la mandataria local se suscribieron una serie de contratos que, ante la extinción de dicha potestad, podría dar lugar a la instauración de demandas hacia el futuro, con el consiguiente detrimento patrimonial en perjuicio del ente territorial.

Estimó que lo que procedía en el caso objeto de examen, era la declaratoria de nulidad del aparte que limita en el tiempo la atribución otorgada, más no la autorización en sí misma para contratar, con el fin de respetar la autonomía y atribuciones del Alcalde para representar al Municipio.

Cita algunos apartes de pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, en relación con los efectos de las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo, para solicitar que se revoque parcialmente el fallo apelado y se declare solo la nulidad del aparte correspondiente al período durante el cual se le otorgó a la Alcaldesa la facultad de suscribir contratos.

IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Agencia del Ministerio Público, en esta etapa procesal, guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

De acuerdo con el planteamiento del recurso de apelación, la Sala establece que, en este caso, el problema por resolver se concreta en dar respuesta al siguiente interrogante:

Si el artículo 1° del Acuerdo núm. 009 de 12 de marzo de 2010, expedido por el Concejo Municipal de Inírida, ***“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA PRO TEMPORE A LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE INÍRIDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***, es nulo únicamente en relación con el período que se le fijó como autorización a la Alcaldía para la suscripción de contratos, y en lo demás procede revocar la sentencia.

V.2. LÍMITES DE LA APELACIÓN

Esta Sala refiere que el reproche del apelante se circunscribe únicamente a cuestionar de manera parcial la decisión de nulidad que decretó el a quo y, solamente, en lo que corresponde al plazo allí previsto, sin oponerse a las razones de la declaratoria y tampoco a cuestionar las demás decisiones adoptadas en el fallo del 18 de marzo de 2014.

De manera que será únicamente respecto del tal reproche, que el juez de segunda instancia se ocupará del examen del fallo apelado a efectos de determinar si la declaratoria de nulidad debe recaer exclusivamente en el aparte temporal de la autorización que se le otorgó a la alcaldesa del municipio de Inírida para suscribir contratos entre el 1° de marzo de 2010 y hasta el 31 de agosto de ese mismo año.

Lo anterior, en razón a que, en materia de competencia en segunda instancia los reproches se circunscriben a los argumentos de oposición del recurrente, no resultando viable abordar puntos no discutidos, según lo prevé el artículo 357 del CPC, conforme se ha reiterado por esta Corporación al exponer cuáles son esos límites, en relación con la competencia del fallador en la segunda instancia.

Al respecto esta Sección, puntualizó:

*“[...] Esta Corporación en reiterados pronunciamientos ha considerado que **cuando decide el recurso de apelación, tal como lo indica el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, el juez de instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante único.** [...] Como ya se estableció la parte demandante tiene la calidad de apelante único, por lo que, el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia, en este caso, **lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que aduce la apelante en el escrito contentivo del recurso, contra la decisión que adoptó la primera instancia.** [...]”⁴*

V.3. ACTO CUESTIONADO

El Acuerdo cuestionado mediante esta demanda es el núm. 009 de 12 de marzo de 2012, que dispone⁵:

“[...] EL CONCEJO MUNICIPAL DE INIRIDA En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 313 de la Constitución Política y el artículo 32 de la ley 136 de 1994 y

CONSIDERANDO

*Que el artículo 313.3 de la Constitución Política señala que corresponde al Concejo Municipal **AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS** y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponde al Concejo Municipal.*

Que el artículo 32.3 de la Ley 136 de 1994 prescribe que además de las funciones que se les señalan en la Constitución y la Ley a los Concejos, les

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Radicación número: 25000-23-24-000-2001-00470-02. Actor: Inmobiliaria San José Ltda y María Del Pilar Sandoval Gómez Demandado: Dirección Nacional de Estupefacientes - DNE C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵ El artículo 1° se anuló por el fallo que aquí se analiza.

da atribuciones para reglamentar la autorización al Alcalde para contratar, señalando los casos que requieren autorización previa del Concejo.

Que para cumplir con las metas estimadas en el Plan de Desarrollo Municipal se hace necesario dotar al Alcalde de precisas autorizaciones para que pueda ejecutar el presupuesto de conformidad con la Constitución y las Leyes.

En mérito de lo expuesto,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar a la Alcaldesa de Inírida por el término comprendido entre el Primero (1) de Marzo de dos mil diez (2010), hasta el Treinta y uno (31) de Agosto de dos mil diez (2010), para celebrar contratos con personas Naturales, Jurídicas e instituciones públicas y privadas del Orden Regional, Nacional e Internacional.

ARTICULO SEGUNDO: Autorizar a la Alcaldesa de Inírida por el término comprendido entre el Primero (1) de Marzo de dos mil diez (2010), hasta el Treinta y uno (31) de Agosto de dos mil diez (2010), para Incorporar al Presupuesto Municipal los Recursos Provenientes del Orden Municipal, Departamental, Nacional e Internacional, para Modificar el Presupuesto de Rentas, Ingresos y Gastos de la Vigencia 2010.

ARTICULO TERCERO: Autorizar a la Alcaldesa de Inírida por el término comprendido entre el Primero (1) de Marzo de dos mil diez (2010), hasta el Treinta y uno (31) de Agosto de dos mil diez (2010), para Crear Rubros, efectuar Traslados, Créditos y Contra Créditos para Modificar el Presupuesto de Rentas, Ingresos y Gastos de la Vigencia 2010.

PARÁGRAFO UNO: La Autorización señalada en el Artículo UNO (1) la Administración la aplicará de acuerdo a las normas y leyes vigentes.

ARTICULO CUARTO: El Presente Acuerdo Rige a partir de la fecha de su Sanción y Publicación. [...]”.

V.4. MARCO NORMATIVO DE LA FACULTAD PARA CELEBRAR CONTRATOS POR LOS ALCALDES. AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL. LÍMITES.

En relación con el tema contractual a cargo de los alcaldes municipales y la autorización que debe provenir de los respectivos concejos, la Constitución Política en sus artículos 313 y siguientes, establece 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:

1ª) [...]

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).

En lo que corresponde sobre el tema materia de debate, la Ley 80 de 1993⁶, estatuye lo siguiente:

“[...] **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O ~~CONCURSOS~~⁷ Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2^{o8}:

⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

⁷ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

⁸ “**ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS.** Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o **concursos**⁹ y para escoger contratistas será del jefe o **representante de la entidad**, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. 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.

Por su parte, el artículo 32¹⁰ de la Ley 136¹¹, dispone:

*[...] ARTICULO 32°. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalen en la Constitución y la ley, **SON ATRIBUCIONES DE LOS CONCEJOS** las siguientes:*

1). *Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del gobernador respectivo.*

2). *Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al Contralor al personero, así como cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.*

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

⁹ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

¹⁰ Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012

¹¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

3). REGLAMENTAR LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR, SEÑALANDO LOS CASOS EN QUE REQUIERE AUTORIZACIÓN PREVIA DEL CONCEJO.

4). *Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta Ley.*

5). *Determinar las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano.*

6). *Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.*

7). *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.*

8). *Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.*

9). *Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.*

10). *Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.*

PARÁGRAFO 1: Los concejos municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios pueden otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 2: Aquéllas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si a competencia corresponde a los Alcaldes o los Concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley.

PARÁGRAFO 3: A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior [...]". (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

De las normas transcritas se tiene que la autorización que le confirió la Ley 80 a los Alcaldes, debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas a los concejos y alcaldes, en las que se colige de la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el alcalde en el ejercicio de la contratación; sin embargo, esta no puede entenderse como supeditada a toda la contratación que esté a cargo de los alcaldes.

A tal conclusión se arriba en virtud de las precisiones que sobre el particular realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001¹² al examinar y declarar exequible el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 136, respecto de la función de los concejos de autorizar al Alcalde para contratar, de cara a la atribución constitucional conferida en el numeral 3° del artículo 313 Superior.

Sobre el particular se puntualizó:

“[...] 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.”

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

(...) 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 surtirse 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.

Finalmente, es pertinente precisar que, si bien el artículo 32-3 de la Ley 136/94, que se estudia, confirma una atribución de tipo normativo de las aludidas corporaciones municipales, no por ello es lesivo del artículo 151 Superior, en virtud del cual deberá tramitarse mediante ley orgánica lo relacionado con "la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales". Ello, por dos razones concurrentes: (i) tal y como lo ha establecido esta Corte, la reserva de ley orgánica es una excepción a la cláusula general de competencia del legislador ordinario, por lo cual constituye una norma de interpretación restrictiva: sólo deben entenderse abarcadas por ella las materias específicamente señaladas por el Legislador (sentencias C-540/01, C-5 /01); y (ii) según lo ha precisado también esta Corporación (sentencia C-152/95), la asignación de competencias normativas de la que habla el artículo 151 de la Carta es la misma a la que se refiere el artículo 288 Superior cuando habla de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Así, al no tratarse en este caso de la asignación de una competencia normativa nacional a los municipios, sino por el contrario, del desarrollo de una competencia que les es propia por virtud del artículo 313-1 constitucional, no puede hablarse de una violación al artículo 151 de la Carta. [...]"

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

1551¹³ de julio 6 de 2012¹⁴, que modificó el citado el artículo 32¹⁵ al adicionar el siguiente párrafo que, prevé:

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

1. *Contratación de empréstitos.*
2. *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
3. *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
4. *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
5. *Concesiones.*
6. *Las demás que determine la ley.*

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.*"¹⁶.

V.5. CASO CONCRETO.

Como quedó visto, el fallo cuestionado se fundó en la sentencia C-738 de 2001 antes transcrita, para adoptar la decisión de declarar la nulidad del numeral 1°,

¹³ Esta Ley empezó a regir con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado.

¹⁴ "*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*".

¹⁵ Según lo dispuesto en el artículo 18.

¹⁶ Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001

que concluyó que mediante esa **autorización general** se le limitó al alcalde la función ordenadora del gasto, en cuanto restringió su gestión contractual.

Esta conclusión es coherente con la atribución que se fijó en el Acuerdo 016¹⁷ de 2008 “*Por medio de la cual se adopta el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Inírida y se derogan las disposiciones que le sean contrarias*”, en cuanto determinó:

“[...] Artículo 29. Atribuciones del Concejo pleno: El Concejo ejercerá las atribuciones previstas en las disposiciones normativas contenidas en los artículos 313 de la Constitución Política de 1991, 32 de la Ley 136 de 1994, en las demás normas jurídicas pertinentes con sujeción al sistema de bancadas vigentes y el ordenamiento jurídico Colombiano a partir del día 19 de julio de 2005.

[...] Así las cosas, sus funciones concretas serán:

[...]

Son atribuciones legales del concejo:

*[...] 2. Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar, **señalando los casos en los que requiere autorización previa del concejo.** [...]*”

De esta disposición se predica que era atribución del Concejo Municipal de Inírida reglamentar los casos en los que se requería la autorización previa para contratar, lo que deviene en que una **autorización general**, como la que se confirió en el acto acusado, resulta contraria al ordenamiento jurídico, conforme lo concluyó el a quo.

Ahora bien, descendiendo al asunto objeto de reproche del recurso de alzada, el planteamiento de oposición se circunscribe únicamente a que la declaratoria de nulidad del artículo 1° del Acuerdo 009 de 2010, recaiga frente al período que se fijó para ejercer dicha autorización en la celebración de contratos, dejando a salvo la generalidad que se fijó respecto del ejercicio de esta autorización para la

¹⁷ Folios 63 - 117 del C. 1 del expediente.

realización de la función contractual, esto es, sin distinguir qué materia o casos corresponden a dicha habilitación.

Esta modulación que pretende la parte apelante respecto de la decisión anulatoria, no tiene soporte jurídico alguno, pues aún eliminando el período de autorizaciones, las mismas continúan siendo generales, lo que implicaría mantener un acto que es contrario al ordenamiento normativo y al desarrollo jurisprudencial al que se ha aludido.

Al respecto es del caso traer a colación el siguiente concepto emitido por la Sala de Consulta de esta Corporación, en la que se recoge la evolución interpretativa sobre el tema:

*“[...] 1.3 Síntesis: **LA REGLA GENERAL ES LA FACULTAD DEL ALCALDE PARA CONTRATAR** y la excepción es la necesidad de obtener autorización del concejo municipal*

*Como ha quedado expuesto y puede observarse a través de los diferentes conceptos de esta Sala sobre la materia¹⁸, **ha habido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del artículo 313-3 de la Constitución Política sobre la autorización de los concejos municipales a los alcaldes para contratar.***

*En 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***

¹⁸ Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

**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 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.[...]"¹⁹

De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 1° del acto acusado, pues el entendimiento en que se soporta y las razones de conveniencia que invoca, referidas a la legalidad de los contratos suscritos frente a esta autorización general no tienen justificación. En efecto, la potestad de suscribirlos por el alcalde están reconocidos por la ley y solo eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se trámite dicha autorización.

Finalmente, la Sala debe aclarar que la expresión "*pro tempore*"²⁰, que utiliza el numeral 1° del acuerdo acusado no se predica respecto de revestir por un tiempo al alcalde de las funciones que le corresponden al concejo, sino que se recurrió a esta para referir que la autorización para contratar se hacía por un período o plazo. Con esta precisión se descarta que sea necesario analizar el ejercicio de las facultades extraordinarias que los concejos pueden entregar temporalmente a los alcaldes, pues no es un aspecto que esté siendo objeto de reproche ni materia del acuerdo acusado.

En conclusión, esta Corporación procederá a confirmar el fallo apelado, atendiendo a los razonamientos antes esgrimidos.

¹⁹ Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de marzo de 2015. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238) C.P. William Zambrano Cetina

²⁰ *pro tempore* es una frase proveniente del latín *pro*, que significa "por", y *tempore*, que significa "tiempo". Su traducción al español sería "por un tiempo", y se utiliza cuando se otorga un cargo temporal a una persona. Temporal o transitoriamente. Diccionario de la Real Academia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

Primero. CONFIRMAR el numeral segundo de la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. TENER al doctor **FERNEY ASMED RODRÍGUEZ BALAGUERA**, como apoderado del Municipio de Inírida, de conformidad con el poder y documentos anexos obrantes a folios 50 a 56 del C. 2.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del día 19 de septiembre de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Ausente en Comisión

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS