

# CONTRIBUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER A LA RESOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE EL INNADECUADO EJERCICIO DE LA POTESTAD DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE REGLAMENTAR LA FACULTAD DE LOS ALCALDES PARA CONTRATAR (2012-2016)<sup>211</sup>

Por<sup>212</sup>:

HÉCTOR FERNANDO OLAYA VERA  
MARÍA ALEJANDRA JAIMES SANGUINO  
NATALIA JULIANA PACHECO QUINTERO

## Resumen

En este texto se caracteriza el inadecuado ejercicio de la potestad de los Concejos Municipales en Santander de reglamentar la facultad para contratar de los Alcaldes entre los años 2012 a 2016, según ha revelado la jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Santander. Se expone también los aportes que esta corporación judicial ha hecho a la administración pública en el ejercicio del control de las actuaciones ilegales de los concejos municipales.

## Palabras clave

Contrato estatal, Reglamento, Concejo Municipal, Alcalde Municipal, control de tutela.

## Abstract

This text characterizes the inadequate exercise of the power of the Municipal Councils in Santander to regulate the power to contract of the Mayors between the years 2012 to 2016, as has revealed the jurisprudence of the Administrative Court of Santander. It also explains the contributions that this judicial body has made to the public administration in the exercise of control of the illegal actions of municipal councils.

## Key Words

State contract, Regulation, Municipal Council, Municipal Mayor, guardianship control

---

<sup>211</sup> Documento preparado para el XXII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, como sustento de la participación del Tribunal Administrativo de Santander

<sup>212</sup> Estudiantes de la Facultad de Derecho de la UNAB e integrantes del Semillero de Investigación en Hermenéutica Jurídicas –Hermes– del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas “Laureano Gómez Serrano”

## INTRODUCCIÓN

La problemática objeto de estudio en el presente texto es planteada, con posterioridad a una revisión de 90 sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander entre mediados de 2012 y el primer semestre de 2016, que involucra a 52 de los 87 municipios del Departamento de Santander.

En dichas providencia se encuentra que los Concejos Municipales recurrente y prolongadamente han ejercido de manera ilegal su facultad reglamentaria para autorizar a los alcaldes municipales para contratar, adoptando acuerdos municipales en los cuales restringen a un período de tiempo concreto la facultad constitucional y legal del alcalde para celebrar contratos y suscribir convenios interadministrativos desconociendo con ello el mandato del artículo 313.3 de la Constitución de 1991, así como varios pronunciamientos de la Corte Constitucional y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Esta problemática, conocida por la jurisdicción contenciosa administrativa en Santander, es pues recurrente, sistemática y prolongada, y tiene un impacto significativo, pues su existencia conduce a las administraciones públicas locales a poner en riesgo el cumplimiento de los fines estatales y del conjunto de normas que regulan la mencionada facultad reglamentaria.

Lo anterior lleva a la jurisdicción Contenciosa Administrativa a una disquisición detallada de esta problemática que ha afectado las administraciones públicas locales de gran parte de los municipios del Departamento de Santander y a exponer con precisión la forma en que dicha problemática ha sido resuelta por el Tribunal Administrativo de Santander desde su jurisprudencia, resaltando la importancia de su labor para garantizar el mejoramiento de la administración pública en Santander y el bienestar de la ciudadanía.

Para alcanzar dichos propósitos, el presente texto se plantea como objetivos:

Exponer las características más relevantes de la problemática y los efectos nocivos que su existencia produce y que han sido reconocidos por el Tribunal;

Sintetizar el tratamiento que esta ha tenido en la jurisprudencia constante del Tribunal Administrativo de Santander en el último lustro:

Explicar la importancia del ejercicio de la función judicial llevada a cabo por parte del Tribunal Administrativo de Santander en la resolución de la problemática frente a la protección de los intereses e integridad de la administración pública y la ciudadanía.

Para dar efectivo cumplimiento a los objetivos formulados, el texto será dividido en tres partes. En la primera de ellas se ofrecerá una caracterización detallada de la problemática que supone la limitación excesiva de la facultad para contratar de los Alcaldes por parte de los Concejos en ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia prevista en el artículo 313.3 de la Constitución de 1991, la cual permitirá establecer su dimensión y los efectos nocivos que derivan de su existencia; posteriormente se expondrán una síntesis del análisis

de 15 sentencias del Tribunal a fin de identificar los argumentos con los que dicha Corporación ha analizado el tema y resuelto jurídicamente la problemática, para finalmente recordar la importancia de la labor efectuada por el Tribunal para asegurar el correcto funcionamiento de la administración pública y la integridad y bienestar de la ciudadanía.

## **1. CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DESDE EL ANALISIS DE LAS SENTENCIAS**

Una vez presentada de forma general la problemática y establecido el contexto en el que esta surge, se procederá, en cumplimiento del primer objetivo formulado, consistente en profundizar la exposición de las características más relevantes de la misma, efectuando observaciones frente a cada una de ellas.

Cabe recordar que dichas observaciones son formuladas partiendo de los resultados obtenidos con de la revisión de las noventa (90) sentencias inicialmente referenciadas, los cuales permiten sustentar estadísticamente cada una de ellas.

Sujetos accionantes de la revisión de acuerdos municipales y objeciones a proyectos de acuerdos ante el Tribunal Administrativo de Santander.

Para dar apertura a la caracterización de la problemática planteada, en primer lugar es pertinente establecer con claridad los sujetos que han promovido el debate sobre la regulación por los Concejos Municipales de la facultad de los Alcaldes para contratar y la proporción en que estos han llevado a cabo esta iniciativa.

Establecer quiénes son los sujetos que accionan ante la jurisdicción y determinar con qué frecuencia lo hacen permite constituir no solamente un parámetro cuantitativo de la iniciativa de los mandatarios departamental y local para denunciar la problemática frente a la jurisdicción contenciosa administrativa, sino que principalmente permite evaluar el conocimiento que los alcaldes tienen frente a su facultad para objetar los proyectos de acuerdo que consideren contravienen disposiciones legales o constitucionales y la proporción en que estos la ejecutan ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En referencia a ello, es preciso indicar que el debate, cuyo estudio motiva el desarrollo del presente texto, ha sido principalmente promovido por el Gobernador de Santander, quien, en ejercicio de las facultades a él otorgadas por el artículo 82 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 117 del Decreto Ley 1338 de 1986, ha solicitado, en la gran mayoría de los casos abordados, al Tribunal Administrativo de Santander la revisión de los acuerdos municipales que han efectuado una indebida limitación temporal de las facultades para contratar del alcalde municipal.

En efecto, ochenta y dos (82) de las noventa (90) sentencias proferidas por el órgano colegiado frente a la problemática provienen de solicitudes de revisión de acuerdos

municipales enviadas por él, mientras que en solo quince (15) oportunidades los Alcaldes objetaron los proyectos de acuerdo.

La evidente desproporción que existe en cuanto a la iniciativa del Gobernador frente a la de los alcaldes municipales, de conformidad con lo concluido a partir del análisis de las providencias, puede responder primordialmente a un desconocimiento de la materia por parte de los alcaldes mismos, como también a su aceptación del límite que el Concejo Municipal respectivo decide imponerle por ser una práctica recurrente y para no retardar más el ejercicio de actuaciones contractuales a su cargo.

Conforme a lo anteriormente dicho, es entonces pertinente concluir al respecto que en el Departamento de Santander, pese a que en una gran cantidad de ocasiones el proceder de los Concejos Municipales afecta el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas locales y por ende dificulta el cumplimiento de los fines de la función pública a través de la actividad contractual ejercida por los Alcaldes Municipales, el Gobernador de Santander es la autoridad que con mayor frecuencia ha puesto en conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa el incorrecto ejercicio de la facultad reglamentaria de autorizar a los Alcaldes para contratar por parte de los Concejos Municipales de su facultad reglamentaria.

## CARACTERIZACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE MANIFIESTAN LA PROBLEMÁTICA

Una vez sentada claridad frente a los sujetos que han impulsado el debate y la proporción en que han efectuado dicha actividad, es pertinente determinar en qué municipios del departamento dicha problemática se ha configurado por parte de sus concejos municipales con mayor frecuencia, y cuáles son las características esenciales de estos. Para ello, una vez determinados los 52 municipios de Santander donde la problemática se había presentado, se procedió determinar su categoría.

Efectuada la categorización es posible indicar que en su mayoría los municipios en donde con mayor frecuencia se presenta la problemática estudiada es en aquellos pertenecientes a la sexta categoría. La siguiente tabla evidencia dicha situación:

Categoría de Municipios	Casos Presentados
Categoría especial	1/52
1ª categoría	0/52
2ª categoría	0/52

*Tabla 1.  
Relación número de municipios de la respectiva categoría // municipios con acuerdos o proyectos de acuerdo*

2

<sup>213</sup> La categoría 6 agrupa a los municipios con menor volumen de Ingresos Corrientes de Libre Destinación y/o menos habitantes. De conformidad con el artículo 2º de la Ley 617 de 2000 son

Las cifras expuestas en la tabla anteriormente referenciada, ofrecen pues un fundamento estadístico de lo anteriormente mencionado, es decir, que el desconocimiento del tema aquí analizado se presenta, principalmente, en los municipios de sexta categoría. Lo anterior evidencia una muestra de que institucionalmente se ha configurado una clara desatención por parte de los Concejales de dichos municipios a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Administrativo de Santander, derivada al parecer de una escasez de compromiso de los mismos en conocer de la materia, como de una carencia manifiesta de asesoría jurídica de estos cuerpos político-administrativos.

Ahora bien, ya conocida la categoría y las características de los municipios en los que con mayor frecuencia se presenta la problemática, se proceden a estudiar los periodos de tiempo en que, en los casos abordados en las providencias estudiadas, los Concejos Municipales han conferido autorización al Alcalde para contratar.

### PERIODOS DE LAS AUTORIZACIONES PARA CONTRATAR

Al respecto se debe indicar que en los casos abordados en las providencias estudiadas los Concejos Municipales acuden a diferentes periodos de autorización para contratar, los cuales a su vencimiento terminan siendo limitantes para la gestión contractual propia de los Alcaldes, quienes deben acudir nuevamente a los Concejos para obtener la ampliación del periodo autorizado. Los periodos establecidos por los concejos municipales han sido clasificados en la siguiente tabla:

*Tabla 2.  
Relación de los periodos por los que se autoriza a los Alcaldes*

	PERÍODO	CASOS PRESENTADOS
Partiendo de los datos expuestos en la tabla referenciada y del contexto	Menor a 6 meses	44
	Igual a 6 meses y menor 1 año	26
	Igual a 1 año o por la vigencia fiscal	5
	Mayor a 1 año	3
	<b>TOTAL</b>	<b>78<sup>214</sup></b>

municipios de categoría seis (6) Todos aquellos municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

<sup>214</sup> El total es inferior a noventa (90), en tanto que, tan solo en setenta y ocho (78) de las providencias revisadas se indicaba el periodo de tiempo por el que las autorizaciones fueron conferidas.

de la problemática, es preciso sugerir que, respecto a los periodos de tiempo en que son otorgadas las autorizaciones, el hecho de que cerca de la mitad de ellas correspondan a periodos menores a seis meses, muestra que institucionalmente se da una injerencia constante de los Concejales en la contratación que adelantan los Alcaldes Municipales, pudiendo ejercer dicha corporación político-administrativa un control estricto y hasta excesivo de los asuntos del resorte de éstos.

Finalmente, se debe expresar respecto a este punto que pese a la recurrencia con que es limitada por los concejos municipales la facultad para contratar del Alcalde, ello evidencia el desconocimiento de la ritualidad que se debe agotar en la actividad precontractual y contractual de los municipios, según las diferentes modalidades de contratación, que no siempre comportan periodos cortos de duración.

Habiendo determinado las principales características de la problemática estudiada, es preciso pasar ahora a efectuar un análisis de la actividad judicial llevada a cabo por el Tribunal Administrativo de Santander frente a esta, estudiando los sentidos de los fallos proferidos por este en las ochenta y nueve providencias estudiadas.

#### **SENTIDO DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

En el juzgamiento de los noventa (90) casos puestos a su conocimiento, el Tribunal Administrativo de Santander tan solo ha proferido una (1) decisión en la que declara válido el Acuerdo Municipal, ha proferido cincuenta y siete (57) en las que invalida los acuerdos objeto de revisión, y diecisiete (17) en las que además de invalidar exhorta al Concejo Municipal a que profiere el reglamento de contratación de municipal, indicando los eventos en los cuales su autorización es necesaria y el trámite que debe agotar el Alcalde al elevar las solicitudes.

Por su parte, las objeciones formuladas por los Alcaldes Municipales han resultado también prosperas habiendo procedido estas en once (11) ocasiones, y en otras cuatro (4) ocasiones en los que los proyectos de acuerdo regulaban más de una materia, han sido aceptadas las objeciones relacionadas con la limitación que hacen los Concejos a la facultad de contratar de los Alcaldes Municipales.

En la tabla expuesta a continuación se condensan los resultados obtenidos en el análisis de las providencias estudiadas indicando, tanto el sentido del fallo como el número de fallos en que la decisión fue proferida en dichos sentidos.

*Tabla 3.  
Relación del sentido del fallo con el número de sentencias proferidas con dicho sentido.*

SENTIDO DEL FALLO	CASOS PRESENTADOS
Válido	1
Inválido	57
Inválido y Exhorto	17
Procedencia objeciones	11
Procedencia parcial de objeciones	4
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>

Frente a los resultados anteriormente expuestos, es importante profundizar en el estudio del único fallo revisado en el que se declaró válido el Acuerdo Municipal, en tanto que este permite establecer un caso en que, pese a la prohibición para que los Concejos Municipales en ejercicio de su facultad reglamentaria limiten en el tiempo la autorización al alcalde para celebrar contratos es jurídicamente posible llevarlo a cabo.

En Sentencia del veintiocho (28) de Abril de 2014<sup>215</sup>, el Tribunal declaró válido el Acuerdo No.028 del 19 de Diciembre de 2013 proferido por el Concejo Municipal de Contratación, argumentando que contrario a la acusación formulada por el Gobernador de Santander, la limitación temporal configurada por dicho Concejo no estuvo encaminada a transgredir los principios de razonabilidad y proporcionalidad que la orientan, y esta no tenía como propósito obligar al alcalde a solicitar autorización en todos los casos en que fuera a contratar, ni ejercer la facultad reglamentaria de la que es titular a “cuenta gotas”, sino la de ampliar la autorización otorgada en un acuerdo anterior, para dar solución a una circunstancia específica.

Partiendo del anterior caso, es por ende apropiado mencionar que para el Tribunal Administrativo de Santander es jurídicamente válido que un Concejo Municipal otorgue por un periodo de tiempo determinado a un alcalde autorización para contratar, cuando dicha práctica responda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, como en aquellos casos en que se pretenda ampliar una autorización anteriormente a concedida para efecto de una circunstancia concreta.

<sup>215</sup> Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Radicado: 680012333000-2014-00116-00

Y como punto de finalización de las observaciones anteriormente formuladas, debe expresarse que el altísimo número de sentencias que invalidan los acuerdos y de procedencia parcial o total de objeciones es el indicador principal que lleva a determinar no solo que, como se afirmó al principio del texto, existe una problemática respecto al ejercicio de la función reglamentaria por parte de una gran cantidad de Concejos Municipales del Departamento de Santander, sino que esta es claramente recurrente y sistemática y de gran magnitud.

### **1.5. LOS EFECTOS NOCIVOS DE LA PROBLEMÁTICA SOBRE LA GESTIÓN MUNICIPAL ADVERTIDOS POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**

Ahora bien, con el fin de completar la caracterización de la problemática expuesta y dar a conocer la gravedad del daño que su existencia y recurrencia produce, aunado a las observaciones formuladas respecto de las características de mayor importancia de la problemática, es importante esclarecer y concretar los efectos nocivos de su existencia en las administraciones públicas locales del Departamento de Santander produce.

En relación con este asunto, el Tribunal Administrativo de Santander, a partir de lo conceptuado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha insistido que cuando los Concejos Municipales ejercen de forma constitucional y legalmente incorrecta su facultad reglamentaria, limitando para un periodo de tiempo concreto la autorización para contratar al alcalde desconociendo los principios de razonabilidad y proporcionalidad que rigen dicha facultad, se pone en riesgo tanto el cumplimiento de los fines estatales establecidos en el artículo 2º de la Constitución Política, como la integridad a la observación por parte de la administración pública del conjunto de normas que coherente y sistemáticamente regulan la facultad del alcalde para contratar con el fin de garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales en el nivel territorial.

La gravedad del daño producido, recrea el Tribunal, por la problemática afecta no solo a la administración pública, sino que directamente también afecta a la población de las entidades territoriales en las que los concejos efectúan dichas conductas, pues al retardar o impedir con su acción el cumplimiento de los fines estatales a nivel local y la gestión del alcalde municipal sin proporción o razonabilidad alguna transgrede el bienestar de la población y el intereses común.

Es por ello que sin duda alguna la actividad judicial efectuada por el Tribunal Administrativo de Santander resulta de imprescindible importancia, pues pese a que son tanto los Alcaldes como el Gobernador los encargados de poner en conocimiento de la jurisdicción dicha situación, ha sido el Tribunal quien al declarar inválidos los acuerdos evita que se cause un perjuicio tanto a las administraciones, como al conjunto normativo y a la población, a quienes la actividad de la administración pública siempre debe propender por el mejoramiento de sus condiciones de vida mediante la eficiente prestación de los servicios públicos y la adecuada inversión de los recursos públicos.



Surtida la anterior profundización, con el fin de dar terminación al cumplimiento del primer objetivo propuesto, y con la intención de formular una introducción al abordaje del segundo objetivo, es preciso exponer los escenarios jurisprudenciales trabajados por el Tribunal Administrativo de Santander en el desarrollo de su actividad judicial frente a la problemática, que como lo acabamos de exponer resulta indispensable y de notable importancia.

## 1.6 ESCENARIOS JURISPRUDENCIALES EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER

Pese a que los hechos que motivan en las noventa (90) sentencias revisadas guardan una estrecha similitud, los grupos temáticos que el Tribunal aborda en su actividad argumentativa para sustentar su decisión no siempre son los mismos. Por ello, para presentar adecuadamente el tratamiento que desde el Tribunal Administrativo de Santander se le ha dado a la problemática ya caracterizada, se han establecido tres diferentes escenarios jurisprudenciales, correspondientes a cada uno de los grupos de temas trabajados.

A continuación, a través de una tabla, se sintetizan los resultados obtenidos en el análisis de las providencias estudiadas indicando, tanto el escenario jurisprudencial como la cantidad de sentencias que corresponden a cada uno de ellos.

ESCENARIOS JURISPRUDENCIALES	SENTENCIAS RECOPIADAS
Limitación temporal a la facultad de contratación del Alcalde y ejercicio de la potestad de reglamentación del Concejo Municipal	55
Limitación temporal para celebrar convenios interadministrativos.	24
Funciones del Alcalde y el Concejo en materia contractual	11
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>

El primer grupo comprende de manera general dos ejes temáticos: uno relacionado con las limitaciones temporales a la facultad de contratar del Alcalde efectuadas por los Concejos municipales. Frente a dicho tema, como será ampliado más adelante, el Tribunal analiza el artículo 313.3 de la Constitución de 1991 respecto del cual precisa cuáles de las facultades

del Alcalde allí previstas son las que deben ser ejercidas pro tempore, excluyéndose la de contratar.

La línea argumentativa implementada en este escenario es planteada en aras de establecer la correcta interpretación de la disposición constitucional en cita, cuya incorrecta lectura es causa primigenia de la problemática. Asimismo, esclarece que la potestad de autorización de los concejos municipales es reglamentaria, y a partir de conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se concreta cómo esta debe ser ejercida válidamente por los Concejos Municipales.

El segundo grupo comprende sentencias, en las que además de los temas anteriormente mencionados se sienta adicionalmente claridad frente a la facultad para suscribir convenios administrativos que tienen el Alcalde, la que no puede ser limitada en ningún supuesto.

Finalmente, las sentencias del último grupo temático comprenden los ocho casos de objeciones presentadas por el Alcalde, que tienen como característica principal el profundizar en las funciones del Alcalde como cabeza de la administración municipal y formulan un diálogo con las del Concejo, haciendo hincapié en la manera en que deben ser ejercidas para que sea un trabajo armónico.

Expuestos los escenarios jurisprudenciales, y con el fin de darse total cumplimiento al segundo objetivo propuesto, consistente en sintetizar el tratamiento que la problemática anteriormente caracterizada ha tenido en la jurisprudencia constante del Tribunal Administrativo de Santander, se entran a exponer a profundidad los argumentos esbozados por el Tribunal para resolver la problemática en cada uno de los escenarios planteados, a partir de lo dicho en las quince (15) sentencias analizadas, de las cuales tres corresponden al primer grupo, cuatro al segundo y tres al tercero.

## **2. ESCENARIOS JURISPRUDENCIALES EN EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

Una vez caracterizada detalladamente la problemática expuesta al inicio del texto, y por ende haber dado cumplimiento al primer objetivo del mismo, es ahora preciso pasar a dar cabal cumplimiento al segundo objetivo, exponiendo a profundidad los argumentos jurídicos planteados, en cada uno de los escenarios jurisprudenciales, por el Tribunal Administrativo de Santander para darle resolución a la problemática. Partiendo una vez más del análisis de las sentencias materia de estudio y especialmente de los análisis jurisprudenciales efectuados a un total de quince (15) de ellas, se procede a presentar las consideraciones formuladas por el Tribunal en cada escenario.

### **2.1. Limitación temporal a la facultad de contratación del Alcalde y ejercicio de la potestad de reglamentación del Concejo Municipal**

En el primer escenario jurisprudencial planteado, nominado como “Limitación temporal a la facultad de contratación del Alcalde y ejercicio de la potestad de reglamentación del Concejo Municipal” en atención a los temas abordados por el grupo de sentencias que lo

conforman, las consideraciones formuladas por el Tribunal Administrativo de Santander pretenden sentar claridad frente al tema central de la problemática, el cual es la facultad reglamentaria de la que es titular el Concejo Municipal

Para estructurar una idónea y completa solución a la solicitud de revisión formulada a él, el Tribunal inicia recordando que el artículo 313.3 de la Constitución de 1991 consagra como funciones de los Concejos Municipales el: (i) autorizar a los Alcaldes para celebrar contrato, y (ii) para ejercer pro tempore funciones propias de los concejos. Así mismo, recuerda que el legislador en la Ley 136 de 1994 en su artículo 32.3 desarrolló la primera de esas facultades como una potestad de carácter reglamentario, cuyo ejercicio requiere previamente el señalar los casos o supuestos en los que los Alcaldes requieren dicha autorización.

Enseguida el Tribunal caracteriza dicha función del Concejo Municipal, señalando sus límites y los supuestos para su ejercicio. Para hacerlo acude a los conceptos No.1371 de 2001 y No.1889 de 2008 proferidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil señalando que:

- a) la facultad de los concejos municipales se materializa en un reglamento en la cual deben estar consagradas las hipótesis excepcionales en las que el Alcalde debe solicitar la autorización previa del Concejo para celebrar contratos estatales, como los señaladas en el artículo 18 del Parágrafo 4° de la Ley 1551 de 2012, el procedimiento interno o etapas a efectuarse en caso de ser necesaria la autorización, y fijar los criterios para otorgar o negar la autorización,
- b) que el ejercicio por el Concejo Municipal debe ser racional de modo que su materialización no interfiera en el normal funcionamiento de la actividad contractual del municipio ni termine siendo una irrupción en las facultades propia del Alcalde,
- c) pues tal facultad no puede ser aplicada de modo tal que quede reservado a los Concejos Municipales el autorizar a los Alcaldes para celebrar todos los contratos, según lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-086 de 1995.

A partir de dichos conceptos, el Tribunal ha inferido que de omitir la expedición del reglamento respectivo o limitar la autorización para contratar para retardar o interferir en la gestión de los asuntos municipales, los Concejos Municipales no solo afectarían el cumplimiento de los fines estatales, sino así mismo del conjunto de normas que regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. De igual forma, el Tribunal ha recordado en esta línea argumentativa que las funciones asignadas por la Constitución Política a los Concejos Municipales buscan satisfacer necesidades públicas de la comunidad en la entidad territorial e instrumentar el manejo de sus asuntos administrativos, por lo que los reglamentos que deben expedir los Concejos deben ser adecuados, proporcionales y oportunos a tales necesidades.

El Tribunal ha entendido que las facultades que de ordinario deben ser concedidas por los Concejos Municipales con limitación en el tiempo, son las que le corresponde al mismo Concejo y que son ajenas al marco funcional de los Alcaldes. Y siendo la función de contratar

inherente al Alcalde como primera autoridad administrativa del municipio, debe ser ejercida sin restricción temporal, debiendo ser reglamentada por el Concejo.

También el Tribunal ha indicado que los Concejos Municipales no pueden exigir la presentación de informes verbales o escritos respecto del uso otorgado a las facultades concedidas en materia contractual, convenios interadministrativos y cofinanciación, ya que el artículo 313 de la Constitución no considera al Concejo Municipal como un órgano de control y congestión de la actividad contractual. Se ha dejado en claridad que si bien el artículo 315 *ibídem* impone al Alcalde el deber de presentar informes generales sobre el destino de la Administración al Concejo Municipal, este carece de competencia para pedir informes particulares.

## 2.2. Limitación temporal para celebrar convenios interadministrativos

En el segundo escenario jurisprudencial planteado, nominado como “Limitación temporal para celebrar convenios interadministrativos”, las consideraciones formuladas por el Tribunal Administrativo de Santander pretenden sentar claridad adicionalmente sobre la imposibilidad jurídica de limitar en el tiempo las facultades del alcalde para suscribir convenios interadministrativos.

En la revisión de los Acuerdos Municipales el Tribunal Administrativo de Santander ha encontrado que los Concejos Municipales no solo entran a limitar la facultad de los Alcaldes de celebrar contratos, sino además la de suscribir convenios interadministrativos. Frente a la situación referida, el Tribunal insistentemente ha expresado que derivado del mandato legal del artículo 95 de la Ley 489 de 1998, no es necesario que el Alcalde esté expresamente autorizado por el Concejo Municipal para hacerlo.

Por esta vía el Tribunal destaca la diferencia entre contrato estatal y convenio interadministrativo, ausente en las decisiones de los Concejos Municipales.

## 2.3. Funciones del Alcalde y el Concejo en materia contractual

Por último, en el tercer escenario jurisprudencial planteado, nominado como “Funciones del Alcalde y el Concejo en materia contractual”, en el que se ubican las sentencias que resuelven las objeciones formuladas por los Alcaldes Municipales, el Tribunal profundiza sobre el reparto de funciones en materia contractual de los Alcaldes y Concejos Municipales, como un ejercicio pedagógico para la administración pública. De allí que recuerde que el artículo 91.D de la Ley 136 de 1994 faculta a los Alcaldes para celebrar “contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables”. Asimismo que la Ley 80 de 1993 asignó competencia a los alcaldes para celebrar contratos en nombre de los municipios, por ser sus representantes; y, como ya quedó visto en líneas atrás, que los Concejos Municipales son competentes para reglamentar su función de autorizar al alcalde para efectuar dicha competencia.

El Tribunal se ha apoyado en el Concepto No. 2238 del 11 de Marzo de 2015 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el que se puntualiza que el poder

reglamentario puede ejercerse ya sea para señalar los casos excepcionales en que el Alcalde requiere autorización previa para contratar, y reglamentar el trámite interno para dicha autorización, y adicionalmente se reitera que los alcaldes tienen competencia constitucional y legal para suscribir contratos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo Municipal, señalando que la creencia que se tiene de la necesidad de esta autorización es constitucional y legalmente incorrecta, precisando que el párrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 señala los cinco tipos de contratos que requieren de autorización para ser celebrados, si este ha ejercido debidamente su potestad reglamentaria en la materia, claro está.

### **3. IMPORTANCIA DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL POR PARTE DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER FRENTE A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES E INTEGRIDAD DE LA CIUDADANÍA**

Como parte final del presente texto, y dando cumplimiento al tercer objetivo planteado, se procede, una vez caracterizada la problemática y expuesta su resolución en la jurisprudencia del Tribunal, a hacer hincapié en la importancia, referida anteriormente, que para el desarrollo adecuado de las administraciones públicas locales en el departamento de Santander ha comportado la labor realizada por el Tribunal Administrativo de Santander, quien mediante el desarrollo de la función judicial a su cargo no solo ha cumplido con su deber de resolver las controversias surgidas frente al incumplimiento del mandato del artículo 313.3 constitucional por parte de un gran número de los Concejos Municipales en Santander, sino que a su vez los ha instruido, en especial a aquellos de municipios de sexta categoría, sobre cómo, de conformidad con el conjunto normativo que regula el ejercicio de sus funciones y facultades, efectuar un constitucional y legalmente correcto ejercicio de la facultad reglamentaria de la cual estos son titulares por mandato constitucional y legal.

La actividad judicial llevada a cabo por el Tribunal Administrativo de Santander, derivada de la iniciativa de Alcaldes y en mayor medida del Gobernador de Santander, como ya se ha expresado anteriormente de forma general, ha impedido eficazmente la configuración por parte de los Concejos Municipales en Santander de una afectación gravosa al cumplimiento de los fines estatales establecidos en el artículo 2º de la Constitución Política, así como a la integridad de la observancia del conjunto de normas que coherente y sistemáticamente regulan la facultad del alcalde para contratar.

De esta manera el Tribunal impide a su vez la afectación del bienestar de la ciudadanía, a quien la actividad de la administración pública siempre debe propender por el mejoramiento de sus condiciones de vida mediante la eficiente prestación de los servicios públicos y la adecuada inversión de los recursos públicos, garantizando el adecuado desarrollo e integridad de la misma.

## SENTENCIAS ANALIZADAS<sup>216</sup>

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 29 de junio de 2012. Radicado: 680012331000-2012-00326-00. Asunto: Acuerdo N° 003 del 24 de Febrero del 2012 Concejo Municipal de Suaita.

Tribunal Administrativo de Santander. Subsección de Descongestión. M.P.: Carmen Cecilia Plata Jiménez. Sentencia del 08 de agosto de 2012. Radicado: 68001233100-2012-00141-00. Asunto: Acuerdo N° 001 del 11 de Enero del 2012 Concejo Municipal de La Belleza.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Digna María Guerra Picón. Sentencia del 19 de octubre de 2012. Radicado: 680012333000-2012-00568-00. Asunto: Artículo 3º de Acuerdo No. 002 del 10 de Febrero de 2012. Concejo Municipal de El Guacamayo.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Rafael Gutiérrez Solano. Sentencia del 10 de mayo de 2013. Radicado: 680012333000-2013-00138-00. Asunto: Acuerdo No. 100-10-10-232 del 8 de Enero de 2013. Concejo Municipal de Villanueva.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 28 de Abril de 2014. Radicado: 680012333000-2014-00116-00. Asunto: Acuerdo No. 028 del 19 de Diciembre de 2013. Concejo Municipal de Contratación.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Milciades Rodríguez Quintero. Sentencia del 16 de mayo de 2014. Radicado: 680012333000-2014-00218-00. Asunto: Acuerdo No. 017 del 27 de Diciembre de 2013 expedido por el Concejo Municipal de Sucre

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Julio Edisson Ramos Salazar. Sentencia del 08 de septiembre de 2014. Radicado: 680012333000-2014-00640-00. Asunto: Acuerdo No. 025 del 21 de Mayo de 2014 expedido por el Concejo Municipal de Sabana de Torres

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Francy del Pilar Pinilla Pedraza. Sentencia del 11 de marzo de 2015. Radicado: 680012333000-2015-00137-00. Asunto: Acuerdo No. 20 del 18 de Diciembre de 2014 Concejo Municipal de Puerto Wilches

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Rafael Gutiérrez Solano. Sentencia del 20 de agosto de 2015. Radicado: 680012333000-2015-00391-00. Asunto: Proyecto de Acuerdo No. 002 del 28 de Febrero de 2015 del Concejo Municipal de Landazuri

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 11 de marzo de 2016. Radicado: 680012333000-2016-00018-00. Asunto: Acuerdo No.016 del 30 de Noviembre de 2015 proferido por el Concejo Municipal de Charta.

---

<sup>216</sup> El análisis de las sentencias referenciadas se efectuó de conformidad con los parámetros establecidos por el Consejo de Estado en el formato de análisis jurisprudencial remitido al Tribunal Administrativo de Santander.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Julio Edison Ramos Salazar. Sentencia del 11 de marzo de 2016. Radicado: 68001233100-2016-0122-00. Asunto: Acuerdo N° 001 de Enero 12 del 2016 Concejo Municipal de Confines.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Milciades Rodríguez Quintero. Sentencia del 11 de marzo de 2016. Radicado: 68001233100-2016-00132-00. Asunto: Acuerdo N° 001 del 18 de Enero del 2016 Concejo Municipal de Bucaramanga.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Digna María Guerra Picón. Sentencia del 28 de marzo de 2016. Radicado: 680012333000-2016-00154-00. Asunto: Acuerdo No. 001 del 18 de Enero de 2016. Concejo Municipal de Suaita.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 28 de abril de 2016. Radicado: 680012333000-2016-00215-00. Asunto: Acuerdo No. 001 del 17 de Enero de 2016. Concejo Municipal de Cabrera.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Sentencia del 12 de mayo de 2016. Radicado: 680012333000-2016-00282-00. Asunto: Proyecto de Acuerdo No. 001 del 5 de febrero de 2016. Concejo Municipal de Güepsa.