



Cartagena de Indias D. T. y C., veintitrés (23) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.**

<b>Acción:</b>	Observaciones
<b>Radicado No:</b>	13001-23-33-000-2017-00927-00
<b>Actor:</b>	Gobernación de Bolívar
<b>Acto a revisar:</b>	Acuerdo No. 024 de 28-08-2017 del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar.
<b>Magistrado Ponente:</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras
<b>Tema:</b>	Limitación temporal de facultades otorgadas al Alcalde para contratar, con violación de las Leyes 136/94 y 1551/12

**II.- PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a decidir sobre la validez del No. 024 de 28 de agosto de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, "por medio del cual se adiciona un artículo en las disposiciones generales al Acuerdo No. 022 de fecha 20 de noviembre de 2016", conforme a la observación presentada por la Gobernación del Departamento de Bolívar, aduciendo que es contrario a la Constitución y la Ley.

**III.- ANTECEDENTES**

**3.1. La petición.**

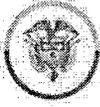
El 05 de octubre de 2017 el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en condición de Delegatario del Gobernador del Departamento de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo de la referencia y solicitó que se declare su invalidez.

**3.2. Normas violadas y concepto de violación.**

De acuerdo con las observaciones, el artículo 1º del Acuerdo objeto de observaciones, que concede autorización al Alcalde Municipal para celebrar contratos, limita dicha autorización en el tiempo (hasta el 31 de diciembre de 2017), razón por la cual viola el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Si bien la norma mencionada y el artículo 313-3 constitucional establecen que corresponde a los concejos autorizar a los alcaldes para celebrar contratos y ejercer pro t mpore precisas facultades que le corresponden a esa corporación, la limitación establecida en el Acuerdo cuestionado viola el literal d) numeral 5 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó





el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que atribuye al Alcalde la función de ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico y social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

En el presente caso la norma jurídica que cita como violada, esto es, el artículo 32 de la Ley 136/94, establece en el numeral 3 que corresponde a los concejos "reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización del concejo; y en el párrafo 4º que, de conformidad con el artículo 30 del artículo 313 constitucional, el Concejo deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos: 1. Contratos de empréstito. 2. Contratos que comprometan vigencias futuras. 3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles. 4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes. 5. Concesiones. 6. Las demás que determine la ley".

También estimó violado el artículo 209 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. - Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".

### 3.3. Actuación Procesal.

La observación en estudio se presentó en la Oficina Judicial –Reparto, el 5 de octubre de 2017 (f. 1); en la misma fecha fue repartido al Despacho 004 (f. 50); y se admitió con auto de 16 de noviembre del mismo año (f. 52). Se fijó en lista por el término de diez (10) días (fl. 55), vencidos los cuales, el expediente ingresó al Despacho para dictar sentencia.

## IV. - CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas, ni se estimó necesario decreto oficioso<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> D 1333 de 1986. **Artículo 121º.**- Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite: 1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el Magistrado sustanciador



## V. - CONSIDERACIONES

### 5.1 Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la observación formulada al acuerdo municipal demandado, por el Delegado del Gobernador del Departamento de Bolívar.

### 5.2. Temporalidad de las observaciones.

Aplicando el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que dispone que el Gobernador de Bolívar cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o la ordenanza, para que éste decida sobre su validez, se tiene que, en el caso concreto, la presentación ante este Tribunal del Acuerdo cuestionado, proferido por el Concejo Municipal de Achí – Bolívar, se hizo dentro del término de ley.

En efecto, a folio 9 del expediente figura copia del oficio por medio del cual la Alcaldía de Zambrano envió copia del Acuerdo, con sello de recibido por parte de dicha entidad el 7 de septiembre de 2017, y consta a folio 1 del expediente que el estudio de validez del Acuerdo se presentó ante la Oficina de Reparto Judicial de este Distrito el 5 de octubre del mismo año, esto es, dentro de los 20 días hábiles de que trata el artículo 119 del Decreto Ley 1333 de 1986.

Con las precisiones anteriores, se procede al estudio de mérito, al no evidenciarse nulidades procesales que invaliden lo actuado, ni pruebas por practicar.

### 5.3. Problema Jurídico.

Debe la Sala establecer si el aparte del artículo 1º del Acuerdo cuestionado, en cuanto establece una limitación temporal a la facultad de contratar otorgada al Alcalde, debe ser declarado inválido por violación de los

---

ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación y cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas. 2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el Gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días. 3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al Despacho para fallo. El Magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno



artículos 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y 209 constitucional.

#### 5.4 Tesis de la Sala.

La Sala declarará la invalidez del texto objeto de observaciones porque al aprobarlo, el Concejo Municipal de Zambrano desconoció que las normas mencionadas y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado los alcaldes tienen una potestad general para contratar que solo puede ser limitada a) mediante acuerdo que reglamente los casos en que por razones de importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local se justifique una autorización previa y b) frente a los contratos a que se refiere el parágrafo cuarto del artículo 32 de la Ley 163/94; y las autorizaciones concedidas por el Concejo no se aluden a ninguna de esas dos situaciones.

#### 5.5 Marco normativo y jurisprudencial

##### **Normas que regulan las autorizaciones concedidas por los concejos a los alcaldes para contratar y la facultad de estos para ordenar gastos.**

La Constitución Política en artículos 313 atribuye a los concejos municipales facultad para autorizar a los alcaldes a efectos de que celebren contratos; y el artículo 315-9 ibídem atribuye a los alcaldes la facultad de ordenar gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Frente a la autorización para contratar, la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" estableció en su artículo 32-3 que "además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los Concejos (...) Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."

La Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el sentido de establecer cinco (5) casos en los cuales el alcalde necesita autorización del concejo municipal para contratar, así:

*"Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*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.*



(...) PAR. 4º—De conformidad con el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

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

El Estatuto de Contratación (Ley 80 de 1993), con relación a la capacidad de contratación de las entidades territoriales, en su artículo 11-3 prescribe que "Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Entidad respectiva (...) b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades. Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles. (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, el artículo 25 -11 ibídem señala: "Principio de Economía: En virtud de este principio: (...) 11. Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación. - De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9º y 313, numeral 3º, de la Constitución Política, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales autorizarán a los Gobernadores v Alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos."

#### **5.6. Criterios jurisprudenciales y doctrinales en torno a la facultad de los concejos para autorizar a los alcaldes para contratar.**

Al resolver una demanda contra el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 que atribuye a los Concejos la atribución de "Reglamentar la autorización al Alcalde para contratar señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo", la Corte Constitucional en la sentencia C-738/01, anotó:

"...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.

(...) 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.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil de Consejo de Estado en providencia del 5 de junio de 2008, radicado 11001-03-06-000-2008-00022-00(1889), señaló:

"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. 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.

De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir que obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal o 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.*

*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.*

*La Sala observa que si los concejos omitieran expedir el reglamento al que alude el artículo 32-3 de la ley 136 de 1994 o llegaran a limitar la autorización para contratar de tal manera que retardaran o interfirieran indebidamente la gestión de los asuntos municipales, comprometerían no sólo el cumplimiento de los fines estatales (art.2 C.P), sino el conjunto de normas que de forma sistemática y coherente regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar y "ordenar los gastos municipales de acuerdo con los plan de inversión y el presupuesto" (numeral 9o del artículo 315 superior), en orden a garantizar el cumplimiento efectivo de los cometidos estatales en el nivel territorial. En esa medida, la omisión del concejo puede dar lugar a responsabilidad disciplinaria y eventualmente fiscal de sus miembros e inclusive a acciones de repetición en su contra, si el Estado se ve condenado patrimonialmente por la culpa grave o dolo de esos servidores públicos, en cuanto a que la imposibilidad del municipio de contratar le pueda causar perjuicios a terceros. La misma responsabilidad puede originarse en la extralimitación de esa función y en el desconocimiento de las competencias constitucionales propias de los Alcaldes, según se ha dejado expuesto."*

Posteriormente, con ocasión a la expedición de la Ley 1551 que estableció 5 casos en los cuales los Alcaldes debían obtener facultades de los concejos para contratar, se consultó a la Sala de Consulta y Servicio Civil si dicha norma derogó las disposiciones del numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136/94, ante lo cual la Sala rindió Concepto 2215 de 9 de octubre de 2014, expediente 11001-03-06-000-2014-00134-00, donde precisó que "de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (par. 4º) y (ii) los demás que, en los términos y con los límites señalados en este concepto, determinen excepcionalmente los concejos municipales en ejercicio de sus propias competencias (numeral 3º), y que "los concejos municipales deberán respetar las competencias del Congreso de la República y las que la Constitución y la ley radican en los Alcaldes como representantes legales y directores de la actividad contractual en su territorio, conforme a lo señalado en este concepto". – Concluyó la Sala de Consulta:



"...Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado<sup>191</sup>, como ahora se reitera, que:

(i) De conformidad con el estatuto de contratación y las normas orgánicas de presupuesto, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos excepcionales en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente.

(ii) Ni el artículo 313-3 de la Constitución Política, ni el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que la L. 1551/2012 conservó integralmente), facultan a los concejos municipales para someter a su autorización todos los contratos que celebre el alcalde.

(iii) Para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.

**(iv) El acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario. En consecuencia, no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.**

(v) La potestad que la Constitución Política y la ley les confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite "legislar" o expedir normas en materia contractual. La expresión "reglamentar la autorización al alcalde para contratar" del artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 no abre la posibilidad de modificar o adicionar el estatuto general de contratación pública (L. 80/93); tal expresión solo se refiere a la posibilidad de establecer el trámite interno —dentro del concejo— de la autorización solicitada por el alcalde en los casos en que ella sea necesaria (cómo se reparte internamente el estudio de la solicitud, su divulgación entre los concejales, la citación a sesiones para su discusión, la forma en que se desarrolla la deliberación y se adopta la decisión final, etc.).

(vi) La inobservancia de los límites constitucionales y legales anotados, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.

En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, solo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello..."



Definido el marco jurídico de la facultad de los Concejos Municipales de autorizar al Alcalde para celebrar los contratos, procede la Sala a resolver el caso concreto.

### 5.7. Pruebas relevantes para decidir

- Oficio de 15 de agosto de 2015, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Zambrano presenta al Concejo el proyecto de Acuerdo "Por medio del cual se adiciona un artículo en las disposiciones generales al Acuerdo No. 022 de 2º de noviembre de 2016 (f. 24); al cual acompañó la exposición de motivos (fs. 25 y 26) y el proyecto mismo (f. 27).

Actas No. 014 de la sesión de 23 de agosto de 2017, donde consta que el Concejo Municipal aprobó el proyecto en primer debate (fs. 28 a 37); y No. 058 de la sesión de 28 de agosto de 2017, donde consta que el Concejo aprobó el proyecto en segundo debate (fs. 38 a 42).

- Oficio de 29 de agosto de 2017, mediante el cual el Presidente y el Secretario del Concejo Municipal de Zambrano, remiten al Alcalde el proyecto de acuerdo cuestionado, con constancia de haber sido aprobado, y solicitud de sanción y publicación (f. 13).

- Oficio de 30 de agosto de 2017, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Zambrano, pone a disposición de la Personera el Acuerdo acusado y solicita expedir certificado de publicación del mismo (f. 12).

- Copia del Acuerdo objeto de observaciones (fs. 14 y 15).

- Constancia suscrita el 28 de agosto de 2017 por el Secretario de la Corporación, sobre aprobación en primer debate del proyecto el 23 de agosto de 2017 por la Comisión de presupuesto, según acta No. 014, y aprobación en segundo debate el 28 de agosto de 2017 por la Plenaria, según acta No. 058 (f. 16).

- Sanción impartida el 29 de agosto de 2017 por parte del Alcalde Municipal de Zambrano al Acuerdo 024/17 (f. 18).

- Constancia suscrita por el Secretario del Interior del Municipio de Zambrano sobre fijación del Acuerdo 024/17 en cartelera entre el 30 de agosto y el 5 de septiembre de 2017 (f. 19).

- Copia del oficio de 7 de septiembre de 2017, mediante el cual el Alcalde del Municipio de Zambrano remite al Gobernador del Departamento de



Bolívar el Acuerdo cuestionado, con constancia de haber sido recibido en la misma fecha (f. 9).

### 5.8. Análisis crítico de los hechos frente al marco jurídico.

Los documentos descritos dan cuenta de la presentación, trámite y aprobación en dos debates del Acuerdo cuestionado, así como de su sanción y publicación por parte de las autoridades competentes. Además de acreditar que se remitió al Gobernador, quien a través de funcionario delegatario de sus funciones presentó oportunamente observaciones en su contra. - El texto del Acuerdo cuestionado es el siguiente:

#### Acuerdo No. 024 Agosto de 28 de 2017

Por medio del cual se adiciona un artículo en las disposiciones generales al Acuerdo número 022 de 28 de noviembre de 2016.

El Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 3° del artículo 313 de la Constitución, en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, sentencia C-738 de 2001, con fundamento en el artículo 3 del Acuerdo 018 de fecha 16 de noviembre de 2014.

#### ACUERDA:

**Artículo 1º.** Autorizar al Alcalde Municipal de Zambrano, Bolívar, a partir de la expedición del presente Acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2017, para celebrar toda clase de contratos y convenios con personas naturales y/o jurídicas, consorcios, uniones temporales, conforme lo permita la Constitución y la Ley, a excepción de los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos.

**Parágrafo 4º.** De conformidad con el artículo 30 del artículo 313 constitucional, el Concejo deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

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

**Artículo 2º.** El anterior artículo se adiciona en forma consecutiva a las disposiciones generales del Acuerdo 022 de 2016, por medio del cual se expide el presupuesto general de rentas y gastos del Municipio de Zambrano, Bolívar, para la vigencia fiscal 2017.

**Artículo 3º.** El presente Acuerdo rige a partir de la aprobación de la sanción hasta el 31 de diciembre de 2017.



Para la Sala no hay duda de que, tal como lo señalan las normas de la Constitución Política, del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, del Estatuto de Contratación Estatal y de las Leyes 136/94 y 1551/12, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, examinadas en un capítulo anterior, los alcaldes tienen una facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir su actividad contractual sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

Excepcionalmente requieren de autorización para contratar: **a)** cuando los concejos, con base en el artículo 32 de la Ley 136/94, hayan señalado mediante reglamento, el listado de contratos que requieren su autorización previa, conforme a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, y atendiendo su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local; el cual tiene vigencia indefinida, salvo que señale lo contrario y sin perjuicio de que sea modificado posteriormente; por lo cual no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir uno nuevo; **b)** cuando se trate de los contratos a que se refiere el párrafo cuarto ibídem (adicionado por el artículo 18 de la Ley 1551/12), esto es, contratación de empréstitos, contratos que comprometan vigencias futuras, enajenación y compraventa de bienes inmuebles, enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones y demás que determine la ley.

El artículo 1º del Acuerdo cuestionado contiene una expresión según la cual "autoriza al Alcalde Municipal de Zambrano, Bolívar, a partir de la expedición del presente Acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2017, para celebrar toda clase de contratos y convenios con personas naturales y/o jurídicas, consorcios, uniones temporales, conforme lo permita la Constitución y la Ley"; la cual sin duda contraría las normas y jurisprudencia de la Corte Constitucional, porque concede al alcalde una facultad general para contratar que no necesita, pues el ordenamiento ya se la concedió; y porque al señalar que dicha facultad solo puede ejercerse hasta el 31 de diciembre de 2017, restringe ilegítimamente dicha facultad en el tiempo.

Al examinar el proyecto de acuerdo, su exposición de motivos y las actas en que constan las sesiones en que fue aprobado, no se encontró referencia alguna a reglamentación previa del Concejo que por razones de importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local, haya exigido la autorización previa del Concejo para contratar, de donde se infiere que no



existe un reglamento tal; y tampoco se refiere el aparte subrayado del texto acusado a los contratos previstos en el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 136/94, modificada por el artículo 18 de la Ley 1551/12.

En consecuencia, es evidente que el texto cuestionado genera una intromisión del Concejo en las facultades del Alcalde, que dificulta sin duda el desarrollo normal de la actividad contractual e impone declarar su invalidez, sin perjuicio de que el Concejo pueda exigir la autorización previa para contratar, siempre que lo haga en los estrictos términos fijados en la jurisprudencia del Corte Constitucional y en la doctrina y jurisprudencia del Consejo de Estado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

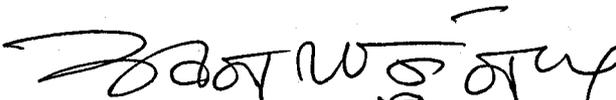
#### IV.- FALLA

**PRIMERO:** Declarar la invalidez del aparte que se subraya del artículo primero del Acuerdo No. 024 de 28 de agosto de 2017 del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, Por medio del cual se adiciona un artículo en las disposiciones generales al Acuerdo número 022 de 28 de noviembre de 2016.

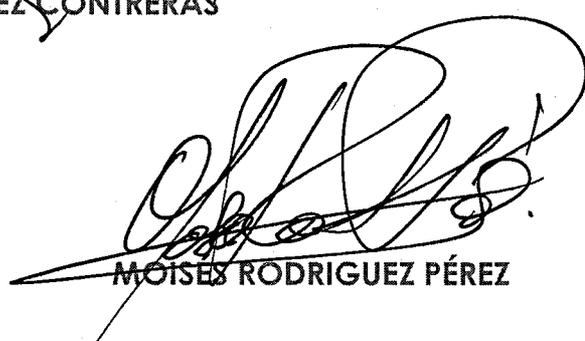
Artículo 1º. Autorizar al Alcalde Municipal de Zambrano, Bolívar, a partir de la expedición del presente Acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2017, para celebrar toda clase de contratos y convenios con personas naturales y/o jurídicas, consorcios, uniones temporales, conforme lo permita la Constitución y la Ley, a excepción de los casos expresamente señalados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos. (...)"

**SEGUNDO:** ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE  
LOS MAGISTRADOS

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ALVAREZ

  
MOÍSES RODRIGUEZ PÉREZ