

## **CELEBRACION DE CONTRATOS POR PARTE DE ALCADES – Eventos en los que se requiere autorización por parte del Concejo Municipal / CONCEJO MUNICIPAL – Extralimitación de funciones**

**Extracto:** la competencia en materia contractual municipal contiene atribuciones compartidas entre el alcalde y la corporación edilicia, pudiendo esta última someter a su autorización la celebración de algunos contratos, sin que dicha facultad pueda extenderse a la totalidad de la actividad contractual del municipio, so pena de vulnerar los mandatos superiores que le sirven de base

## **COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización a los Alcaldes para efectuar movimientos presupuestales, modificación presupuestal**

**Extracto:** El análisis del marco normativo y jurisprudencial permite concluir que la competencia que ostentan los alcaldes y Concejos municipales para la elaboración del presupuesto de los municipios es compartida, pues la corporación político-administrativa decreta o autoriza los gastos públicos en el nivel local, y únicamente en los casos contemplados en las normas legales, por demás excepcionales, se justifica la alteración de este marco funcional, que debe ser observado en la generalidad de los casos. (...)

Encuentra el Tribunal que el proyecto de acuerdo objetado es coherente con tales previsiones, en la medida que somete al previo escrutinio de esa corporación aquellos gastos que deba erogar el municipio para reparar o realizar mantenimiento o inversiones a un bien de su propiedad, cuando para tal efecto deba utilizar recursos de la venta de maquinaria, pues inicialmente estos deben atenderse con cargo al presupuesto municipal según lo indica el mismo texto materia de objeción

Tampoco se encuentra el alcalde bajo alguna de las situaciones excepcionales que legitiman la alteración del marco de competencias y la autorización previa del Concejo municipal en temas de presupuesto, según las hipótesis descritas en la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, y en los artículos 59 y ss del Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo cual significa que también frente a este punto, en lugar de extralimitar las competencias con las que cuenta la corporación en este específico tema presupuestal, el proyecto las desarrolla en su justa medida dentro del marco de coordinación y razonabilidad que le es propio, esto es, sin interferir, usurpar o coartar las funciones que al efecto le corresponden al jefe de la administración local.

**SINTESIS DEL CASO:** La Alcaldesa del Municipio de Norcasia (Caldas), presenta objeciones al Proyecto de Acuerdo No. 007 de 2015 por medio del cual se modifica el artículo 5 del Acuerdo 017 del 2 de diciembre de 2012 *exigirle autorización previa para disponer de los recursos de la venta de maquinaria para financiar la reparación o mantenimiento de la motoniveladora*

**FUENTE FORMAL:** Proyecto de Acuerdo No. 007 de 2015 del Concejo Municipal de Norcasia (Caldas). Ley 136 de 1994

**NOTA DE RELATORÍA:** Al respecto el Tribunal Administrativo de Caldas, se pronunció sobre un caso similar, para tal efecto consultar sentencia radicado: 17-001-23-33-000-2015-00025-00. Actor: Abel David Jaramillo. Demandado: Concejo Municipal de Riosucio (Caldas). M.P. Carlos Manuel Zapata Jaimes

## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

**Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Manizales, veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 17-001-23-33-000-2015-00505-00**

**Actor: Alcaldesa de Norcasia (caldas)**

**Demandado: Concejo Municipal de Norcasia (Caldas)**

**17-001-23-33-000-2015-00505-00**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

**DE CALDAS**

**SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Manizales, veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016)**

**S. 090**

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, conformada por los Magistrados AUGUSTO MORALES VALENCIA quien la preside, AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN y CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES, procede a pronunciarse acerca de las objeciones formuladas al proyecto de **ACUERDO MUNICIPAL N° 007 DE 2015** expedido por el Concejo Municipal de Norcasia (Caldas), “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO QUINTO DEL ACUERDO 017 DE DICIEMBRE 20 DE 2012”, por la Alcaldesa de dicha municipalidad.

#### **ANTECEDENTES**

#### **LA SOLICITUD**

Se impetra de esta jurisdicción que sean declaradas ‘fundadas las objeciones’ hechas al proyecto de Acuerdo N° 007 de 2015 mencionado,

expedido por el Concejo Municipal de Norcasia (Caldas) /fl. 9/.

### **CAUSA PETENDI**

Expone la burgomaestre de la municipalidad indicada, que una vez fue recibido para sanción el proyecto de acuerdo N° 007 de 2015, procedió a objetarlo por razones de ilegalidad al considerar, que de llegar a convertirse en acto administrativo vulneraría el ordenamiento jurídico por las razones que se sintetizan en el siguiente acápite.

No obstante encontrarse sesionando la corporación, indica que ésta guardó silencio sobre las objeciones presentadas, por lo que solicitó información sobre el trámite del proyecto, obteniendo respuesta mediante Oficio CMN 100-15 de dos (2) de septiembre de 2015, en el que se le señala que las objeciones fueron enviadas a la Comisión Segunda para que rindiera informe a la plenaria del Concejo, para luego indicar que aquellas (las objeciones) fueron negadas, siendo remitido nuevamente el proyecto para sanción.

### **NORMAS VIOLADAS**

**Y**

### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN.**

Se explica que el proyecto de acuerdo establece que cuando el ejecutivo municipal requiera realizar modificaciones, inversiones, mantenimiento u otro gasto a la motoniveladora marca 'MITSUBISHI LG2', estos se realizarán con cargo al presupuesto público municipal, y que en caso de requerirse utilizar recursos de la venta de otra maquinaria del municipio, se necesita la previa autorización de esa corporación edilicia.

Considera que el proyecto de acuerdo así redactado incurre en un error de interpretación del artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, que permite de un lado, que los Concejos pueden autorizar a los alcaldes para la celebración de contratos; y de otro, avala que se atribuyan temporalmente funciones que corresponden originalmente a esas corporaciones.

Agrega que la hipótesis prevista en el proyecto de acuerdo objetado no está incluida dentro de aquellos casos en los que el alcalde requiere autorización previa del Concejo para contratar previstas en la Ley 136 de 1994, artículo 32 numeral 3 y parágrafo 4, modificada por la Ley 1551 de 2012, con lo cual además el Concejo Municipal incurre en extralimitación de sus funciones.

### CONTESTACIÓN A LA SOLICITUD

El Concejo Municipal de Norcasia (Caldas) no emitió pronunciamiento alguno.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA DE DECISIÓN

Procede esta Sala Plural a decidir sobre la validez de las objeciones realizadas al proyecto de Acuerdo N° 007 DE 2015 emitido por el Concejo Municipal de Norcasia (Caldas), “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO QUINTO DEL ACUERDO 017 DE DICIEMBRE 20 DE 2012”, a petición de la alcaldesa del dicho ente territorial.

De acuerdo con las tachas formuladas, el asunto materia de examen se concreta a la dilucidación de los siguientes interrogantes:

- ✓ *¿Vulnera el proyecto de acuerdo objetado, las normas sobre la facultad de los Concejos municipales de autorizar al alcalde para suscribir contratos, al exigirle autorización previa para disponer de los recursos de la venta de maquinaria para financiar la reparación o mantenimiento de la motoniveladora ‘MITSUBISHI LG2’?*
- ✓ *Con base en lo anterior ¿Hay extralimitación de funciones de la Corporación Pública local?*

Sin embargo, observa el Tribunal que el proyecto de acto administrativo, y

específicamente el párrafo objetado, se refiere a la autorización del Concejo Municipal de Norcasia (Caldas) al Alcalde de la localidad para utilizar los recursos de la venta de maquinaria de propiedad del municipio para financiar las reparaciones, mantenimiento o inversiones que requiera la Motoniveladora “MITSUBISHI LG2”, cuando estos no puedan costearse con recursos del presupuesto municipal.

Por ende, adicional al estudio de las objeciones, este juez plural considera pertinente dilucidar otro punto de análisis referido al siguiente cuestionamiento,

- ✓ *¿El proyecto de acuerdo contraviene normas sobre competencias presupuestales, al sujetar al alcalde autorización previa del concejo para disponer de los recursos de la venta de maquinaria para financiar la reparación o mantenimiento de la motoniveladora ‘MITSUBISHI LG2’?*

(I)

**COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS  
EN MATERIA DE AUTORIZACIÓN A LOS ALCALDES PARA SUSCRIBIR  
CONTRATOS**

El artículo 311 de la Constitución Política de 1991 determina que el Municipio es la unidad básica de la división político - administrativa del Estado, a quien en principio corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso social y ordenar el desarrollo de su territorio, en consonancia con los fines del Estado previstos en el artículo 2º Superior. El artículo 313 ibídem establece, a su turno, que corresponde a los Concejos “3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo”, mientras que en el caso de los mandatarios municipales, el precepto 315 numeral 3 ibídem establece en lo que es del caso que,

“Son atribuciones del alcalde:

(...)

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

En desarrollo de los mandatos constitucionales citados, la Ley 136 de 1994, con la modificación de que fue objeto por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, prevé en materia de autorización de los Concejos a los alcaldes para suscribir contratos,

“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 4o. De conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

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

El análisis de tales normas en sede de constitucionalidad ha generado una línea de intelección sobre la facultad que les asiste a los Concejos municipales para autorizar al alcalde para la celebración de contratos, de la cual se destacan aspectos como que (i), tal facultad deviene directamente del texto constitucional; (ii) se encuentra, si bien inscrita en el ámbito de la autonomía de las entidades territoriales, limitada en tanto debe acatar el principio de jerarquía normativa que impone el artículo 4º del estatuto fundamental y que se concreta en su deber de conformidad con las normas superiores; (iii) implica un deber de no extralimitación en el ejercicio de tal

potestad, que se traduce en la imposibilidad de entrar a regular los aspectos específicos que se enmarcan dentro de la competencia administrativa del ejecutivo municipal.

Así lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett,

“...

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. (...) 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. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a

las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo *administrativo*, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador.

(...)

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” /Resalta el Tribunal/.

En el mismo pronunciamiento, se estableció que la constitucionalidad de la facultad de los Concejos para autorizar al alcalde en materia contractual encuentra un patrón de comparación con las leyes de autorizaciones que en la materia profiere el Congreso de la República a nivel nacional, por lo que le es aplicable la doctrina constitucional sobre esa temática, basada en el artículo 116 Superior en relación la colaboración armónica de las ramas del poder público (Sentencia C-446 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía), en virtud de la cual la actividad contractual es una función gubernamental que debe contar con la autorización o beneplácito del concejo municipal, en desarrollo del aludido principio.

También hizo hincapié el máximo tribunal constitucional en la providencia

aludida, sobre la razonabilidad que es menester observar por las corporaciones en el ejercicio de la potestad en mención, pues no les es dable utilizarla para extralimitarse en las funciones que les son propias,

(...) 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” /Subrayados son del Tribunal/.

En armonía con lo expresado por la Corte Constitucional, el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> también expone que si bien existe una habilitación general por vía

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 11 de marzo de 2015, C.P.

constitucional para celebrar contratos en cabeza del alcalde municipal, por excepción se requiere habilitación del concejo, en caso de que esa corporación así lo disponga por vía de acuerdo. El análisis es del siguiente tenor,

“...

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:

a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:

(...)

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

**“Artículo 313.** Corresponde a los Concejos:

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

**Artículo 32º.-** 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.”

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización<sup>2</sup>.

Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que *“los Concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local”<sup>3</sup>.*

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la

---

<sup>2</sup> Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

<sup>3</sup> 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.”

Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio<sup>4</sup>.

(...)

*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 materia<sup>5</sup>, 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

---

<sup>4</sup> Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

<sup>5</sup> Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los

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”  
/Cursivas son del texto, resaltados de la Sala de  
Decisión/.

La anterior línea de argumentación, que ha sostenido por modo consistente esa corporación<sup>6</sup> y asumida en casos con ribetes fácticos similares por este Tribunal<sup>7</sup>, permite definir que la competencia en materia contractual municipal contiene atribuciones compartidas entre el alcalde y la corporación edilicia, pudiendo esta última someter a su autorización la celebración de algunos contratos, sin que dicha facultad pueda extenderse a la totalidad de la actividad contractual del municipio, so pena de vulnerar los mandatos superiores que le sirven de base.

## (II)

### COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS EN MATERIA DE AUTORIZACIÓN A LOS ALCALDES PARA EFECTUAR MOVIMIENTOS PRESUPUESTALES

En relación con las competencias que se refieren al presupuesto municipal, corresponde a los Concejos municipales “Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos” (art. 313 num. 5 C.N.), función reproducida en el artículo 32, numeral 9 de la Ley 136 de 1994<sup>8</sup>; mientras que a los mandatarios municipales, según el precepto 315 numerales 5 y 9 constitucionales les corresponde,

“  
...

---

números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

<sup>6</sup> Al respecto ver también los Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 ,2215 de 2014 y 2230 de 2015.

<sup>7</sup> Exp. 170012333-000-2015-00025-00, Actor: Abel David Jaramillo Largo, Demandado: Concejo Municipal de Riosucio (Caldas), M.P. Carlos Manuel Zapata Jaimes.

<sup>8</sup> “...Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación”.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

(...)

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

...” /Resalta el Tribunal/.

Al igual que al abordar la contratación en el ámbito municipal, el H. Consejo de Estado en oportunidad reciente<sup>9</sup> concluyó que los principios y normas de rango constitucional que rigen para el presupuesto nacional se extienden al ciclo presupuestal de los entes territoriales, acudiendo a su vez a la postura de H. la Corte Constitucional adoptada en Sentencia C-1249 de 2001 con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra<sup>10</sup>, y al tenor literal de los artículos 352 y 353 de la Constitución Política,

“ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, **modificación**, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 3 de diciembre de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00153-01.

<sup>10</sup> En esa oportunidad planteó el Consejo de Estado “...Las anteriores disposiciones consagran el principio de legalidad del gasto público en la fase de su aprobación, que exige que sea el Congreso como órgano de representación política quien decreta y autorice los gastos del Estado, asunto que constituye un mecanismo de control político y presupuestal del órgano legislativo sobre el ejecutivo (...) Es importante anotar que al tenor de lo previsto en los artículos 352 y 353 de la Constitución Política, las entidades territoriales se encuentran sujetas, para el manejo de su presupuesto, a los principios contenidos en la Carta Política y en lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996”.

entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”  
/Destaca la Sala/.

Por su parte, el precepto 345 Superior establece que “...Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los Concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto...” /Resalta el Tribunal/, norma que ratifica que el órgano de representación política es quien decreta y autoriza los gastos del Estado en cada uno de los entes territoriales, los que luego son ejecutados por el respectivo mandatario, en desarrollo del principio de coordinación en el marco de sus competencias (art. 209 inc. 2º C.P.).

Sin embargo, en el desarrollo del ciclo presupuestal pueden presentarse contingencias en las cuales los alcaldes municipales deban introducir adiciones, variaciones o traslados en el presupuesto para cubrir rubros inicialmente no previstos, situación que no es ajena a las competencias que deben observar tales autoridades administrativas, concretamente actuar con la aprobación del respectivo concejo municipal.

Equivale a afirmar, que únicamente de forma restrictiva se legitima la actuación privativa del ejecutivo en materia presupuestal, la cual se ciñe a supuestos concretos que también se prevén para el Gobierno Nacional y que como se anotó, se extienden en lo pertinente al ámbito territorial. Al respecto, el H. Consejo de Estado expuso en la providencia ya referida,

“...

También existen previsiones orientadas a regular las hipotéticas fallas que se presenten en el desarrollo del citado ciclo presupuestal. La misma Constitución estableció algunas excepciones a este principio que sólo son aplicables en los términos y condiciones previstas en la misma carta: (i) Los estados de excepción los cuales pueden ser decretados

únicamente por el Gobierno y no tienen aplicación en las entidades territoriales, (ii) la no presentación oportuna del presupuesto al órgano de representación correspondiente, para lo cual el mismo artículo 348 Superior prevé la repetición del presupuesto, y (iii) la negación expresa del presupuesto por parte de la Corporación de elección popular, caso en el cual se previó aprobación del proyecto de presupuesto por decreto” /Resaltado de la Sala de Decisión/.

En efecto, tales situaciones se encuentran previstas en los artículos 59 y ss. del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto), y constituyen las excepciones al desarrollo normal del proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal, fuera de las cuales no existe justificación para que se desatienda el deber de coordinación que existe entre el alcalde y Concejo, y que implica la aprobación por esta corporación de los gastos y apropiaciones presupuestales que deban ejecutarse.

En el mismo sentido, el Decreto 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, si bien expedido con anterioridad a la Carta Política de 1991, ya hacía similares previsiones en los siguientes términos,

“ARTICULO 262. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

.../Líneas del Tribunal/.

Finalmente, el órgano de cierre de esta jurisdicción expuso en la providencia varias veces aludida,

“... ”

La posibilidad de que se apliquen las mencionadas excepciones depende directamente de la existencia de

los supuestos que allí claramente se establecen. En otras palabras, no es jurídicamente procedente que sean extendidas a hipótesis no previstas en las normas constitucionales.

En tal orden, eventos tales como la modificación del presupuesto o que se incluyan en éste potestades que son ajenas a la autoridad que debe ponerlo en vigencia por Decreto sólo son ejecutables por el órgano de Representación popular, es decir, Congreso, Asamblea y Concejo. (Artículos 338 y 345 de la Carta Política), en aplicación del designio constitucional que fue claro en establecer que no es posible crear o modificar una renta o gasto y aprobar o modificar el presupuesto, sin la participación de la respectiva Corporación Pública de elección popular.

Como se puede observar, el marco constitucional y legal precisa que es ésta Corporación, es decir, el Concejo Municipal de Suesca, el que tiene la competencia para aprobar los actos de modificación presupuestal presentados a su consideración por iniciativa del Alcalde tales como la creación de rubros, traslados, adiciones, aprobación de créditos, aumento del monto de las apropiaciones, suscripción de contratos...”/Subrayado fuera del texto original/

El análisis del marco normativo y jurisprudencial permite concluir que la competencia que ostentan los alcaldes y Concejos municipales para la elaboración del presupuesto de los municipios es compartida, pues la corporación político-administrativa decreta o autoriza los gastos públicos en el nivel local, y únicamente en los casos contemplados en las normas legales, por demás excepcionales, se justifica la alteración de este marco funcional, que debe ser observado en la generalidad de los casos.

Bajo los anteriores parámetros, aborda la Sala el estudio del proyecto de acuerdo materia de examen.

(III)

**EL CASO CONCRETO**

El Proyecto de Acuerdo N° 007 de 2015 “Por medio del cual se modifica el artículo quinto el Acuerdo 017 de diciembre 20 de 2012” /fls. 21-24 cdno. 1/ establece en su tenor literal,

“ARTÍCULO PRIMERO: modificar el artículo QUINTO del acuerdo 017 de diciembre 20 de 2012 “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LA ALCALDESA MUNICIPAL DE NORCASIA CALDAS PARA SUSCRIBIR UN CONTRATO DE EMPRÉSTITO CON DESTINO A LA COMPRA DE MAQUINARIA (1 RETROEXCAVADORA Y DOS VOLQUETAS)”, el cual quedará así:

ARTÍCULO QUINTO: “autorizar a la Alcaldesa para vender la maquinaria propiedad del municipio a excepción del cargador y la motoniveladora marca MITSUBISHI LG2.

PARÁGRAFO 1: Las reparaciones que requiera el cargador y la motoniveladora se harán con la venta del resto de la maquinaria y el restante para ayudar en el pago del empréstito, informando previamente al Honorable Concejo Municipal de dicha venta.

PARÁGRAFO 2: se autoriza a la alcaldesa municipal para el caso de la motoniveladora marca MITSUBISHI LG2, cuando la misma requiera que se realicen más reparaciones, inversiones, mantenimiento y los demás gastos para su operatividad, estos se realizarán con cargo al presupuesto público municipal y en caso de requerirse utilizar recursos de la venta de la otra maquinaria para estos fines, se realizará previa autorización del Concejo Municipal”  
/Negrillas y Subrayados de la Sala/.

En síntesis, objeta la alcaldesa municipal el apartado subrayado con base en dos (2) planteamientos a saber: (i) que con el proyecto de acuerdo se

vulneran las normas constitucionales, específicamente por una errónea interpretación del artículo 313 numeral 3 Superior; y (ii), se desconoce la facultad de dirección administrativa del alcalde al someter a la autorización el concejo la contratación de reparaciones sobre la aludida maquinaria, en una extralimitación de funciones que le competen a esa corporación, pues las causales en las que se requiere autorización previa de esa instancia son taxativas y no comprenden la situación ahora planteada.

Atendiendo el marco constitucional y normativo presente en el primer acápite de esta providencia, al igual que el entendimiento que al respecto han brindado la jurisprudencia, misma que ha observado esta corporación en casos similares, es preciso desatar las objeciones que se realizan frente al proyecto de acuerdo.

En primer término, le asiste razón a quien objeta el proyecto cuando afirma que el artículo 313 numeral 3 de la Carta Política contiene dos (2) hipótesis diferentes, a saber, la autorización del concejo al alcalde para suscribir contratos, de una parte; y por la otra, el ejercicio temporal por el mandatario local de las funciones que corresponden originalmente a la corporación político administrativa municipal.

Sin embargo, a juicio del Tribunal, el proyecto de acuerdo, y específicamente el apartado materia de reproche u objeción, no va en contravía de la hermenéutica que debe brindarse a ese dispositivo constitucional, pues la autorización que exige el proyecto de acto administrativo se enmarca dentro de la primera de estas posibilidades, esto es, la función constitucional de los Concejos municipales de autorizar al alcalde para celebrar contratos.

Ahora bien; frente a la supuesta violación del artículo 32 numeral 3 y párrafo 4º, de la Ley 136 de 1994, se sostiene que la hipótesis plasmada en el proyecto de acuerdo no es de aquellas en las que el alcalde requiere autorización previa del concejo para suscribir acuerdos contractuales, contenidas en dicha norma.

Retoma esta colegiatura el hilo conductor del análisis sobre la competencia armónica que existe entre Concejo y alcalde municipal en materia de contratación pública, que señala que si bien uno de los casos en los que se precisa tal autorización del concejo es el catálogo de causales que enlista el artículo en mención, este no es el único, pues además, pueden los Concejos municipales someter a la autorización previa otras materias de contratación estatal por medio de acuerdo municipal bajo criterios de razonabilidad.

Bajo esta perspectiva, no riñe con el ordenamiento constitucional y legal la determinación del Concejo Municipal de Norcasia (Caldas) en la que se exige autorización previa en caso de que el Alcalde de esa localidad requiera emprender procesos de contratación relacionados con la maquinaria que allí se señala, por cuanto la redacción del proyecto en este punto es específica y se circunscribe a un único caso, esto es, cuando se requiera contratar la reparación o mantenimiento de la motoniveladora marca 'MITSUBISHI LG2', que involucre los recursos de la venta de la otra maquinaria que allí se señala, y para cuya venta se encuentra autorizado el mandatario local.

Con lo anterior se pone de presente que el proyecto de acuerdo no desconoce el carácter excepcional que reviste la autorización del concejo al alcalde para la suscripción de acuerdos contractuales, como tampoco desborda los límites de razonabilidad que se exigen para el ejercicio de esta potestad en la medida que dicha situación, se insiste, no se extiende a toda la actividad contractual que constitucionalmente compete al alcalde, sino a un único y específico caso allí determinado. En este sentido, tampoco puede sostenerse válidamente que la corporación pública local se haya extralimitado el ámbito funcional que le es propio, por el contrario, el proyecto de acto objetado se desenvuelve en este preciso marco.

Súmese a lo expuesto que como lo denota la redacción del proyecto de acuerdo, se trata de una reforma al articulado de un acuerdo municipal anterior con el cual se había autorizado al ejecutivo municipal para la suscripción de un contrato de empréstito con destino a la compra de maquinaria, y que ahora se le habilita para la venta de otra, supuestos

normativos que sí se encuentran expresamente contemplados en el párrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136/94, como dos de los casos en los que dicha autorización es necesaria, aspecto que refuerza la legalidad del proyecto en la forma como se encuentra estructurado.

Y a similar conclusión arriba esta Sala Plural respecto al otro de los puntos materia de análisis, que tiene que ver con la facultad que les asiste a los Concejos para autorizar a los alcaldes en materia de movimientos o traslados presupuestales, pues una vez observado el marco normativo plasmado en el segundo segmento de esta providencia, el proyecto de acuerdo tampoco contraría el ordenamiento superior.

Lo anterior, por cuanto el proyecto no desconoce en momento alguno los precisos ámbitos de competencia que les corresponden tanto a Concejos como a los alcaldes municipales respecto a los presupuestos de los municipios previstos en los artículos 313-5, 315-5 de la Constitución Política, y 32 numeral 9 de la Ley 136 de 1994, en virtud de los cuales es el concejo quien debe dictar las normas orgánicas presupuestales a instancias del ejecutivo municipal.

De igual modo, al extenderse la aplicación de los principios y normas rectoras de rango constitucional al ciclo presupuestal en las entidades territoriales, en acatamiento del mandato establecido en los artículos 352 y 353 de la Carta Política, y con fundamento en la prohibición que incluye el artículo 345 ibídem tendiente a no hacer gastos no decretados previamente por el concejo municipal, encuentra el Tribunal que el proyecto de acuerdo objetado es coherente con tales previsiones, en la medida que somete al previo escrutinio de esa corporación aquellos gastos que deba erogar el municipio para reparar o realizar mantenimiento o inversiones a un bien de su propiedad, cuando para tal efecto deba utilizar recursos de la venta de maquinaria, pues inicialmente estos deben atenderse con cargo al presupuesto municipal según lo indica el mismo texto materia de objeción.

Tampoco se encuentra el alcalde bajo alguna de las situaciones excepcionales que legitiman la alteración del marco de competencias y la

autorización previa del Concejo municipal en temas de presupuesto, según las hipótesis descritas en la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, y en los artículos 59 y ss del Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo cual significa que también frente a este punto, en lugar de extralimitar las competencias con las que cuenta la corporación en este específico tema presupuestal, el proyecto las desarrolla en su justa medida dentro del marco de coordinación y razonabilidad que le es propio, esto es, sin interferir, usurpar o coartar las funciones que al efecto le corresponden al jefe de la administración local.

## **CONCLUSIÓN**

Para la Sala es claro que (i), el proyecto de acuerdo se enmarca dentro de las facultades del concejo municipal en virtud del artículo 313 constitucional; (ii) desarrolla la habilitación con la que cuenta dicha corporación para autorizar al alcalde tanto en materia contractual como de movimientos presupuestales; (iii) limita la necesidad de autorización a un caso específico en el caso de la contratación, sin extenderse a otros y tampoco señala o entra a regular aspectos adicionales relacionados con la modalidad o procedimiento de selección del contratista; (iv) en el caso de los movimientos presupuestales, es expresión de la autorización que por vía general debe provenir de la corporación de elección popular; y (v) alude a la modificación de un acuerdo anterior que avala la suscripción de un contrato de empréstito y autoriza la enajenación de activos municipales, casos en los que expresamente se exige autorización previa del concejo municipal de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 136/94.

Colofón de lo expuesto, no están llamadas a prosperar las objeciones formuladas por la alcaldesa municipal contra el proyecto de acuerdo enjuiciado expedido por el Concejo Municipal de Norcasia (Caldas), “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO QUINTO DEL ACUERDO 017 DE DICIEMBRE 20 DE 2012”, y en consecuencia, se declarará su conformidad con el ordenamiento jurídico.

Es por lo expuesto que el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, SALA**

**ORAL DE DECISIÓN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**FALLA**

DECLARANSE infundadas las objeciones al proyecto de acuerdo N° 007 DE 2015 expedido por el Concejo Municipal de Norcasia (Caldas), formuladas por alcaldesa del municipio de Norcasia, Caldas.

Conforme a los dictados del artículo 80 de la Ley 136 de 1994, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, la Alcaldesa de Norcasia, Caldas, deberá sancionar el proyecto objetado.

COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde y al Presidente del Concejo de Norcasia (Caldas), anexando copia de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE**

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión realizada en la fecha, según Acta No. 036 de 2016.

**AUGUSTO MORALES VALENCIA**

**Magistrado Ponente**

**AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN**

**Magistrado**

**CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

**Magistrado**