



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, cinco (5) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>70-001-23-33-000-2017-00161-00</b>
<b>ACCIONANTE:</b>	<b>ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE BETULIA (SUCRE)</b>
<b>PROYECTO OBJETADO:</b>	<b>ACUERDO N° 004 DE 29 DE MAYO DE 2017, "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN QUE CONFIERE EL CONCEJO PARA CELEBRAR CONTRATOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>OBJECCIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL</b>

Procede la Sala, a dictar fallo definitivo en única instancia, sobre las objeciones formuladas por la señora ALCALDESA MUNICIPAL (e) de SAN JUAN DE BETULIA - SUCRE, en contra del Proyecto de Acuerdo 004 de 29 de mayo de 2017, "*Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones*".

### **1.- ANTECEDENTES**

#### **1.1.- Hechos<sup>1</sup>:**

El Concejo Municipal de San Juan de Betulia - Sucre, aprobó el proyecto de Acuerdo 004 de 29 de mayo de 2017, el cual fue enviado al alcalde para su respectiva sanción; sin embargo, éste decidió devolverlo a esa Corporación Administrativa con objeciones por vicios de ilegalidad, tras lo cual, el Concejo Municipal, en sentir del accionante, procedió a dar un

---

<sup>1</sup> Folios 1- 3 del expediente.

trámite errado y contrario a la Ley 136 de 1994, al rechazarse las objeciones solo con fundamentos subjetivos, cuestionamientos personales y posturas políticas.

Por ello y en ejercicio de las atribuciones legales que le fueron conferidas a los Alcaldes Municipales para objetar proyectos de acuerdos, la ALCALDESA MUNICIPAL (e) de SAN JUAN DE BETULIA - SUCRE, Dra. Sandra Sofía Severiche Gil, envió el mentado proyecto a este Tribunal para que se decida sobre su legalidad.

Recalcó la accionante, que es la tercera ocasión que el Concejo presenta una reglamentación sobre la misma temática, la cual ya había sido aprobada, objetada y archivada, por usurpación de las competencias del Congreso de la República.

### **1.3. Sentencia:**

A través de sentencia del 26 de octubre de 2017, este Tribunal decidió las objeciones formuladas por la ALCALDESA MUNICIPAL (e) de SAN JUAN DE BETULIA en contra del Proyecto de Acuerdo 004 de 29 de mayo de 2017, *“Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones”*, así?:

**“SEGUNDO: DECLÁRENSE FUNDADAS** las objeciones presentadas por la ALCALDESA MUNICIPAL (e) de SAN JUAN DE BETULIA - SUCRE, al Proyecto de Acuerdo No. 004 del 29 de mayo de 2017, *“Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones”*, aprobado por el Concejo de dicho municipio, de forma exclusiva, en relación con los artículos 2 y 6 del mismo.

**SEGUNDO: DECLÁRENSE INFUNDADAS** las objeciones presentadas por la ALCALDESA MUNICIPAL (e) DE SAN JUAN DE BETULIA - SUCRE, al Proyecto de Acuerdo No. 004 del 29 de mayo de 2017, *“Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones”*,

---

<sup>2</sup> Fls. 277 – 290 del expediente.

aprobado por el Concejo de dicho municipio, en lo relacionado con el artículo primero (1º) del mencionado proyecto.

**TERCERO: ORDÉNESE** al Alcalde Municipal de San Juan de Betulia – Sucre, que devuelva, sin sancionar, al Concejo Municipal de la misma entidad territorial el Proyecto de Acuerdo No. 004 del 29 de mayo de 2017, “Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones”, a fin de que se reconsidere el mismo, teniendo en cuenta la motivación indicada en la presente sentencia. Una vez hecho lo anterior, **ORDÉNESE** al Presidente del Concejo Municipal de San Juan de Betulia - Sucre, que remita el proyecto aprobado para fallo definitivo.

**CUARTO:** En firme esta decisión, por Secretaría de esta Corporación, **ENVÍESE** copia de esta decisión al Alcalde Municipal de San Juan de Betulia - Sucre y al Presidente del Concejo Municipal de la misma localidad, a fin de que den cumplimiento a las órdenes aquí impartidas.”

El Tribunal consideró, que al haberse establecido en el proyecto de acuerdo, prácticamente, de manera absoluta que para todos los contratos se requiere autorización, el órgano coadministrador del Municipio de San Juan de Betulia – Sucre, desbordó su competencia y convirtió la posibilidad general del alcalde para celebrar contratos en una excepción, invadiendo con ello, la esfera funcional del representante legal del referido ente territorial.

-. Mediante memorial visible a Fls. 297 – 314, **el Concejo Municipal de San Juan de Betulia**, remitió nuevamente el proyecto de acuerdo referido, a fin de que este Tribunal profiera fallo definitivo.

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

Presentes los presupuestos procesales y no existiendo causal que invalide lo actuado, el Tribunal es competente para conocer en **única instancia** de la presente actuación, conforme lo establecido en el artículo 151 numeral 6 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo, en armonía con dispuesto en los artículos 114 y 121 del Decreto 1333 de 1986.

### **2.3. Problema jurídico:**

¿La modificación realizada a los artículos del Proyecto de Acuerdo 004 de 29 de mayo de 2017, *"Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones"* cuyas objeciones prosperaron, se encuentran acordes con las consideraciones de la sentencia del 26 de octubre de 2017 y la Ley 1551 de 2012?

### **2.3.- Análisis de la Sala.**

#### **2.3.1 Reserva de la iniciativa al alcalde, para presentar proyectos de acuerdo respecto de la autorización para celebrar contratos.**

La Ley 136 de 1994, *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, reguló en su artículo 71 lo concerniente a la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo, así:

*"ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*

*PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.*

*PARÁGRAFO 2o. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."*

Como se observa, el primer inciso de la norma en cita, estableció la iniciativa general para presentar proyectos de acuerdo en cabeza de los

miembros del órgano coadministrador del municipio –concejales-; del representante legal del mismo –alcalde- y en materias que tuvieran relación directa con el ejercicio de sus funciones, por los personeros, contralores y Juntas Administradoras Locales.

A renglón seguido, la misma disposición instauró una restricción a la iniciativa para presentar tales proyectos, exclusivamente en cabeza del alcalde municipal, respecto de las materias contempladas en los numerales 2, 3, y 6 del artículo 313 de la C. P.

La norma constitucional reseñada, señala en los mencionados numerales:

*“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

*(...)*

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

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

*(...)*

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

Sobre el tema de la reserva de la iniciativa al alcalde para presentar proyectos de acuerdo, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-152 de 1995, analizó el contenido del párrafo 1º del artículo 71 de la ley 136 de 1994, bajo los siguientes argumentos:

*“La Corte Considera que la reserva que la ley introduce en punto a la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo en los asuntos a los que se refiere el numeral 3 y el 6 del artículo 313 de la C. P., éste último parcialmente analizado en el acápite anterior, se ajusta a la Carta.*

1. La Corte debe resolver si la ley, no obstante que el Constituyente haya guardado silencio, puede, en relación con las materias contempladas en la disposición acusada, reservar al alcalde la iniciativa para presentar proyectos de acuerdo.

2. No se discute que el alcalde está sujeto a lo que dispongan los acuerdos formalmente adoptados y que goza de iniciativa general para presentar proyectos de acuerdo. Lo que se debate es si la ley puede, respecto de ciertas funciones constitucionales de los concejos, restringir la iniciativa para presentar tales proyectos, otorgándosela exclusivamente a los alcaldes. Las dos circunstancias anotadas, en consecuencia, ignoran el problema de fondo y no pueden servir como fundamento a una decisión de inexecutable.

3. El silencio del Constituyente frente a la reserva en favor de la iniciativa radicada en el alcalde, podría esgrimirse para definir la inconstitucionalidad de la disposición acusada, sólo si el régimen y los límites aplicables al concejo tuvieran como fuente exclusiva la Constitución Política. Empero, tanto desde el punto de vista funcional (CP art. 313-10) como material (CP art. 287), el sistema establecido por la norma constitucional, permanece abierto a la regulaciones legales, las cuales, desde luego, deben sujetarse a la Constitución.

4. No se remite a duda que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, la Constitución precisa que ella se lleva a cabo "dentro de los límites de la Constitución y la ley" (CP art. 287). No toda limitación o restricción legal puede ser admisible. El núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales no puede ser afectado por las leyes que se dictan en este campo. Si así fuere, se modificaría la fisonomía del Estado que siempre ha de reflejar una síntesis equilibradora entre lo unitario y la descentralización y autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1).

5. Examinada la norma legal, desde la perspectiva de la autonomía local, no se observa que se vulnere en modo alguno su núcleo esencial: (1) las decisiones finalmente se adoptan por el concejo que es un órgano de autogobierno; (2) el alcalde tiene el carácter de autoridad local, democráticamente elegido; (3) la reserva de la iniciativa, dada la índole de las precisas funciones respecto de las cuales se predica, en su mayoría con una proyección directa en el erario municipal, es razonable. En efecto, el alcalde, como Jefe de la Administración local, debe cuidar de la sanidad y solidez de la hacienda municipal. El mismo proceso de autonomía y la prestación de los servicios municipales, pueden ponerse en serio peligro si no se establecen mecanismos de control al desmedido gasto público, los cuales deben tener eficacia incluso preventiva; (4) finalmente, la reserva en materia de la concesión de facultades pro tempore, reafirma

la autonomía del concejo y evita que el mismo se desligue de sus competencias y responsabilidades propias.

6. No considera la Corte que la norma legal haya hecho una interpretación analógica de las restricciones que respecto de materias semejantes la Constitución establece en el artículo 154. El Congreso tiene en esta materia capacidad innovadora, siempre que respete la Constitución (CP art. 287). El hecho de que la restricción legal guarde semejanza con la constitucional, abona su exequibilidad, pues simplemente acredita que los motivos que tuvo en mente el Constituyente para restringir en ciertos casos la iniciativa legislativa de los congresistas, guardadas las proporciones, pueden ser pertinentes en el ámbito municipal".

Se desprende de la jurisprudencia constitucional reseñada, que la reserva de la iniciativa en cabeza del alcalde para presentar proyectos de acuerdo en las materias relacionadas en los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Carta Política, se funda como garantía para el manejo adecuado del erario municipal y como medio para materializar la función constitucional del alcalde, de dirigir la acción administrativa del ente territorial.

### **2.3.2 Competencia constitucional del concejo municipal, para reglamentar la autorización al alcalde para contratar.**

Dentro del abanico de funciones, que el ordenamiento jurídico le entrega a los concejos municipales, destaca esta Judicatura la consignada en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994:

*"ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

*(...)*

*3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo".*

El contenido de la prerrogativa reseñada, fue desarrollado por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001, la cual por

su riqueza conceptual se cita *in extenso*:

*“Un ejemplo de las competencias autónomas a las que se hace referencia, es lo dispuesto en el artículo 313-1 de la Carta Política, el cual señala que los concejos municipales estarán encargados de "reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio". La función reglamentaria que allí se consagra es una de las atribuciones normativas propias de los concejos, que forman parte del reducto esencial de la autonomía territorial y, por lo mismo, no requieren para su desarrollo de una ley de la república que haya regulado previamente las materias en cuestión.*

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

*Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador.*

*En ese sentido, también se debe distinguir claramente la función que confiere la norma demandada, de la potestad*

reglamentaria del Presidente de la República, atribución especial en virtud de la cual este último funcionario podrá reglamentar las leyes nacionales, como ejercicio de una facultad constitucional que le es propia.

Lo expresado no quiere decir que, en cualquier caso en que la Constitución le confiera funciones de tipo normativo a los municipios, éstos puedan reglamentar las materias previstas sin tener en cuenta lo dispuesto por el legislador; por el contrario, el ejercicio de las funciones administrativas siempre debe estar acorde con lo dispuesto por las normas legales. Lo que sucede es que, en ciertos casos, el alcance de la regulación legislativa de la materia es mucho menor, por haberle conferido la Carta a las entidades territoriales, directamente, la función reglamentaria correspondiente, la cual se diferencia de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y, por ende, no está restringida por los dictados del legislador. Por lo tanto, en estos casos no se hace necesario que existan con anterioridad regulaciones legales minuciosas, para que las respectivas corporaciones territoriales desarrollen con plenitud tal atribución reglamentaria.

En consecuencia, al ser la norma acusada el desarrollo de una previsión constitucional expresa, en la que se asigna a los concejos la función reglamentaria en comento, se habrán de rechazar los cargos formulados contra ella.

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

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta lo que se estableció en la sentencia C-466/97, en los siguientes términos:

“La introducción del concepto de ley de autorizaciones en la Carta de 1991 corresponde a una tradición constitucional, pues el artículo 76 numeral 11 de la Constitución de 1886 otorgaba al

Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos, como quiera que la creación de vínculos jurídicos individuales siempre se han considerado como asuntos propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, por lo cual son asuntos de la naturaleza administrativa del gobierno. Por consiguiente, la ley de autorizaciones se ha entendido como el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional. Por lo tanto, el ejercicio mismo de la actividad contractual es una actividad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública.

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

El anterior razonamiento es aplicable, *mutatis mutandi*, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. Por lo mismo, no podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

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

*Carta Política”.*

Así las cosas, una de las prerrogativas constitucionales de los concejos municipales, es la de autorizar al alcalde para celebrar contratos, facultad que se encuentra íntimamente ligada con la de reglamentar el ejercicio de tal autorización, para efectos de señalar los requisitos que debe reunir la solicitud de autorización y los casos puntuales, en los cuales el burgomaestre requiere de la misma, para celebrar determinados negocios jurídicos.

La función administrativa a que se viene haciendo referencia, debe ser ejercida, principalmente, bajo los principios de moralidad, eficacia, razonabilidad y proporcionalidad; por tanto, la potestad de reglamentar la autorización al alcalde para contratar, no puede extralimitarse, ni invadir el espectro de acción del administrador del municipio, *contrario sensu*, debe limitarse –se reitera-, a enunciar las reglas aplicables para solicitar tal autorización, señalando los casos en que la misma se erige como necesaria.

Ahora bien, sobre los alcances y diferencias de la función de autorización y de reglamentación de los concejos municipales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 5 de junio de 2008, enseñó:

*“Sobre este particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil ya se pronunció en Concepto 1371 de 2001, en el sentido que la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313-3 de la Constitución Política es necesaria para que los alcaldes puedan contratar:*

*“La autorización de que trata el artículo 313, numeral 3, de la Carta, como ya se dijo, debe ser expresa, así sea general o para un determinado tipo de contratos, temporal o indefinida, y ella no consta ni se deduce del articulado de la normatividad presupuestal analizada.*

*El Plan de Desarrollo vigente, debido a su no aprobación por el concejo dentro del mes siguiente a su presentación (ley 152 de 1994, artículo 40) no contiene autorización alguna para contratar,*

toda vez que fue adoptado por el alcalde mediante decreto 354 de 2001. A su vez el anterior Plan, contenido en el acuerdo 05 de 1998, que preveía en el artículo 22 expresas autorizaciones para celebrar contratos tendientes a su ejecución, ante la adopción del nuevo, quedó sin efecto en todas sus partes.

Por lo anterior, la Sala reitera que ante la inexistencia de facultades para adelantar el Plan de Desarrollo, corresponde al alcalde ejercer su facultad privativa de presentar el respectivo proyecto de acuerdo y obtener las autorizaciones que estime necesarias, según lo dispone el parágrafo 1º. del artículo 71 de la ley 136 de 1994.

Pero no podrá el alcalde celebrar contratos sin la autorización correspondiente de la corporación, puesto que ello da lugar a la nulidad absoluta de los contratos, según el artículo 44 de la ley 80 de 1993, que remite en su primer inciso a los casos previstos en el derecho común."

...

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera importante hacer las siguientes consideraciones:

1º. En primer lugar, se deben separar los conceptos de autorización, al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución y de reglamentación de la autorización a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994.

2º. Frente a la autorización, señala la Corte Constitucional, corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional "los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política".

A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservarse o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.

Ahora, como función típicamente administrativa y por tanto subordinada a la ley, deberá ser ejercida de forma razonable y ajustarse a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, pues como dice la Corte, "sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y

las limitaciones propias de su naturaleza”.

3. En relación con la reglamentación de esa autorización (art.32-3 de la Ley 136 de 1994), la Corte Constitucional advierte que ella se refiere a la reglamentación no de la función contractual del alcalde, sino del procedimiento interno que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto; por tanto, los concejos no podrán so pretexto de reglamentar dicha autorización, “extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta.”

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo “no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación”.

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente “a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador.”

De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir que obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos (en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto), un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales, pues termina trasladando a ellas la dirección y control de la actividad contractual del ente territorial, lo cual corresponde a una función constitucional y legal propia de los

alcaldes que los concejos no pueden desconocer al amparo del artículo 313-3 de la Constitución. El hecho de convertir en regla lo que es excepción, invierte el reparto constitucional de funciones entre dichos servidores y hace que los concejos municipales se conviertan en coadministradores de la gestión contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994.

Cabe aclarar que contrario a lo señalado en la Consulta, en la Sentencia C-738 de 2001 que se acaba de citar, no se señala que los alcaldes puedan contratar sin la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313 de la Constitución, de manera que en ello no existe contradicción alguna con el Concepto 1371 de 2001 también citado en precedencia; advierte sí la Corte, como se dijo, que los concejos deben cumplir esa función de manera razonable, de forma que a través de ella no podrán entorpecer el normal funcionamiento de la actividad contractual municipal ni inmiscuirse en las funciones propias de los alcaldes.

Al respecto, es pertinente también citar apartes de la sentencia C-086-95, que declaró inexecutable el primer inciso del numeral 5° del artículo 32 de la (sic) ley 80 de 1993, según el cual las entidades estatales sólo podían celebrar contratos de fiducia pública cuando las autorizara la ley, la asamblea departamental o el concejo municipal, según el caso”, en la medida que la Constitución no prevé que se pueda reservar para las asambleas departamentales ni para los concejos municipales la autorización de todos los contratos que se celebren en el nivel territorial. Señaló la Corte:

“Para efectos de esta providencia, conviene señalar que esta Corte ha establecido que el inciso final del artículo 150 superior “contiene una autorización general, impersonal, no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones.” En otras palabras, la autorización general para contratar por parte de las entidades públicas estatales, que se encuentra en la ley 80 de 1993, permite que no sea necesario contar con una norma especial expedida por una corporación pública cada vez que se pretenda celebrar un contrato por parte de alguna de las entidades u organismos a que hace referencia la citada ley... Adicionalmente se observa que no se puede convertir en regla general las autorizaciones expresas contenidas en los artículos 150-9, 300-9 y 313-3 de la Carta Política, como pretende hacerlo la norma acusada respecto del contrato de fiducia.”

Así, la exigencia de los concejos municipales de obtener su autorización para contratar por el alcalde debe ser excepcional y para ello debe mediar un reglamento en el que esas

corporaciones establezcan las hipótesis en que ello debe ocurrir, junto con el procedimiento para su operatividad, sin modificar los aspectos ya regulados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sin interferir en el normal funcionamiento de la gestión contratación, como lo ordena la Ley 80 de 1993.”

## 2.4. Caso concreto.

A través de Oficio del 5 de diciembre de 2017, el Presidente del Concejo Municipal de San Juan de Betulia, remitió a este Tribunal el nuevo Proyecto de Acuerdo N° 004 del 29 de mayo de 2017, “Por el cual se reglamenta la autorización al alcalde municipal de San Juan de Betulia Sucre para contratar”, con el objeto de que se defina la legalidad del mismo. Para tal fin, la Sala transcribirá los artículos cuestionados paralelamente, para su fácil comparación:

Texto inicial	Texto modificado después de la sentencia
<p>“ARTÍCULO 2º- AUTORIZACIÓN PREVIA: El Alcalde Municipal de San Juan de Betulia requerirá autorización previa y expresa del concejo en los contratos y convenios señalados taxativamente en las normas nacionales especialmente los descritos en el parágrafo 4 del artículo 32 de la ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 189 de la ley 1551 de 2012 y en los contratos que mediante la presente REGLAMENTACIÓN se dispone a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las operaciones de crédito público reguladas por el decreto 2681 de 1993 y demás normas complementarias.</li> <li>2. Contratos de adquisición y/o enajenación, a cualquier título, de bienes inmuebles de conformidad con lo establecido en la ley 9 de 1989 y la ley 388 de 1997, y demás normas que la modifiquen o complementen.</li> <li>3. Los contratos de encargo fiduciario y fiducia pública y las prórogas, regulados por el numeral 5 artículo 32 de la ley 80 de 1993.</li> <li>4. Los contratos de comodato. El presente numeral no aplica para los contratos de comodato que suscriba el municipio con otra entidad pública.</li> </ol>	<p>“ARTÍCULO 2º- INICIATIVA DEL ALCALDE E INFORMACIÓN AL CONCEJO: De conformidad con el parágrafo 1º del artículo 71 de la ley 136 de 1994, la presentación del proyecto de acuerdo mediante el cual se solicita la autorización general para contratar y aquellos mediante los cuales se solicite la autorización previa y expresa para la celebración de contratos específicos, serán presentados a consideración del concejo por iniciativa exclusiva del Alcalde.</p> <p>Los Secretarios de Despacho informaran al Concejo de manera motivada y periódica sobre los resultados obtenidos por las autorizaciones concedidas. Cuando la corporación político administrativa así lo requiera, en ejercicio de sus funciones de control político administrativo ejercida por la misma.”</p>

<p>5. Los contratos de adquisición o venta de maquinaria pesada que se pretenda adquirir con recursos propios del municipio.</p> <p>6. Los contratos que encuentren enmarcados según el artículo 2 de la 1150 de 2017 y decreto 1510 de 2013, artículo 274 de la ley 1450 de 2011, dentro de los siguientes tipos de selección a), contratación directa y b). Selección Abreviada c). Mínima Cuantía.</p> <p>7. Los contratos de arrendamiento los bienes e inmuebles de propiedad del municipio.</p> <p>8. Los contratos que pertenezcan al Régimen Especial.</p> <p>PARÁGRAFO.- A partir de la vigencia del presente acuerdo, queda prohibido otorgar autorizaciones para contratar dentro de las disposiciones generales del acuerdo de presupuesto de rentas y gastos del Municipio.</p> <p>El alcalde, cuando lo quiera solicitara dichas autorizaciones mediante la presentación de un proyecto de acuerdo independiente al proyecto de acuerdo de presupuesto”.</p>	
--	--

La Sala observa, que la disposición inicial fue reemplazada en su totalidad por el antiguo artículo 3 del proyecto, canon que a juicio del Tribunal, además de que no fue objetado por la señora ALCALDESA MUNICIPAL (e) de SAN JUAN DE BETULIA – SUCRE, se encuentra ajustado a normas superiores, pues, desarrolla el parágrafo 1º del artículo 71 de la ley 136 de 1994, en armonía del artículo 131 de la Constitución Política, los cuales consagran lo siguiente:

*“ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*

**PARÁGRAFO 1o. Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2o., 3o., y 6o., del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.**

*PARÁGRAFO 2o. Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de Juntas Administradoras Locales."*

Los numerales 2º, 3º y 6º del artículo 131 constitucional, señalan:

*"ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:*

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

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

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

La Sala encuentra entonces, que ante la total supresión del texto inicial del artículo 2, es claro que el Concejo Municipal de San Juan de Betulia, no desborda su potestad reglamentaria, pues, solo se limita a disponer el procedimiento interno que se deberá seguir ante dicha corporación, para obtener la autorización respectiva para contratar; los criterios que se deben seguir para otorgarla y los casos en los cuales tal autorización es necesaria, casos que el mismo Concejo remite a "aquellos señalados expresamente en la ley, especialmente los contenidos en el párrafo 4º del artículo 32 de la ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012".

La otra modificación, fue sobre el artículo 6, cuyo cotejo se transcribe en los siguientes términos:

Texto inicial	Texto modificado después de la sentencia
<p>“ARTÍCULO 6º- CONVENIOS: Los convenios interadministrativos que celebre el Alcalde Municipal a nombre y en representación del municipio debe contar con Autorización Previa del Concejo Municipal. Los convenios interadministrativos que celebre el Alcalde Municipal a nombre y en representación del municipio con entidades públicas y de cualquier orden o con entidades que presten ayudas económicas de financiación y/o cofinanciación al Municipio, con recursos no reembolsables en ambos casos, requerirán de la autorización expresa del concejo.</p> <p>Parágrafo único: El Secretario de Hacienda remitirá al concejo un informe de la primera semana de los meses de mayo y de noviembre de cada año, en el cual se indiquen los convenios que haya suscrito el municipio con entidades públicas estatales de cualquier orden o con entidades que prestan ayuda económica de financiación y/o cofinanciación al municipio, con recursos no reembolsables en ambos casos, en el cual se informara el objeto y alcance del convenio, los recursos destinados, la entidad encargada de su ejecución y el plazo establecido. Así mismo, a petición del presidente del concejo, remitirá a la secretaria del concejo cipa de los convenios suscritos.”</p>	<p>“ARTÍCULO 6º: ARTÍCULO 6º- REQUERIMIENTOS PARA SOLICITAR AUTORIZACION ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATOS QUE COMPROMETEN VIGENCIAS FUTURAS.</p> <p>Cuando la autorización solicitada por el alcalde sea para la celebración de contratos que comprometen las vigencias futuras ordinarias o excepcionales, se deberá aportar junto con el proyecto de acuerdo los siguientes documentos:</p> <p>a. ANEXO VIGENCIA FUTURA ORDINARIA: (ley 819 de 2003, art.12)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acta del CONFIS Municipal autorizando al Alcalde el compromiso de vigencias futuras, con indicación del plazo, monto y condiciones de las mismas y detallando cada uno de los programas o proyectos de inversión que serán financiados usando este mecanismo. (Art. 10 de la ley 819 de 2003)</li> <li>2. Certificado del secretario de planeación o quien haga sus veces en donde haga constar que los programas o proyectos objeto de la vigencia futura ordinaria se encuentra radicados y viabilizados en el banco de programas y proyectos del Municipio y contemplados en el plan de desarrollo Municipal indicando el programa, subprograma y sector del que hacen parte.</li> <li>3. Certificado de la secretaria de hacienda donde conste que los compromisos que se pretenden adquirir por la modalidad de vigencias futuras y sus costos futuros de mantenimiento y administración no exceden la capacidad de endeudamiento del municipio entendida como la capacidad de pago regulada por la ley 358 de 1997, la ley 819 de 2003 y la ley 863 de 2003.</li> <li>4. Certificación de la secretaria de hacienda donde conste que cada uno de los programas o proyectos de inversión cuya vigencia futura se solicita cuentan con apropiación mínima del quince por ciento (15%) en el presupuesto de la presente vigencia fiscal.</li> <li>5. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. La Administración Municipal aportara junto con el proyecto de acuerdo el concepto previo y favorable</li> </ol>

	<p>de que trate el presente numeral cuando corresponda.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>6. Presentar un Acuerdo individual donde se solicite la Autorización respectiva.</li><li>7. Consultar las metas plurianuales de del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</li><li>8. Contar con una apropiación mínima del 15% en el presupuesto de gastos en el que son autorizadas.</li><li>9. Los Proyectos de inversión deben estar incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal.</li><li>10. Las obligaciones asumidas no pueden exceder la capacidad de endeudamiento.</li><li>11. No pueden exceder el periodo de gobierno del Alcalde, a no ser que se trate de Proyectos de Inversión declarados de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno.</li><li>11. No se pueden otorgar en el último año del periodo de gobierno del Alcalde. Aprobación por el CONFIS Municipal.</li><li>12. Los requisitos que se establezcan en leyes posteriores a la Promulgación de este Reglamento.</li></ol> <p>b. ANEXOS VIGENCIA FUTURA EXEPCIONAL: (ley 1483 de 2011, art. 1)</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Solo podrán ser utilizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y en gastos público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en el respectivo banco de programas y proyectos del municipio. El secretario de planeación certificara lo anterior.</li><li>2. Acta del CONFIS Municipal en la cual conste que se haya autorizado al Alcalde para comprometer vigencias futuras excepcionales, con indicación del plazo, monto y condiciones de las mismas y detallando cada uno de los programas o proyecto de inversión que serán financiados usando este mecanismo. (Art. 10 de la ley 819 de 2003)</li><li>3. Certificado del secretario de planeación o quien haga sus veces donde en donde haga constar que los programas o proyectos objeto de la vigencia futura excepcional se encuentran contemplados en el plan de Desarrollo Municipal indicando el programa, subprograma y sector del que hacen parte.</li><li>4. Certificado de la secretaria de Hacienda donde conste que los compromisos que se pretenden adquirir por la modalidad de vigencias futuras y sus</li></ol>
--	---

	<p>costos futuros de mantenimiento y administración no exceden la capacidad de endeudamiento del municipio entendida como la capacidad de pago regulada por la ley 358 de 1997, la ley 819 de 2003 y la ley 863 de 2003.</p> <p>5. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del ministerio del ramo. La Administración Municipal aportara junto con el proyecto de acuerdo el concepto previo y favorable del que trata el presente numeral cuando corresponda.</p> <p>6. si el compromiso de vigencias futuras excepcional supera el periodo de gobierno del Alcalde se deberá, además, aportar un concepto del consejo de gobierno basado en un estudio de reconocido valor técnico que contemple la definición de las obras prioritarias cuya ejecución requiere comprometer varias vigencias más allá del periodo constitucional del respectivo Alcalde.</p> <p>7. Presentar un Acuerdo individual donde se solicite la Autorización respectiva.</p> <p>8. Consultar las metas plurianuales de del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>9. No requieren una apropiación mínima del presupuesto de gastos en el que son autorizadas.</p> <p>10. Los Proyectos de inversión deben estar incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal.</p> <p>11. Las obligaciones asumidas no pueden exceder la capacidad de endeudamiento.</p> <p>12. Pueden exceder el periodo de gobierno del respectivo Alcalde.</p> <p>13. Se pueden otorgar en el último año del periodo de gobierno del Alcalde.</p> <p>14. Aprobación por el CONFIS Municipal.</p> <p>15. Los requisitos que se establezcan en leyes posteriores a la Promulgación de este Reglamento.</p> <p>Parágrafo primero: El Concejo se abstendrá de otorgar la autorización para comprometer presupuesto de vigencias futuras ordinarias y excepcionales si la autorización conferida por parte del CONFIS que se aporta al Concejo Municipal supera el respectivo periodo de gobierno del Alcalde. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el consejo de gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemple la definición de las obras prioritarias e ingeniería de detalles, de acuerdo a la</p>
--	--

	<p><i>reglamentación del gobierno nacional, previamente los declare de importancia estratégica.</i></p> <p><i>Parágrafo segundo. El Concejo se abstendrá de otorgar la autorización para comprometer vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo alcalde excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la nación y la última doceava del sistema general de participaciones.</i></p> <p><i>Parágrafo tercero. La autorización que confiera el concejo al alcalde para comprometer vigencias futuras ordinarias o excepcionales no puede ser general o indeterminada, deberá otorgarse de forma específica respecto de algún programa proyecto o proyectos de gastos de inversión contenidos en el plan de Desarrollo, detallando y cuantificando la cuantía a comprometer en cada vigencia, el plazo y los sectores o rubros presupuéstales que se verán afectados por el compromiso.</i></p> <p><i>Parágrafo cuarto. La autorización solicitada sea para la compra de predios destinados para reserva hídrica, además de los documentos anteriores, se deberá anexar junto con el proyecto copia del concepto técnico emitido por la autoridad ambiental competente (corporación autónoma regional) en el cual se haya declarado como área prioritaria de conservación para reserva hídrica el predio que se pretende adquirir por el municipio lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 111 de la ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la ley 1450 de 2011.</i></p>
--	---

La Sala tampoco encuentra reparo alguno respecto de la modificación descrita, en la medida que es evidente que el texto del anterior artículo 6, fue reemplazado en su totalidad, por el que antes era el artículo 7, disposición que no fue objetada por el mandatario del Municipio de San Juan de Betulía y del cual no se avizora alguna ilegalidad.

Y en lo que hace a la preocupación expuesta en el contenido del oficio 5 de diciembre de 2017, obrante a folio 297 del expediente, ha de señalarse, que la Sala no encuentra que en la normativa del acuerdo obre regla alguna que se relacione con aquellas que este Tribunal consideró no se

ajustan a derecho, por ende, no habrá lugar a pronunciamiento alguno.

Así las cosas, el Tribunal considera que las modificaciones realizadas a los artículos del Proyecto de Acuerdo 004 de 29 de mayo de 2017, "*Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones*", cuyas objeciones prosperaron, se encuentran acordes con las consideraciones de la sentencia del 26 de octubre de 2017 y la Ley 1551 de 2012; por tal razón, se ordenará al Presidente de dicha corporación territorial, remitir el proyecto de acuerdo analizado, al Alcalde Municipal para su respectiva sanción.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLÁRASE** ajustado al ordenamiento superior, el Proyecto de Acuerdo No. 004 del 29 de mayo de 2017, "*Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones*", con los ajustes reportados en oficio sin número del 5 de diciembre de 2017, aprobado por el Concejo del Municipio de San Juan de Betulia.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** al Presidente del Concejo Municipal de San Juan de Betulia, remitir al Alcalde del mismo ente territorial, el Proyecto de Acuerdo No. 004 del 29 de mayo de 2017, "*Por medio del cual se reglamenta la autorización que confiere el Concejo para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones*", dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de este fallo, para que se surta la respectiva sanción.

**TERCERO:** En firme esta decisión, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de esta decisión al Alcalde Municipal de San Juan de Betulia y al Presidente del Concejo Municipal de la misma localidad, a fin de que den cumplimiento a las órdenes aquí impartidas.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. 0011/2018

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**  
(Con impedimento aceptado)