

**5. IMPACTO DE LOS ACUERDOS QUE
OTORGAN FACULTADES ESPECIALES AL
ALCALDE PARA CONTRATAR EXPEDIDOS
POR EL CONCEJO COMO GARANTE DEL
CONTROL POLÍTICO DEL ENTE
TERRITORIAL**

**IMPACT OF AGREEMENTS OF SPECIAL
FACULTIES TO CONTRACT GRANTED BY
THE MUNICIPAL COUNCIL TO THE MAYOR
AS POLITICAL CONTROLLER AT THE
TERRITORIAL ENTITY**

Julie Carolina Armenta Calderón⁵

Fecha recibido: 26/05/2022

Fecha aprobado: 27/06/2022

Derivado del proyecto: *Impacto de los acuerdos que otorgan facultades especiales al alcalde de Santa Marta para contratar por parte del Concejo Distrital garante del control institucional en el periodo 2016-2019.*

Institución financiadora: *Universidad Cooperativa de Colombia*

Pares evaluadores: *Red de Investigación en Educación, Empresa y Sociedad – REDIEES.*

⁵ *Abogada, Universidad Externado de Colombia, Máster en Derecho Ambiental, Universitat Rovira i Virgili, MBA, Universidad Isabel I de Castilla, Especialista en Gestión Pública, Escuela Superior de Administración Pública, Especialista en Responsabilidad Civil y del Estado, Universidad de la Sabana, Docente Investigadora, Universidad Cooperativa de Colombia, correo electrónico: julie.armenta@campusucc.edu.co*

RESUMEN

Este artículo surge en el marco del proyecto de investigación referenciado que se propone describir la naturaleza jurídica de los Concejos, como garantes del control político institucional de la administración en el ámbito del ente territorial, así como su relación jurídica con la Alcaldía frente al otorgamiento de facultades especiales en materia de contratación estatal, identificando los requisitos legales para el otorgamiento de estas, mediante una metodología cualitativa, adquiriendo un conocimiento profundo en el tema que ha permitido establecer el impacto de estos para una gestión pública efectiva.

Los alcaldes no tienen facultades ilimitadas para contratar, pero a iniciativa de estos, en proyectos de gran relevancia presupuestal, pueden solicitar autorización especial para contratar al Concejo como garante del control político a la administración. Así, el acto administrativo que concede las facultades especiales, debe respetar el principio de legalidad, invistiendo el mandatario local con los términos precisos y límites temporales como sustanciales que indiquen puntualmente la forma en que podrá celebrar los contratos que ha aprobado la Corporación edilicia; de no limitarse de esta forma, serían contrarios al ordenamiento jurídico, como lo ha considerado el Honorable Consejo de Estado, por lo tanto, al ser controlados por la jurisdicción contenciosa devendrían en nulos.

PALABRAS CLAVE: Contratación estatal territorial, Concejo Municipal, Facultades especiales, Acuerdo Municipal, Control político.

ABSTRACT

The article was written within the referenced research project. It pretends to describe the legal nature of the Council as guardian of institutional control at the territorial entity, as well as its legal relationship with the Mayor's Office related with the agreements of special faculties to contracting. To identify the legal requirements to issue these types of administrative acts, through a qualitative methodology that allows to acquire a deep knowledge on the subject to establish the impact of these special faculties Agreements for an effective public management.

The Mayor does not have unlimited faculties to contract. There are cases in which the law imposes a special authorization issued by the Council. Because these are highly relevant contracts for municipal budget. The Mayor has the initiative to request the special faculties agreement to contract to the Council as the guardian of political control at the territorial administration. This administrative act must respect the principle of legality, specifying the terms and giving time limits to exercise the permission granted. Otherwise, the administrative act can be declared null by the contentious administrative jurisdiction.

KEYWORDS: Territorial State Contracting, Municipal Council, special faculties, Municipal Agreement, Political Control.

INTRODUCCIÓN

Este artículo es resultado de un proyecto de investigación del Grupo de Investigación UCCIDERGRUP de la Universidad Cooperativa de Colombia, dentro de la línea de Derecho, Políticas Públicas y Desarrollo Regional, en el subtema de la contratación estatal territorial, que ha tenido como objetivo analizar el impacto de los acuerdos que otorgan facultades especiales para contratar al alcalde, expedidos por el Concejo como garante del control político institucional del ente territorial de acuerdo con el artículo 312 Superior. (Constitución Política, 1991)

En 1991, Colombia adopta una nueva Constitución Política, que cambia la concepción centralista de la Carta de 1886 a una visión del Estado que, si bien es unitaria, también es descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales para determinación de su administración e intereses en concordancia con el artículo 287 Superior. En éste marco, la autonomía presupuestal en un Estado como el colombiano se erige como un valor fundante de la Constitución de 1991. (Constitución Política, 1991)

Ello permite que las entidades territoriales, en particular el órgano de control de la administración local, el Concejo Distrital o Municipal (Art. 38, Ley 136 de 1994) pueda definir en qué proyectos se centrará la gestión pública local, fijando derroteros para la ejecución del gasto público que den respuesta a las necesidades propias de los habitantes de cada territorio desarrollando soluciones a las problemáticas públicas que más aquejan a cada ente territorial a la luz del artículo 311 *ibidem*. (Constitución Política, 1991)

De acuerdo con el artículo 314, el constituyente primario previó la figura del alcalde como el jefe de la administración local y el representante legal del municipio, que tiene de conformidad con el artículo 315, la función de ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto de la entidad. En consecuencia, los alcaldes, tienen dentro de sus competencias la de celebrar los contratos estatales que se requieran para el buen ejercicio de las funciones que les corresponden con arreglo a la Constitución y la ley. (Constitución Política, 1991)

Sin embargo, en algunos casos la ley los limita y para ciertos tipos de contratos que deban celebrarse por la administración local, primero, debe ser sujeto pasivo el alcalde, de

autorizaciones especiales para contratar, otorgadas por parte del Concejo respectivo, que deberán estipular los términos específicos en que son concedidas estas facultades pro tempore. El acto administrativo que concede las facultades, como cualquier otra manifestación de voluntad de la administración, debe ser acorde con el principio de legalidad.

El tema bajo análisis ha sido poco estudiado en el campo académico, por ello, resulta pertinente abordarlo, primeramente, mediante un planteamiento del marco conceptual sobre las instituciones del alcalde y de los Concejos, la evolución histórica del otorgamiento de facultades precisas, pro-tempore y especiales, la línea jurisprudencial en la materia, identificando los requisitos de legalidad para su otorgamiento.

Para finalmente, descender a su análisis, llegando a conclusiones sobre las características actuales de la temática en Colombia, generando conocimientos relevantes y útiles que faciliten el ejercicio de las competencias de estos cuerpos colegiados y de los burgomaestres de cada entidad territorial que redunden en el bienestar social, el crecimiento y el desarrollo en cada uno de sus territorios.

MATERIAL Y MÉTODOS

Para el desarrollo de esta investigación de tipo jurídico en donde se utilizó una metodología cualitativa, adquiriendo un conocimiento profundo en el tema que permitiera establecer el impacto de estos acuerdos para la gestión pública efectiva de la contratación estatal en el ámbito territorial.

Con un enfoque mixto, en donde se recolectaron, analizaron los datos extraídos a partir de los diferentes instrumentos normativos y jurisprudenciales, aplicando criterios y variables obtenidas en la identificación y determinación del impacto de estos dentro del control político que realiza el Concejo a la gestión pública de esta entidad territorial, verificando si son tenidos en cuenta por la Corporación edilicia para el otorgamiento de facultades especiales para contratar al jefe de la administración local, en particular, determinando si se cumple con los parámetros del principio de legalidad en la materia, que ha sido desarrollado tanto por la H. Corte Constitucional como por el H. Consejo de Estado.

RESULTADOS

1. Naturaleza jurídica de la relación Alcaldía-Concejo frente al otorgamiento de facultades especiales para contratar

Primeramente, se establece que, con la Constitución de 1991, Colombia pasó de ser un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, por lo tanto, que tiene como fin esencial la prestación de servicios públicos a su población. De acuerdo con el artículo 1 Superior, está organizada como República unitaria, pero descentralizada y con autonomía territorial. (Constitución Política, 1991)

El municipio tiene competencia para autodirigirse y gestionar sus intereses a través del jefe de la administración municipal. Precizando que, esta autoridad es elegida directamente por los ciudadanos: tanto el alcalde, como los concejales que conforman un órgano colegiado, el Concejo, que tiene funciones administrativas y políticas en aras de representar a los ciudadanos en el control de la gestión pública territorial. (C-219. Corte Constitucional, 1997).

En este punto, es relevante acotar que esa autonomía también se manifiesta frente a los asuntos presupuestales, si bien existe un margen de interventoría del legislador, es decir, del Congreso de la República, el mismo ente territorial es el que gestiona sus intereses en materia presupuestal y tributaria. En este sentido, Tavera (2007) comparte en su estudio la siguiente apreciación:

“El proceso evolutivo de un Estado descentralizado exige una estructura jurídica que soporte la verdadera descentralización, que no es otra, sino aquella anclada en la autonomía presupuestal de los entes, que les faculte para un ejercicio de planificación estratégica definido y orientado a la solución de las necesidades propias de un contexto, más allá de la simple ejecución del gasto conforme unas líneas normativas que así lo prescriben.” (p. 122)

En concordancia con la autora citada, la autonomía presupuestal debe considerarse como elemento esencial para la administración pública territorial, en la medida en que es la herramienta primigenia para velar por la solución de las múltiples problemáticas públicas locales que bajo los contextos de conocimiento autónomos puedan favorecer el desarrollo

territorial no solo en materia presupuestal sino en el direccionamiento de los diferentes procesos públicos.

En este sentido, el legislador al definir el esquema de competencias del Estado busca la proximidad más conveniente para la prestación del servicio público (C-889/12. Corte Constitucional, 2012). Los concejales representan distintas ideas políticas, son elegidos directamente por sus conciudadanos con la pretensión de ejercer control indirecto al poder político local (Consejo de Estado, 2000), para que sean sus agentes representando sus intereses y voluntad, protegidos por el ejercicio de la oposición al gobierno imperante en dicho territorio (Corte Constitucional, 1995).

Para ejercer en democracia indirecta el mandato ciudadano, el derecho fundamental de ser elegido y participar dentro de la administración pública, con respecto al ente municipal o distrital, se requiere ser ciudadano en ejercicio, haber habitado en el municipio, por lo menos, durante los 6 meses previos a la inscripción o durante tres años consecutivos en cualquier época, para poder inscribirse como candidato y ser elegido como concejal. (Art. 83, D.L 1333/1986)

Los Concejos son cuerpos colegiados integrados de 7 a 21 miembros (Art. 312, Constitución Política, 1991) y sus integrantes pertenecen a comisiones internas que abordan temas particulares según las necesidades de cada territorio. Salvo norma en contrario, las decisiones son tomadas por mayoría de votos, teniendo al menos el quorum del 25% de los concejales, respetando el régimen de bancadas. (Arts. 29-30, Ley 136 de 1994)

Sin embargo, de ser el caso, dicho Concejo puede sesionar extraordinariamente por citación o convocatoria que realice el alcalde para asuntos “urgentes y necesarios”; su función reglamentaria y de adopción de decisiones no les otorga carácter de órgano legislativo local (Corte Constitucional, 1995) ni de coadministrador de los bienes municipales (Consejo de Estado, 2000), por ello, los acuerdos tienen categoría de actos administrativos.

El Constituyente difirió en el Concejo un conjunto de competencias, entre las cuales está la reglamentación del ejercicio de su competencia. Cada Concejo debe expedir un reglamento interno en el que articulará los distintos procesos en los que interviene, competencia que será objeto de análisis más adelante.

En principio, los concejales y el alcalde tienen iniciativa para presentar Proyectos de Acuerdo, pero también otros funcionarios la tienen, como el Personero y el Contralor, en los asuntos de su competencia. Estos, deben guardar unidad de materia en su contenido y establecer la justificación o motivación de la reglamentación o facultad que se proponga, so pena que sean rechazados por la Corporación. (Art. 71, Ley 136 de 1994)

En cuanto a la discusión de los Proyectos de Acuerdo, debemos recordar que los particulares, las juntas de acción comunal y las veedurías podrán nutrir la discusión de los mismos, haciendo uso de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, este ejercicio debe ser garantizado por la Corporación edilicia; en tratándose de municipios, el Gobernador podrá gestionar la revisión de validez de los proyectos (Consejo de Estado, 2015); y por su parte, el alcalde tiene la facultad de objetarlos por conveniencia o vicios de legalidad. Este sistema de control bilateral protege la consecución del bienestar social sin deterioro de la autonomía de los organismos del Estado y, por el contrario, hace posible determinar la responsabilidad individual dentro de la estructura funcional del Estado (C-082. Corte Constitucional, 1996).

En materia de contratación estatal, el alcalde, de acuerdo con lo regulado normativamente y en particular, por el Concejo, debe solicitar, en ciertos casos autorización especial para contratar, frente a la que, el Concejo decidirá mediante Acuerdo si la otorga o no y en qué términos. Sería necio considerar que, condicionando la suscripción de algunos contratos a la autorización previa del Concejo, la Constitución buscaba posibilitar talanqueras caprichosas o presiones políticas. La Corte Constitucional (1996) ha considerado ampliamente que la distribución de la función pública, en diferentes órganos, busca que sea ejercible el control político sobre la actividad estatal con la finalidad garantizar el cumplimiento de los objetivos estatales.

Así, el alcalde deberá solicitar autorización del Concejo cuando así lo disponga la Constitución, la Ley o el reglamento interno de la Corporación (Consejo de Estado, 2015). De hacer caso omiso, el contrato podrá ser declarado nulo, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tendrá la misma suerte si es celebrado con ocasión a un acuerdo que posteriormente es declarado nulo (Consejo de Estado, 2016); en este mismo orden de

ideas, desde el punto de vista estrictamente jurídico, no habrá lugar a que el acuerdo que otorgue la autorización para contratar sea sancionado posterior al inicio de la etapa precontractual del contrato, ya que desdibujaría la esencia del control político especial y anterior.

La Corporación frente a las autorizaciones para contratar debe realizar un análisis acucioso de la conveniencia, esto es, los riesgos que su celebración signifique para los intereses del Municipio y, de la legalidad, que su celebración no contraríe el ordenamiento jurídico (Consejo de Estado, 2014), procurando que se apliquen los principios propios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Carta Magna; recordando que la separación de la función administrativa y de control político persigue asegurar el cumplimiento de la finalidad social del estado que se concreta, principalmente, con la contratación estatal (C-082. Corte Constitucional, 1996).

El Concejo como delegante de la autorización para contratar estipulará los términos en que la concede; de forma genérica o específica, pero precisa, de manera temporal o por un término específico, con o sin cuantía determinada (Consejo de Estado, 2001). La legalidad del acto administrativo que otorga la facultad para contratar se condiciona a que sea entregada para un fin específico y por un tiempo preciso y mientras que la de los actos que adelante el alcalde, con ocasión a la autorización, está condicionada a si estos guardan o no estricta relación los límites con las que fue entregada (Consejo de Estado, 2001).

En consecuencia, será inconstitucional la autorización para contratar que el Concejo otorgue al alcalde sin precisar los límites temporales y sustanciales de la misma; en la medida en que, el desprendimiento total por parte del Concejo de sus funciones, es más que irresponsable, implicaría tolerar un esquema de autonomía absoluta que el Constituyente primario rechazó. (Corte Constitucional, 1995).

A partir de la Constitución de 1886, los Concejos pueden delegar en el alcalde funciones que le son propias, sin contrariar principios constitucionales. Bajo la anterior Carta Política, era permitido delegar el poder fiscal, en este sentido. En cambio, con la Constitución del 91 ello cambió, ha manifestado la Corte Constitucional (2000) sobre el particular, que los tributos locales pueden ser desarrollados por la entidad territorial, siempre y cuando el

legislador haya especificado por ley, la metodología de cuantificación para la fijación del tributo; igual ocurre con la contribución de valorización, debe definir el sistema de distribución del costo y beneficio generado por las obras a realizar (Consejo de Estado, 2017). Dado que, los municipios no gozan de soberanía fiscal, está obligado a pedir autorización para gravar bienes públicos (Consejo de Estado, 2004) y a respetar en la reglamentación local, así como, los lineamientos con los que los tributos nacionales fueron creados (Consejo de Estado, 2017).

Resulta pertinente señalar que, la Corte Constitucional (2017) ha sido clara en que no puede asimilarse la forma en la que el Congreso, que es constituyente derivado, ejecuta la delegación de funciones en el Presidente con la manera en que el Concejo ejerce la delegación sobre el alcalde, de ahí que, el Concejo sólo puede delegar funciones que le son propias, para lo cual no requiere mayoría absoluta y el límite de tiempo puede ser mayor o menor a 6 meses; siempre que no limite el futuro ejercicio de sus funciones de control, como veremos.

El Concejo también puede delegar funciones de extinción de obligaciones municipales de forma específica y pro tempore; sin que, por eso, pueda entenderse como autorización para la asunción de obligaciones con ingresos distintos a los incorporados a su respectiva vigencia fiscal, ya que afectaría la capacidad del Concejo de votar los presupuestos subsiguientes (Consejo de Estado, 2002).

Los Concejos tienen prohibido expedir acuerdos que concedan exenciones, privilegios sobre tributos de propiedad o que otorguen amnistías tributarias (Corte Constitucional, 1996). Les está vedada la posibilidad de destinar la utilización del patrimonio municipal para fines distintos al servicio público, intervenir en asuntos que por su naturaleza superen el marco funcional que la Constitución y la ley les ha reconocido, expedir acuerdos que persigan el destierro o la persecución de personas, favorecer o posibilitar el enriquecimiento ilícito con cargo al erario, alabar o censurar actos oficiales ni entorpecer caprichosamente el disfrute de derechos y beneficios de entidades territoriales vecinas, tener relación contractual (los concejales o sus familiares, según las limitaciones de ley) con la Administración Pública Municipal o pertenecer a órganos directivos de entidades descentralizadas del municipio (Ley 136, 1994).

Los concejales están llamados a sustraer su participación en la toma de decisiones cuando ostenten conflictos de intereses so pena de ser recusados por cualquier ciudadano que tenga conocimiento.

Las decisiones del Concejo son acuerdos municipales equiparables a la condición de decretos reglamentarios del orden descentralizado; resultan de la discusión y consecuente aprobación, en comisión y en plenaria, luego remitidas al alcalde para sanción y publicación. Los medios de expresión del Concejo son las resoluciones y proposiciones.

Según el Consejo de Estado (2017) no es causal de ilegalidad *per sé* de los Acuerdos del Concejo, la falta de invocación de atribuciones y facultades por la que se expide el acuerdo, siempre que el objeto que desarrolla tenga sustento legal y constitucional y que, en la exposición de motivos se precisen las normas; tampoco lo es, la falta de controversia en los debates siempre que se evidencie que la Corporación destinó los espacios de deliberación y debate para la respectiva discusión; el hecho de que no se genere controversia no implica la invalidez de la deliberación; tampoco lo será la falta de numeración del acuerdo, siempre que se evidencie su fácil comprensión.

Siguiendo a la (Corte Constitucional, 2001) si la Constitución otorgó al Concejo competencia para reglamentar sus funciones y una de sus funciones es otorgar autorización al alcalde para celebrar contratos, es coherente entender que tiene la atribución de reglamentar internamente el trámite respectivo.

Por lo tanto, el Concejo debe definir y expedir el Reglamento Interno en lo referente al procedimiento a seguir cuando se trate de otorgarle al alcalde autorización para celebrar contratos que requieran facultades previas y especiales, lo anterior con el propósito de proteger el interés público al mantener la coordinación en las actuaciones entre el ejecutivo y el Concejo y dar agilidad a los procesos de su competencia. El reglamento debe establecer clara y suficientemente el procedimiento interno a adelantar cuando el alcalde pretenda autorización especial para contratar, los contratos sujetos a tal autorización y los criterios que tendrán en cuenta para otorgarla o negarla (Corte Constitucional, 2001). Reglamento que, salvo disposición

contraría, tendrá vigencia indefinida y podrá ser modificado en cualquier momento (Consejo de Estado, 2008).

Debido a la independencia de los poderes públicos los Concejos no podrán intervenir en los asuntos de direccionamiento administrativo del municipio y por el carácter administrativo del Reglamento, tampoco podrá imponerse como una instancia permanente de la contratación municipal, sujetando a autorización previa todos los contratos del municipio (Consejo de Estado, 2015), ni "legislar" formas de contratación con el pretexto de adecuarlas a los asuntos locales (Consejo de Estado, 2014), muy por el contrario, lo que se pretende es que las limitaciones que se establezcan sean agentes de articulación y no de anulación, excluyendo los principios de la función administrativa o las reglas de competencia, contratación y ejecución del presupuesto respecto del Concejo y la Alcaldía (2015).

La Constitución estableció qué tipos de contratos de los que su suscripción corresponde a los alcaldes, requieren autorización previa y especial de los Concejos; más tarde, el legislador adicionó tipologías contractuales que también requieren autorización previa del Concejo, con ello aparentemente se pretende una interpretación restrictiva, sobreentendiendo que el Concejo no podría condicionar a autorización previa y especial, contratos adicionales a los allí previstos; sin embargo, el Consejo de Estado (2014) ha sostenido que no existe tal restricción a la facultad de la Corporación de adicionar tipologías a las contenidas en la norma, ya que el propósito del Legislador fue establecer puntos de partida válidos sobre los cuales parte la reglamentación de todo Concejo.

Existe para el alcalde el requerimiento legal de solicitar autorización previa y especial al Concejo cuando pretenda suscribir contratos: de empréstitos, de concesión, de enajenación y compraventa de bienes inmuebles o de activos, acciones y cuotas partes o que comprometan vigencias futuras. (Art. 32, Ley 136 de 1994)

El Consejo de Estado (2014) sostuvo que si el Concejo no considera necesario adicionar contratos al listado de los que requieren autorización previa y especial para ser celebrados, podrá abstenerse sin afectar la contratación local; a contrario sensu, cuando si lo

considere necesario deberá tener en cuenta criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Además de los criterios anteriores, al definir los contratos que requerirán autorización previa y especial, el Concejo debe analizar los efectos potenciales de las tipologías o los asuntos que se tratarán, evitando posibles afectaciones a la estabilidad política, económica y fiscal; *analizando su incidencia financiera y socioeconómica y los efectos que la celebración del contrato pueda tener en la vida misma de los ciudadanos*, de forma que no solo se proteja el patrimonio y los recursos del municipio, sino que se proteja la vida en sociedad. *Por ejemplo, en los municipios o distritos costeros sería razonable condicionar a la autorización del Concejo, los contratos que tengan que ver con salvamento en playas; mientras que, en el Distrito capital, ello no sería razonable, como sí lo serían los contratos que tengan que ver con el transporte masivo o los auxiliares de tránsito. Es de observar que, los Concejos gozan de “cierto margen de discrecionalidad” para definir qué tipologías adicionales requerirán autorización, conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado (2014).*

- Temporalidad.

El Consejo de Estado (2011) ha sido claro en la prohibición de entregar al alcalde facultad para celebrar contratos indefinidamente. El acuerdo que otorgue facultad para contratar debe especificar el límite de tiempo con el que cuenta el alcalde para suscribir el contrato; determinada, idealmente, el tipo de contrato que se celebrará y el tiempo estándar que implique su perfeccionamiento.

Si el Concejo entrega las facultades con límites temporales establecidos en días, deberá especificar si son días hábiles o calendario. Serán hábiles si prevén la realización de actividades durante el horario ordinario de una entidad pública o calendario, cuando la ejecución de la actividad es independiente al horario de funcionamiento de una entidad pública (Corte Constitucional, 2017)

La temporalidad no implica que el tiempo que la autorización es improrrogable. El Concejo, teniendo en cuenta las circunstancias que imposibilitaron que el proceso de selección terminará en la suscripción del contrato, del objeto contractual y la

permanencia de los presupuestos que originalmente motivaron la autorización, puede expedir un nuevo acuerdo que otorgue la facultad. Por ejemplo, cuando el Concejo faculta al alcalde para suscribir contrato de concesión del servicio de electricidad, pero este no logra contratar, sea por vencimiento el plazo de la autorización, porque los organismos de control presentaron objeciones o acciones de control preventivo que retardaron el proceso precontractual, o bien, porque la licitación fue declarada desierta.

- Especificidad.

Las estipulaciones constitucionales que exigen la limitación material o sustancial de la autorización no son ociosas, propenden por mantener el equilibrio de la función administrativa y evitar el desmedro de la separación de poderes. Entregar facultades de contratación al alcalde de forma indeterminada, indeterminable, escueta e imprecisa, desdibuja el esquema de separación del poder e implica un desbordamiento irracional de las funciones del Concejo en el alcalde (Consejo de Estado, 2003). Sería como revestirlo de un poder omnímodo, obstaculizando el ejercicio del control político y con ello, el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos que les afectan a través de sus representantes (Corte Constitucional, 2017).

El acuerdo que otorgue facultades para contratar debe determinar el alcance de la delegación más allá de una enunciación; la especificidad de la delegación no solo salvaguarda la función constitucional de la Corporación, sino que permite que la función delegada cumpla con el objeto para el cual fue autorizada, ya que si se entrega de forma indebida o confusa, el alcalde tomará decisiones equivocadas e ilegales que perjudicarán a la entidad y retardarán los procesos contractuales del municipio, por los venideros pronunciamientos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa declarando la nulidad del contrato por falta de autorización.

No podrá el alcalde adelantar contratación alguna sobrepasando el alcance de la autorización entregada por el Concejo; la especificidad que establece el Concejo en el acuerdo que otorga facultades, permitirá el control de legalidad de los actos que adelante el alcalde; la precisión y el detalle con la que se faculta al alcalde para contratar exige que la atribución concedida sea desarrollada en conexidad con los asuntos que motivaron la delegación. (Consejo de Estado, 2011).

El Concejo, al especificar el alcance de la autorización, deberá asegurar que en la futura actuación del ejecutivo sea posible establecer el vínculo general, cierto y verificable; de forma que puedan identificarse fácilmente los contratos que excedan el alcance de la autorización de la Corporación o que rebasen el ámbito de los actos necesarios para el desarrollo de la actividad contractual (Corte Constitucional, 2017).

La autorización que se otorgue debe guardar conexidad estricta y suficiente, con el proyecto de acuerdo presentado, la exposición de motivos y en general, las razones en las cuales es fundamentada la autorización. Debe existir conexidad teleológica entre las razones por las que fue solicitada y las razones por las que fue entregada, si es determinable la relación directa entre una y no habrá riesgo de desviación del poder. El acuerdo deberá facilitar la determinación de la afinidad existente entre este y los actos concretos que se desarrollen derivados de aquel. (Corte Constitucional, 2017).

Como puntualizamos cada Concejo debe expedir un Acuerdo que reglamente el procedimiento interno de la solicitud y consecuente autorización de facultades de contratación previa y especial; que traza reglas de juego que no invaden las competencias constitucionales del alcalde, que guardan respeto estricto a los lineamientos de excepcionalidad y razonabilidad que el Consejo de Estado ha incluido en la discusión de estas reglamentaciones; además, establece qué tipos de contratos requieren autorización previa del Concejo, cuáles no y a su vez, han expedido acuerdos especiales, frente a la solicitud puntual de facultades para una contratación específica de un asunto que debe ser sometido a valoración del Concejo, es decir, hay un acuerdo marco que traza los lineamientos, y cada vez que se da una solicitud que se relaciona con ellos, habrá que proferir acuerdos que otorgan las facultades especiales.

2. Requisitos legales para el otorgamiento de facultades especiales para contratar por parte del Concejo al alcalde

Fue con la Carta Política de 1991, a partir de un modelo de Estado unitario, descentralizado y con autonomía territorial, que realmente se comenzó a desmaterializar la

centralización imperante con la Constitución de 1886, en virtud de que el Constituyente Primario señaló al municipio como la entidad fundamental de división político administrativa del país, a la que le adscribió la prestación de gran parte de los servicios públicos que requieren los ciudadanos, así como la garantía de gran parte de los fines esenciales del Estado.

Al respecto, García, Colmenares y Rolon (2015) indican lo siguiente: “La Constitución reconoce a favor de las entidades territoriales un derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como un derecho a participar en las rentas nacionales” (p.5)

El texto constitucional concibió el tipo de estado unitario descentralizado, atemperando el principio unitario con el de autonomía territorial, por su alcance político verbigracia, de las formas de participación de sus asociados en las decisiones políticas locales a través de la elección de gobernantes del orden departamental, distrital o municipal (C-011. Corte Constitucional, 1994).

De ahí que, la Administración Central no será la única responsable de velar por los intereses comunes, ni de generar transformaciones sociopolíticas; con la autonomía política y administrativa de las entidades territoriales, se pretende que el territorio pueda ser direccionado por una ideología, concepción o política distinta a la del Nivel Central, que cuente con la aprobación general de los habitantes del territorio.

El contenido axiológico de la Constitución da a entender que su finalidad social implica el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, propósito logrado a través de la prestación continua, eficiente y oportuna de los servicios públicos (Corte Constitucional, 1992). La transición del Estado Liberal a Estado Social de Derecho produjo un impacto más allá de la estructura orgánica y funcional del Estado, incluyendo una suma de conceptos que conforman una nueva ideología desde la cual se desarrolla la función pública; misma que se concreta con la prestación de los servicios públicos (Corte Constitucional, 2003).

La Corte Constitucional (1995) sostuvo lo siguiente: “*cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección y realización de derechos y libertades fundamentales*” (C-450, Corte Constitucional).

Los municipios corresponden a figuras territoriales que, bajo definición de la Constitución Política en su artículo 311, se entienden como “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”. Sin embargo, adentrándonos hacia los orígenes de lo que históricamente representa una definición concreta de municipios, la experiencia indica el relacionamiento con la noción de ciudad, es decir, Municipio y Polis. Desde la época griega, se fundamentan las problemáticas propias de ciudad, el criterio de la cantidad de población, daba acercamiento a la consideración de una polis, tal como lo fundamentaba Aristóteles, la formación de comunidades de cien mil habitantes no daba exactitud a una verdadera polis.

En concordancia con el pensamiento griego, resulta interesante destacar la sinergia entre municipio y lo que se engrana de acuerdo a resultados de colectivos y cooperación entre comunidades territoriales para el establecimiento y acervo del surgimiento económico, social, comercial, en el que se dan consideraciones de especialización de actividades productivas.

Para entender la naturaleza de estas instituciones en nuestro país, resulta pertinente estudiar de dónde vienen estos conceptos. Así, Fernández de Castro (2005) expone un breve acercamiento histórico de la formación de los municipios en Colombia, dados en la siguiente línea de tiempo:

- Para el año de 1811, en la Constitución de Cundinamarca, se ordena la elección de los alcaldes ordinarios y pedáneos de cada parroquia anualmente por parte de los parroquianos cada 3 de noviembre, entidad de división territorial, que, a su vez, conformaban la municipalidad, en donde existía un Cabildo, germen de lo que en la actualidad corresponde a la figura del Concejo Municipal.
- En la Constitución de Cartagena de 1812, en la sección 2 se indicó que la elección de alcaldes ordinarios se haría cada primero de enero y la de los comisarios de barrios por los mandatarios antiguos, que, a su vez, pertenecían a un Corregidor.
- En el año de 1815, en la Constitución de Mariquita en el título XVI, en el artículo 2 se expuso que el número de individuos de la administración, en cada ayuntamiento era de 5: el cual se estructuraba por 2 alcaldes ordinarios y 3 regidores. En ese mismo año, en la Constitución de Pamplona, en su artículo 86 se estableció que se consideraba

funcionarios del poder ejecutivo a los presidentes de las municipalidades y los ejecutores de ordenanzas.

- Luego, en el año de 1832, la Constitución definió, en su artículo 150 que los territorios de la República estaban divididos en provincias y que las provincias se dividían en cantones y éstos, representaban distritos de parroquias.

- Para el año de 1843, en el artículo 6, la Constitución estableció en igual sentido que, el territorio de la Nueva Granada se dividiría en provincias, cada provincia representaba cantones, los cuales, a su vez, en distritos parroquiales.

- En capítulo VIII sobre Régimen Municipal, en el artículo 47 de la Constitución Política de la Nueva Granada del año de 1853, se indicó que la división de las provincias continuaba para efectos de administración general de las provincias y que estas se dividirían en distritos parroquiales; división que tomaba variaciones para efectos: políticos, judiciales y fiscales a través de las leyes generales de la República y en cuanto a la administración municipal por ordenanzas municipales de cada provincia.

- En la carta constitucional del año 1886, se dispuso que en cada distrito de orden municipal existiera una Corporación al cual se le denominó Concejo Municipal, el cual era elegido por voto directo y secreto de los ciudadanos vecinos de ese distrito. Así mismo, en el artículo 200 de la Constitución se ordenó que la acción administrativa en el distrito era de los alcaldes y que este funcionario oficial tenía el doble carácter de gobernador y de mandatario del pueblo.

Los diferentes periodos y momentos históricos dieron fundamento a la construcción de la figura de los municipios en el territorio colombiano, así como, a la sinergia entre las representaciones políticas, administrativas que hacían parte de la formación y construcción del territorio; que se concertaron a una unidad de manejo bajo las disposiciones y ordenamientos nacionales.

Naturalmente, la construcción de la figura de los municipios en Colombia a través de las diversas etapas obedece a influencias que se dieron en la colonia, con caracterizaciones españolas. Sin embargo, los hechos que se han puesto a consideración en materia sociopolítica han servido para que el resultado de lo que se conoce como municipio tenga elementos de autonomía y ocupación de las necesidades de las comunidades.

Entonces, con la creación de los municipios no solo se aproximó el Gobierno a los ciudadanos, sino que se generaron condiciones de desarrollo que permiten ofrecer de mejor manera los bienes públicos y meritorios (Remolina, 2007), de acuerdo a las particularidades propias del territorio.

Los cometidos estatales que animan la función pública se logran con la distribución acuciosa de competencias y sus respectivos controles interorgánicos, que hacen posible la realización de los fines estatales a través de la acción concurrente y complementaria entre los poderes (C-438. Corte Constitucional. , 2017) si su interacción se estructura sobre los principios constitucionales y legales, no solo blindarán sus actuaciones de reproches sociales, políticos, penales y disciplinarios; sino que, seguramente, garantizarán el cumplimiento de los fines misionales que le corresponden a cada uno dentro de la estructura del Estado. No en vano, la Carta Política impone el análisis de los contenidos orgánicos conforme al contenido axiológico y a los criterios consagrados en la parte dogmática de la Constitución.

Finalmente, debido a la proximidad al territorio y al ciudadano, las entidades territoriales están en mejor posición operativa para responder a las necesidades propias de su territorio (C-035. Corte Constitucional, 2016), por la cual, las autoridades de mayor nivel de centralización están llamadas a intervenir solo cuando estas resulten incapaces o ineficientes para el cumplimiento de las tareas encomendadas (C-149. Corte Constitucional, 2010).

Al respecto, Suelst Cock (2013) comenta la tarea imprescindible de crear un cambio paradigmático que permita la inserción de nuevos esquemas territoriales que sean más coherentes con la realidad social, persiguiendo el propósito de crear un estado menos rígido al permitir una correcta articulación entre las entidades territoriales (Suelst Cock, 2013).

Dentro de la Constitución de 1821 se fundamentó la centralización de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a través de la organización de territorios en provincias, cantones y distritos parroquiales, en las Constituciones de 1830 y 1832 no realizaron marcaciones fuertes frente al énfasis de la autonomía. Sin embargo, en 1843 hay una perpetuidad del centralismo, haciendo que no existiera poder territorial en las provincias y cantones, a su vez, en el periodo de 1853 se da una sucesión de manejo a las provincias para el tratamiento interno de los asuntos y competencias administrativas. Para más tarde, en el

año de 1886, con la Constitución, se reversa a la concepción estricta del poder central y de unidad nacional tradicional.

Estableciendo un acercamiento del siglo XX, en Colombia se introdujeron cambios del concepto de la autonomía local, reformándose así en la década de los ochentas, el tema en donde se introdujeron cambios significativos de ordenamiento institucional, haciendo apertura a nuevos espacios y condiciones de modificación de funciones públicas focalizando el Estado hacia una descentralización.

Con la Constitución de 1991, se da un contenido de goce territorial frente a los entes y autoridades de poder, en donde se ampliaron los límites de éstos, así, en el artículo 287 se da el surgimiento oficial de la autonomía y gestión de los territorios a través de los estamentos constitucionales y de ley. El salto que se dio a través de la Carta Política actual, se manifiesta en una representación política y administrativa de gestión propia en los municipios como entidades locales, en la construcción y manejo de los propósitos territoriales con autonomía propia, en la búsqueda del impulso de las regiones y la prestación puntual de los servicios públicos.

Entonces, si vienen la Constitución del 86, se mantiene el tipo de estado unitario, la Constitución del 91 incluye un principio adicional y reconoce la autonomía de las entidades territoriales (C-011 . Corte Constitucional., 1994). La unión propuesta implica centralización puramente política (C-149. Corte Constitucional, 2010) y con el carácter democrático y descentralizado rechaza el centralismo y la hegemonía anterior del poder central (C-535. Corte Constitucional, 1996). Los asuntos de interés nacional, transversales a todo el territorio se abordarán desde el Nivel Central (C-447. Corte Constitucional, 1998), con el debido respeto al derecho de las entidades territoriales de autogobernarse (C-535. Corte Constitucional, 1996)

El Nivel Central, para proteger el interés nacional y la unión política de la Nación, definirá, a grosso modo, condiciones mínimas del ejercicio de la autonomía territorial (C-579. Corte Constitucional, 2001) y podrá adelantar intervenciones puntuales, que desplacen o limiten su autonomía en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias; sin que, con ello, quiera decirse que el Nivel Central injustificadamente puede

arrogarse facultades que constitucional o legalmente les corresponden a las entidades territoriales (C-035. Corte Constitucional, 2016).

La autonomía territorial a la que se refiere la Carta Política implica que el municipio pueda autogestionarse y gestionar sus intereses a través del jefe de la administración municipal. Evidenciado en que los ciudadanos eligen directamente a sus autoridades: Gobernadores, alcaldes, Diputados, concejales (C-219. Corte Constitucional, 1997); con lo que se disponen los escenarios para que el ciudadano elija ser gobernado o no, por una ideología política distinta a la del poder central, lo que desde ningún punto de vista arriesga la unidad del estado, considerando la diversidad del país reconocida por la Constitución (C-535. Corte Constitucional, 1996) y además para que las autoridades al elegirse, cuenten con herramientas que concreten el derecho de autogestionarse y gestionar de los intereses del municipio (C-1258 de 2001. Corte Constitucional, 2001).

La gestión de sus intereses se concreta con la facultad de administrar sus recursos (C-720. Corte Constitucional, 1999), los recursos endógenos son de libre administración en coordinación con la respectiva Corporación Político-Administrativa, sin injerencia del Nivel Central (C-219. Corte Constitucional, 1997). Excepcionalmente, la Nación puede intervenir en la disposición de estos recursos para proteger fines superiores, no obstante, si esa intervención excede los límites que establece la Constitución, será declarada inconstitucional, verbigracia, la limitación de los derechos reales sobre los bienes propios de las entidades territoriales al evitar su entrega como contraprestación al contratista en una asociación público privada o constitucional cuando considere que de no hacerlo, propiciaría una afectación futura a la entidad territorial o limitaría la gestión de los intereses de la misma, ejemplo, la prohibición de celebrar asociaciones público privadas en el último año de gobierno, ya que lesionaría la independencia en acción administrativa que resulta de la gestión de los intereses de la entidad territorial a cargo del Alcalde subsiguiente (C-346. Corte Constitucional, 2017), protegiendo que el gobernante subsiguiente cuente con las herramientas para el logro de los objetivos estatales a su cargo (Sentencia C-253/17. Corte Constitucional, 2017).

Por su parte, los recursos exógenos al provenir de la Nación para atender una necesidad específica del territorio, son objeto de mayor intervención del poder central, por lo

que, no podrán utilizarse para un destino diferente al dispuesto por la Nación (C-447. Corte Constitucional, 1998).

Protegiendo la estructura unitaria del Estado, en virtud de la competencia *ex ante* del legislador, habrá una delimitación constitucional a la autonomía presupuestal y de planeación de las entidades territoriales, buscando que la hacienda pública responda a patrones comunes en todo el territorio nacional, estableciendo pautas generales de construcción, organización, presentación y aprobación del presupuesto (C-192. Corte Constitucional., 1997), lo anterior regulado en el marco del artículo 151 Superior.

En este sentido, el legislador al definir el esquema de funciones del Estado busca la proximidad más conveniente para la prestación del servicio público (C-889/12. Corte Constitucional, 2012), para ello en su diseño posibilita la colaboración armónica de las entidades estatales entre sí (c-149. Corte Constitucional, 2010), y cuida que la distribución de funciones responda a elementos comunes, o por lo menos que no sean incompatibles entre las entidades territoriales, sin que entidades estatales, que por su naturaleza deban participar en el mismo, sean omitidas del esquema administrativo (C-035. Corte Constitucional, 2016).

El diseño de las instituciones que componen el Estado deja abiertas las posibilidades de escenarios en los que el deber de unas y otras concurra; esto es, que más de una entidad tenga el deber de intervenir en una misma situación o de atender simultáneamente una situación problemática. Las entidades estatales deben actuar en atención al principio de concurrencia, considerando que habrá servicios que su prestación implique la participación y conciliación de intereses de diferentes entidades; sin que, con ello surja la posibilidad de no adelantar las gestiones que le corresponde, con fundamento en que otra institución tiene igual deber de atender la situación problemática que corresponda. En mérito a que, le está prohibido a la Entidad Estatal, so pretexto de que su función coincide con la de una entidad diferente, sustraerse de la responsabilidad propia (C-035. Corte Constitucional, 2016).

Los gobiernos locales tienen como finalidad el funcionamiento y la responsabilidad de atención de las demandas que la comunidad en materia social presenta, para el desarrollo y promoción, hacia una adecuada regulación de los servicios públicos que permitan una gobernabilidad, así como una integralidad entre la participación de los ciudadanos, con la

construcción de los esquemas y mecanismos de manejo y ejercicio público, logrando que las políticas que sean focalizadas hacia las necesidades de la comunidad.

Vargas (2011) sostiene lo siguiente:

Es a partir de la dimensión territorial como la reforma del Estado se concentra en los gobiernos locales y regionales, por ser los espacios donde se dan los máximos contactos entre la sociedad civil y el Estado y en donde, por lo tanto, existen las mejores posibilidades para territorializar, adaptando y flexibilizando las políticas y estrategias de desarrollo. (p.55)

Los servidores públicos serán responsables no solo por violentar el ordenamiento jurídico, sino también por transgredir los límites de las funciones concedidas y omitir o sustraerse de la responsabilidad a su cargo. A su vez, las entidades territoriales responderán ante Corporaciones Político-Administrativas por la acción administrativa a su cargo.

En este nuevo diseño constitucional, el municipio es la entidad fundamental de la división política administrativa, especialmente porque está en mejor posición para conocer y atender las necesidades propias de cada territorio; planear y diseñar políticas públicas que atiendan las necesidades específicas de su ubicación geográfica, contexto ciudadano y tomar decisiones coherentes con su realidad social, económica y locativa.

El municipio es un órgano ejecutor responsable de prestación directa o indirecta de los servicios públicos, sin que pueda sustraerse en ningún caso de la responsabilidad de verificar la idoneidad de las condiciones de suministro o prestación del servicio en cuanto a calidad, continuidad y atender las necesidades básicas y urgentes de su localidad, a fin de asegurar el bienestar económico, político y social (Hernández Galindo, 2005).

Los municipios son personas jurídicas de derecho público con autonomía para la gestión de sus intereses a través de autoridades elegidas popularmente, quienes de forma independiente administran sus recursos y establecen tributos locales según las necesidades del municipio; que participan de las rentas, el presupuesto nacional y gestionan sus propios asuntos manteniendo la unidad con el Estado (C-089 de 2001. Corte Constitucional, 2001).

Por su parte, el principio constitucional de autonomía territorial se manifiesta en las atribuciones especiales que se conceden a los municipios fronterizos, quienes por las características que le son propias, podrán adelantar directamente programas de fomento social, ambiental o de servicios públicos con la entidad territorial limítrofe del país vecino y disponer del gasto público social que corresponda.

Frente a la institución del Concejo, son instituciones de democracia representativa que garantizan con sus decisiones el bien común, la prevalencia del orden jurídico y el interés general de los ciudadanos. Como corolario de lo anterior, la Ley 136 de 1994 en su artículo 38 en referencia al control de los concejos en los municipios, expresa:

Corresponde al Concejo ejercer la función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas de su territorio, así como, al Personero y al Contralor. (Art 39 Ley 136/94)

La relación alcalde-Concejo es básica para el progreso local del municipio en lo referente con la contratación estatal del municipio, pues si bien es cierto que el alcalde es el ordenador del gasto, lo es también que, el Concejo es quien aprueba los planes y programas que se ejecutarán, manifestándose la democratización y participación ciudadana, así como, muestra del sistema de pesos y contrapesos de la administración pública sobre los que se inspiró la Constitución.

En este contexto, el texto de Bastidas (2009) se comenta textualmente en referencia a Uprimy y Arango (2004), en el tema del relacionamiento entre entidades públicas en el marco de los mecanismos de control y orden político se indica lo siguiente:

No podría hablarse de un estado social de derecho en los términos del Art. 1 de la Constitución si las entidades que conforman la estructura del mismo se instituyen como convidados de piedra, sin capacidad de llevar a término las políticas públicas que tienen como propósito desarrollar o sin sujetarse a mecanismos de control político y administrativo por parte de una institución independiente que le brinde contrapeso, velando porque las decisiones del ejecutivo se mantengan dentro del marco de constitucionalidad y legalidad

que le corresponde por naturaleza al Estado, en donde el interés privado deberá ceder siempre ante el general.

Sobre la figura de alcalde, este dirige la función administrativa municipal, es la primera autoridad de policía del municipio, ordena el gasto público, está al servicio de la comunidad y del Estado y manifiesta su voluntad a través de decretos, resoluciones y órdenes necesarias.

Los alcaldes por ser elegidos a través del voto programático se encuentran obligados a realizar la inscripción de su programa de gobierno en la Registraduría de la respectiva circunscripción electoral, al momento de inscribir su candidatura, programa que será socializado con los ciudadanos, en busca de su aceptación y apoyo en las urnas; como concreción del pluralismo constitucional (Corte Constitucional., 1994)

Luego de las elecciones, quien obtenga el mayor número de votos, será declarado como el alcalde elegido, mediante el correspondiente acto administrativo y contará con un periodo institucional de cuatro años para el cumplimiento del programa inscrito, que le es impuesto por mandato ciudadano. Así, los ciudadanos votan no sólo para elegir al gobernante, sino la orientación política que propone para dar respuesta las necesidades de su municipio (T-637 de 2001. Corte Constitucional, 2001).

En concordancia a las facultades atribuidas por la Constitución y la Ley, y con anuencia del Concejo, el alcalde podrá según su discrecionalidad hacer uso o no de la facultad que le permite suprimir, adicionar o modificar el plan de desarrollo y de inversiones vigente al momento de ser elegido. Sobre el particular, la Corte Constitucional (1994) ha aclarado que es una facultad que el alcalde asume de acuerdo al programa que registró y conforme al cual fue elegido por los votantes para conducir el andamiaje administrativo. Se le exige hacer cuanto pueda por sí mismo so pena de enfrentar revocatoria directa de su elección, bajo el mecanismo de participación ciudadana conocido como revocatoria del mandato.

El alcalde acudirá a la contratación estatal como instrumento básico para la prestación de los servicios públicos, que posibilita la ejecución de políticas, presupuestos, planes y

programas debidamente aprobados en los niveles nacional, seccional y territorial, a favor de los administrados.

En efecto, los alcaldes detentan una facultad general para suscribir contratos, inherente a su posición de jefe de la administración municipal. Se trata de una facultad general, pero no absoluta, que ha sido limitada por la Constitución, el Legislador y los concejos; esto es que, si bien están previstas situaciones jurídicas en las que el alcalde requiere autorizaciones para contratar entregadas con un alcance y durante un tiempo específico; sería del todo inconstitucional e impracticable someter todos los contratos que suscriba el alcalde a autorización previa y especial del Concejo.

En este orden de ideas, le basta al alcalde contar con la aprobación del plan de desarrollo y del presupuesto anual, por parte de los Concejos, para quedar facultado, también por ley, para adelantar las acciones necesarias para su ejecución. Así venía siendo entendido por nuestras Altas Cortes, inclusive, antes de la Constitución del 91, en este sentido, la Corte Suprema de Justicia (1990) clarificó que esa creencia era del todo inconstitucional, insostenible e impracticable, ya que entrabando o centralizando la actividad contractual del estado se obstaculizaba la concreción de la finalidad social de la administración pública.

No obstante, su ejercicio está sujeto a las estipulaciones y reglas contenidas en el ordenamiento jurídico (2008) goza de facultad general para celebrar contratos que pretendan satisfacer las necesidades del giro ordinario de la administración municipal (aseo, combustible, papelería, fletes y otros) (C-449 de 1992), capacidad general e impersonal indisponible por parte del Concejo en aras de evitar la paralización de la contratación municipal y las eventuales presiones del Concejo hacia el Alcalde (Sentencia No. C-086/95. Corte Constitucional, 1995).

A primera vista, parecería un contrasentido de la Constitución, empero, esa discrepancia es solo aparente; las previsiones que el legislador establece en la ley orgánica del presupuesto tienden a reglar la capacidad para contratar para efectos de ejecución presupuestal, con el propósito de mantener la unidad en la hacienda pública y en el estatuto

de contratación el legislador determina qué funcionarios podrán comprometer los recursos de las entidades, tanto del orden nacional como del orden descentralizado territorialmente y/o por servicios, considerando que los efectos del contrato que suscribe el funcionario afectan o benefician a la entidad a la que pertenece (Sentencia C-374. Corte Constitucional, 1994).

Entonces, si el ordenamiento jurídico exige al Alcalde solicitar la autorización previa y especial al Concejo, en determinados casos, como se ha dejado establecido en el acápite anterior, este debe sujetar la actividad contractual que es consecuencia de ese acuerdo de facultades especiales, estrictamente al alcance de la autorización concedida (2001), so pena que los contratos sean declarados nulos, en la medida en que el acto administrativo de concesión de facultades especiales sea declarado nulo previamente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La recopilación de datos, procesamiento de estos, las observaciones, estudio, análisis realizados en esta investigación han permitido concluir frente a la temática de los acuerdos que otorgan facultades especiales para contratar por parte de los Concejos a los alcaldes, tenemos que:

En materia de contratación estatal territorial, también existe un sistema de pesos y contrapesos entre las diferentes entidades involucradas. Es así como, el Concejo, al erigirse por el Constituyente primario como un órgano de control de la gestión administrativa que realiza la Alcaldía, por mandato de los ciudadanos, ese territorio particular, a través de estos se evidencia una democracia indirecta, en la cual, los concejales, han sido encargados por los electores de velar por el buen desarrollo del programa de gobierno por el que votaron en las urnas, mediante la potestad de control político que detenta el órgano edilicio.

En consecuencia, el hecho que la Constitución y la ley, aparentemente le imponga, una traba al jefe de la administración pública territorial para cumplir con sus funciones, puesto que le limita al alcalde para el cumplimiento de su plan de desarrollo, en verdad lo que están haciendo las normas señaladas, es apegarse a los postulados del principio democrático y del principio de la participación ciudadana en la toma de las decisiones de la administración pública.

El alcalde deberá solicitar autorización del Concejo cuando así lo disponga la Constitución, la Ley o el reglamento interno de la Corporación (Consejo de Estado, 2015). Por lo tanto, de no cumplirse con este requisito sine qua non para los contratos que exigen esta autorización previa por parte del Concejo, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ser sometidos a su control, considerará que estos contratos estatales no cumplen con los requisitos de legalidad exigidos por las distintas normas, por tanto, la autorización del Consejo respectivo, debe otorgarse antes del comienzo de la etapa precontractual de ese contrato.

El acto administrativo que confiere las facultades especiales para contratar, debe necesariamente cumplir 2 requisitos: ser preciso, en cuanto a las facultades que está

confiriendo, y otorgarlas por un término específico. Adicionalmente, la legalidad de los actos y contratos que se originen en ellos, estará condicionada a no desbordar los dos límites anteriormente señalados (Consejo de Estado, 2001). Si bien, el acuerdo que otorga este tipo de facultades, como todo acto administrativo, se presumirá su legalidad, hasta tanto la Jurisdicción Contenciosa lo declare nulo, para que, una vez sometido al control de esta, sea declarado nulo por violar los dos límites analizados, por violación de la Constitución y la ley (Corte Constitucional, 1995).

Los contratos estatales que de acuerdo con la Constitución y la Ley de manera generalizada están sometidos a la autorización previa del Concejo son los de enajenación y compraventa de bienes inmuebles o de activos, contratos que comprometan vigencias futuras, contratos de empréstito, contratos de concesión y los que cada Concejo defina en el Reglamento para tal fin, sin contrariar los principios en la materia.

La naturaleza de la institución del Concejo, en Colombia, se fue desarrollando desde nuestra primera Constitución Política, la de Cundinamarca del año 1811, figura que tiene su origen en la del Cabildo del Ayuntamiento de aquella época, que con el paso del tiempo y los cambios realizados en las diferentes constituciones que nos han regido en nuestra historia republicana, fueron perfilándose, las instituciones en análisis, hasta lo que son en la actualidad, a partir de la Constitución de 1991.

En la medida en que, les dio verdadera autonomía territorial, considerando al municipio como la unidad de división fundamental político administrativa del país. Su importancia recae, en que es a través de esta entidad territorial que, el ciudadano ve satisfechas sus necesidades más primigenias, a partir de las funciones que tienen los municipios en materia de prestación de servicios públicos. Así, es el municipio, la entidad pública que está en cercanía directa con los administrados. Y, en este contexto, es el Concejo el representante directo de los electores que eligieron al alcalde, por ello, son los ojos de los ciudadanos y están llamados a velar por el buen desarrollo de la gestión pública en el municipio, por ello, se les confía la autorización de algunas contrataciones que, por su envergadura, ya que comprometen cantidades importantes del presupuesto anual, o inclusive comprometen el presupuesto de futuras vigencias.

En el desarrollo de este objetivo se logró identificar las exigencias legales para que el Concejo otorgue facultades especiales para contratar a la Administración local, se requiere que el alcalde solicite o utilice su iniciativa de acuerdo, cuando pretenda celebrar cierto tipo de contratos, y al Concejo le corresponderá decidir si la otorga o no y en qué términos. (Corte Constitucional (1996))

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aranguren, J. C. (2004). Derecho Administrativo y Globalización. En J. C. Aranguren, *Administración y Derecho Administrativo al inicio del Siglo XXI - Los Retos Actuales del Derecho Administrativo* (pp. 164 - 230). Pamplona: Thomson Aranzadi.
- Bastidas, P. (2009). El modelo constitucional del estado social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso. *Revista Vía Iuris*, (Núm. 7, pp. 45-59). Obtenido de <https://bit.ly/3zcOCcd>
- Berrocal, L. (2000). *Manual del Acto Administrativo* (4ta ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones del Profesional Ltda. Obtenido de <https://bit.ly/3xbNrss>
- Blanco, G. (2002). Los principios generales de la Constitución de 1991. *Revista de Derecho*. (Núm. 17, pp. 248-262) Obtenido de <https://bit.ly/3z9BODH>
- Constitución de la Gran Colombia, Villa del Rosario de Cúcuta, 30 de agosto de 1821. Obtenido de <https://bit.ly/3M46OYw>
- Código de Régimen Municipal. Decreto 1336 de 1986. DO: 37466. (1986). Obtenido de <https://bit.ly/38FrMz9>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 5731 de 2000 (17 de febrero de 2000). Obtenido de <https://bit.ly/38GIQGH>
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia Rad. 1371 (15 de noviembre de 2001). MP Augusto Trejos Jaramillo. Obtenido de <https://bit.ly/3NfBnvG>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 25000-23-27-000-1999-0474-02(12489) (12 de septiembre de 2002). Obtenido de <https://bit.ly/3tcXYkx>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad: 1999-1561 (7765). (30 de abril de 2003).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 5001 de 2004 (24 de febrero de 2004).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 50001-23-31-000-2003-00071-01(15197), Exp. 15197. (18 de mayo de 2006).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 07001-23-31-000-2007-00011-01(34756) (21 de febrero de 2011). Obtenido de <https://bit.ly/3GINcIh>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 05001-23-31-000-2005-04886-01(18630) (30 de enero de 2014).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2215, Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00134-00. (9 de octubre de 2014). Obtenido de <https://bit.ly/3x9eTWy>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 54001-23-31-000-2001-01378-01(20769) (9 de abril de 2015). Obtenido de <https://bit.ly/3GEGFyt>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia Rad. 11001-03-06-000-2014-00230-00(2230) (4 de febrero de 2015). MP Alvaro Namén Vargas. Obtenido de <https://bit.ly/3tbvZSm>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia Rad. 11001-03-06-000-2015-00029-00(2244) (7 de diciembre de 2015).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia Rad. 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238) (11 de marzo de 2015). William Zambrano Cetina. Obtenido de <https://bit.ly/3Mad4Ok>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 47001-23-31-000-2009-00296-02(42565) (13 de abril de 2016).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 05001-23-31-000-2008-01088-02(20500) (11 de mayo de 2017).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 23001-23-31-000-2009-00252-02(19228) (3 de julio de 2017).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 5504 de 2000 (23 de marzo de 2000). Obtenido de <https://bit.ly/3ta98Xs>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 25000-23-27-000-2000-0767-01(13389) (29 de enero de 2004).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia Rad. 1889-1001-03-06-000-2008-0022-00. (5 de junio de 2008). Obtenido de <https://bit.ly/3alasa9>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia Rad. 15001-23-31-000-2008-00271-01(0362-14) (28 de Septiembre de 2017).

Constitución Política de Colombia de 1991 (1991). Obtenido de <https://bit.ly/3x4Tf5G>

Corte Constitucional. (9 de julio de 1992). Sentencia C-449. Obtenido de <https://bit.ly/3M9mNEO>

Corte Constitucional. (6 de agosto de 1992). Sentencia C-478. Obtenido de <https://bit.ly/3apUIRE>

Corte Constitucional. (24 de septiembre de 1992). Sentencia T-540. Obtenido de <https://bit.ly/3NScBSn>

Corte Constitucional. (21 de enero de 1994). Sentencia C-011. Obtenido de <https://bit.ly/3x5i29A>

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-374. Obtenido de <https://bit.ly/3x5hbpo>

Corte Constitucional. (1 de marzo de 1995). Sentencia C-086. Obtenido de <https://bit.ly/3GFu6mi>

Corte Constitucional. (25 de mayo de 1995). Sentencia C-231. Obtenido de <https://bit.ly/3m7yQHT>

Corte Constitucional. (19 de julio de 1995). Sentencia C-315. Obtenido de <https://bit.ly/3Q0hg6G>

Corte Constitucional. (4 de octubre de 1995). Sentencia C-450. [MP Antonio Barrera Carbonell]

- Corte Constitucional. (23 de noviembre de 1995). Sentencia C-538. Obtenido de <https://bit.ly/3GEbbIJ>
- Corte Constitucional. (29 de febrero de 1996). Sentencia C-082. Obtenido de <https://bit.ly/3MataYp>
- Corte Constitucional. (23 de agosto de 1996). Sentencia T-405. Obtenido de <https://bit.ly/3M48ktC>
- Corte Constitucional. (8 de octubre de 1996). Sentencia C-511. Obtenido de <https://bit.ly/3z9wJv7>
- Corte Constitucional. (16 de octubre de 1996). Sentencia C-535. Obtenido de <https://bit.ly/3ahHvFg>
- Corte Constitucional. (15 de abril de 1997). Sentencia C-192. Obtenido de <https://bit.ly/3aFn4SV>
- Corte Constitucional. (24 de abril de 1997). Sentencia C-219. Obtenido de <https://bit.ly/3x5dWhE>
- Corte Constitucional. (10 de agosto de 1998). Sentencia C-405. Obtenido de <https://bit.ly/3m4fqDS>
- Corte Constitucional. (26 de agosto de 1998). Sentencia C-447. Obtenido de <https://bit.ly/3GHYfkT>
- Corte Constitucional. (29 de septiembre de 1999). Sentencia C-720. Obtenido de <https://bit.ly/3aCwVc3>
- Corte Constitucional. (11 de octubre de 2000). Sentencia C-1371. Obtenido de <https://bit.ly/3m4OBzh>
- Corte Constitucional. (31 de enero de 2001). Sentencia C-089. Obtenido de <https://bit.ly/3alctwd>
- Corte Constitucional. (5 de junio de 2001). Sentencia C-579. Obtenido de <https://bit.ly/3NfBnvG>

- Corte Constitucional. (15 de junio de 2001). Sentencia T-637. Obtenido de <https://bit.ly/3auRoiN>
- Corte Constitucional. (11 de julio de 2001). Sentencia C-738. Obtenido de <https://bit.ly/3NcVAIS>
- Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2001). Sentencia C-1258. Obtenido de <https://bit.ly/3PTsmKz>
- Corte Constitucional. (26 de junio de 2003). Sentencia T-520. Obtenido de <https://bit.ly/3z8rgVj>
- Corte Constitucional. (4 de marzo de 2010). Sentencia C-149. Obtenido de <https://bit.ly/3NMscTk>
- Corte Constitucional. (27 de septiembre de 2011). Sentencia C-730. Obtenido de <https://bit.ly/3xmQzR9>
- Corte Constitucional. (30 de octubre de 2012). Sentencia C-889. Obtenido de <https://bit.ly/3GF2gqv>
- Corte Constitucional. (5 de marzo de 2014). Sentencia C-123. Obtenido de <https://bit.ly/3x9YDFO>
- Corte Constitucional. (8 de febrero de 2016). Sentencia C-035. Obtenido de <https://bit.ly/3zinvgd>
- Corte Constitucional. (28 de febrero de 2017). Sentencia de Unificación 133. Obtenido de <https://bit.ly/3GGwJnQ>
- Corte Constitucional. (27 de abril de 2017). Sentencia C-253. Obtenido de <https://bit.ly/3aCpstu>
- Corte Constituonal. (24 de mayo de 2017). Sentencia C-346. Obtenido de <https://bit.ly/3Q0g7Mq>
- Corte Constitucional. (27 de mayo de 2017). Sentencia C-331. Obtenido de <https://bit.ly/38JqAuO>

- Corte Constitucional. (13 de julio de 2017). Sentencia C-438. Obtenido de <https://bit.ly/3wZrtrf>
- Corte Suprema de Justicia. (29 de mayo de 1990). Expediente 1985. Obtenido de <https://bit.ly/3akP5yU>
- Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993. DO: 41094. (1993). Obtenido de <https://bit.ly/3m6UtIv>
- Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011. DO: 48220. (2011). Obtenido de <https://bit.ly/3ahLlya>
- Estrada, S. (2016). Los principios generales del derecho en el artículo 230 de la Constitución Política. ¿Normas morales o normas jurídicas?. *Revista Opinión Jurídica*. (Vol. 15, pp. 47-66) DOI: 10.22395/ojum.v15n30a2
- Forsthoff, E. (1958). *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Fernández de Castro, J. (2005). Una nueva concepción del municipio colombiano (Tesis de grado). Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://bit.ly/3NOFXFL>
- García, A., Colmenares, J. y Omaña, G. (2015). La realidad de la descentralización en Colombia a partir de la Constitución de 1991. *Revista Hipótesis Libre*. (Núm. 9) Obtenido de <https://bit.ly/3tbmpii>
- Heller, H. (1947). *Teoría del Estado*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el Posconflicto. *Revista Iusta* (Núm. 45). Obtenido de: <https://bit.ly/3ahW23u>
- Hernández Galindo, J. (2005). Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado. En Hernández, J. *Los servicios públicos en la Constitución Política*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. C. Ltda., (p. 60). Obtenido de <https://bit.ly/3x8RW6K>

- Ley 136 de 1994. DO: 41377. (1994). Obtenido de <https://bit.ly/3apKaws>
- Ley 1551 de 2012. DO: 48483. (2012). Obtenido de <https://bit.ly/3M8AdRh>
- Melo, J. (1989). La Constitución de 1886. En: *Nueva Historia de Colombia*. (Vol. III) Bogotá: Planeta. Obtenido de <https://bit.ly/3NNMrzV>
- Nieto, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En S. M.-R. (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española* (pp. 2185-2254). Civitas. Obtenido de <https://bit.ly/3wZIIzy>
- Nieto, A. (2000). La vocación del derecho administrativo en nuestro tiempo. *Revista de Administración Pública*. (Num. 76, pp. 9-30) Obtenido de: <https://bit.ly/3tbIYn2>
- Parejo, L. (1983). *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas.
- Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01 Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado., Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01 (Contencioso Administrativo 16 de diciembre de 2012). Obtenido de <https://bit.ly/3GEYAVJ>
- Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01. Sección Primera. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejo de Estado., Radicación número: 05001-23-31-000-2004-03952-01 (Consejo de Estado 16 de febrero de 2012). Obtenido de <https://bit.ly/3GEYAVJ>
- Remolina, J. (2007). ¿Cuál es el modelo de descentralización en Colombia?. (Monografía de grado). Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. (p. 7)
- Sandoval, M. A. (5 de marzo de 2015). Alcaldes no deben tener facultades especiales. *El Colombiano*. Obtenido de <https://bit.ly/3NO1o53>
- Suelt, V. (2013). Un nuevo paradigma del estado unitario: la asimetría territorial y los esquemas de coordinación. *Vniversitas*, (Vol. 62, núm.. 127, pp. 309-339). DOI:10.1144/Javeriana.VJ127.npeu

Tavera, T. (2007). Autonomía presupuestal de los entes territoriales de Colombia. *Revista Opera*, Universidad Externado de Colombia. (Núm. 8, pp.117-123) Obtenido de <https://bit.ly/38Gid37>

Vargas, J. (2011). Gobierno local autonomía y gobernabilidad. *Revista Urbano*. (Vol. 14, núm. 24, pp. 53-69) Obtenido de <https://bit.ly/3McxDcS>