

Cartagena de Indias D. T. y C., siete (07) de octubre de dos mil veinte (2020)

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

<b>Medio de control</b>	OBSERVACIONES
<b>Radicado</b>	13-001-23-33-000-2020-00527-00
<b>Demandante</b>	GOBERNADOR DEL BOLÍVAR
<b>Demandado</b>	Acuerdo n° 006-2020 del 10 de junio de 2020 – MUNICIPIO ZAMBRANO - BOLÍVAR.
<b>Tema</b>	“Por medio del cual se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- en el Municipio de Zambrano - Bolívar”
<b>Magistrado Ponente</b>	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

## II.- PRONUNCIAMIENTO EN ÚNICA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las observaciones formuladas por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar al Acuerdo No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, por medio del cual se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- en el Municipio de Zambrano - Bolívar.

## III.- ANTECEDENTES

### - La petición

El precitado funcionario de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo No. 006 del 10 de junio de 2020 del Concejo Municipal de Zambrano, Bolívar, por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

### - Normas violadas y concepto de la violación

Considera que el acuerdo al establecer cuáles son las funciones específicas de los cargos que se crean para la UMATA del municipio de Zambrano, se encuentran usurpando funciones exclusivas del Alcalde Municipal y contrariando los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, debido a que le corresponde al Alcalde señalar funciones especiales de los empleos y no al

Concejo, puesto que este solamente determina las funciones de las dependencias.

Por lo anterior, estima que el Concejo Municipal solamente podía fijar las funciones de la dependencia, es decir, la UMATA y no las funciones de los cargos.

#### - **Intervenciones**

En esta oportunidad no intervino el Ministerio Público.

#### - **Actuación procesal**

Mediante auto del 24 de julio de 2020, se admitió la observación de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, así como la notificación al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado en lista desde el 26 de agosto hasta 08 de septiembre de 2020.

### **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. No se hizo necesario agotar el término previsto para la etapa de pruebas, toda vez que las allegadas son de tipo documental sin que se requiera de la práctica de otras probanzas<sup>1</sup>.

### **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **5.1. Competencia**

<sup>1</sup> D 1333 de 1986. **Artículo 121°.-** 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 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

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

## **5.2. De la legitimación en la causa por activa.**

Dado que la observación no es presentada directamente por el señor Gobernador del Departamento de Bolívar, es menester analizar si está legitimado el actor para tal efecto.

Sobre el tema enunciado el Consejo de Estado ha manifestado<sup>2</sup> lo siguiente:

*“...La legitimación en la causa por activa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes en el proceso y el interés sustancial del litigio, de tal manera que aquella persona que ostenta la titularidad de la relación jurídica material, es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.”*

El numeral 10 del artículo 305 constitucional atribuye la función de revisar los acuerdos municipales a los Gobernadores en los siguientes términos: *“Son atribuciones del gobernador: “(...) 10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”.*

A su turno, el artículo 94 del Decreto 1222 de 1986 Código de Régimen Departamental, establece lo siguiente: *“Son atribuciones del gobernador: (...) 8. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez”.*

El Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal, por su parte, establece:

**2**

Auto de 13 de agosto de 2014, expediente 2013-00188, proferido por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

*"Artículo 118°.- Son atribuciones del Gobernador: (...).*

*8° Revisar los actos de los Concejos Municipales y de los alcaldes y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez. (Artículo 194, ordinal 8, de la Constitución Política).*

*Artículo 119°.- Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.*

*Artículo 120°.- El Gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el Gobernador remita el Acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y Presidente del Concejo para que éstos, si lo consideran necesario, intervengan en el proceso."*

De acuerdo con las normas constitucionales y legales transcritas es evidente que la persona habilitada para presentar observaciones en torno a los acuerdos aprobados por los concejos y, por tanto, legitimado materialmente por activa para acudir a los tribunales administrativos en demanda de pronunciamiento sobre su constitucionalidad y legalidad, es el Gobernador del Departamento respectivo, sin embargo, los Gobernadores pueden delegar esta función con fundamento en los artículos 209 y 211 Superiores y en la Ley 489 de 1998, la cual en su artículo décimo establece los siguientes requisitos:

*"Artículo 10°.- **Requisitos de la delegación.** En el acto de la delegación, que siempre **será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.**"  
(Negritas fuera del texto original)*

En el asunto de marras, se tiene que la demanda no fue presentada por el Gobernador del Departamento de Bolívar sino por el Secretario del Interior Dr. Carlos Feliz Monsalve, quien actúa por delegación expresa del Gobernador de Bolívar, mediante decreto 175 del 8 de junio de 2020.

Por lo anterior es menester colegir que en el presente asunto el Secretario del Interior Dr. Carlos Feliz Monsalve se encuentra legitimado en la causa por activa, pues existe acto de delegación de la función proferido por el Gobernador del Departamento de Bolívar.

### 5.3. Temporalidad de las observaciones

El artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, en su artículo 119, preceptúa:

*“ARTICULO 119. Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, **lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido**, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez”. (Negritas fuera del texto original)*

Conforme a la norma anterior, se tiene entonces que el Gobernador cuenta con veinte (20) días siguientes a la fecha en la cual recibe el acuerdo objeto de observaciones, para remitirlo al Tribunal competente.

En el caso objeto de estudio, a folio 13 del expediente aparece constancia de recibido del acuerdo objeto de observaciones en la Gobernación de Bolívar el 30 de junio de 2020 y teniendo en cuenta que el escrito de observaciones fue presentado el 22 de julio de 2020 se colige que este se interpuso dentro del término de veinte (20) días que consagra la norma antes citada, puesto que el término fenecía el día 29 de julio de 2020.

### 5.4. Problema Jurídico

Debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, por medio del cual se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- en el Municipio de Zambrano - Bolívar, por ser contrario a lo contemplado en los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, específicamente sus numerales 6 y 7, respectivamente.

### 5.5. Tesis

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, por medio del cual se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- en el Municipio de Zambrano - Bolívar, por no encontrarse acorde a lo contemplado en los artículos 313 y 315 de la Constitución Política.

## CASO CONCRETO

**Código: FCA - 008    Versión: 03    Fecha: 03-03-2020**



905720-1-0

El Gobernador de Bolívar por medio del Secretario de Interior presentó observaciones al acuerdo No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, por medio del cual se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- en el Municipio de Zambrano - Bolívar, en los siguientes términos:

Se argumentó que el Concejo Municipal al establecer las funciones específicas de los empleos de la UMATA, usurpó las funciones que recaen en cabeza del Alcalde del Municipio, por lo que explica que los Concejos Municipales solamente tienen competencia para determinar las funciones de las dependencias pero no de los empleos.

En el caso de marras, es necesario estudiar en contenido de los artículos 313 y 315 de la Constitución Política, así:

*“Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

- 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*
- 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.*
- 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.*
- 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.*
- 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.**
- 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.*
- 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.*
- 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.” “(Negrillas de la Sala )*

Por otro lado, las funciones del los Alcaldes Municipales, contenidas en el artículo 315 Constitucional, son las siguientes:

*Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
4. *Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
6. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
7. **Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.**
8. *Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*
9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen. (Negritas de la Sala)*

De acuerdo a lo anterior, se tiene que en la materia, el Concejo Municipal ostenta la función de determinar la estructura de la administración del municipio y determinar las funciones de sus dependencias. En materia de empleos, cuentan con la facultad de establecer las escalas salariales de las distintas categorías de empleo y por otro lado, siempre y cuando sea por iniciativa del Alcalde Municipal, tienen la facultad de crear establecimientos

públicos y empresas industriales o comerciales, así como la autorización de constitución de sociedades de economía mixta.

En ese sentido, la ley 136 de 1994 en el párrafo primero de su artículo 71, establece que los acuerdos a los que se refieren los numerales 2 , 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, solamente podrán ser proferidos a iniciativa del Alcalde.

Por su parte, las funciones del Alcalde Municipal en la materia, son las de crear, suprimir o fusionar empleos de sus dependencias, así como señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos de conformidad con los acuerdos correspondientes.

De lo precitado, se colige que en la materia, el Concejo se encontraba facultado para la creación de la UMATA, toda vez que de acuerdo a la constancia de debates reglamentarios que expidió el Concejo Municipal y que reposa en el expediente, se contempla que el proyecto fue llevado a cabo a iniciativa del Alcalde Municipal, no obstante, de acuerdo a las funciones del Concejo previamente estudiadas, se tiene que el facultado para la creación de empleos en las dependencias es el Alcalde Municipal, quien deberá ceñirse a lo establecido por el Concejo en el acuerdo que determine las funciones de las dependencias y su estructura. Así pues, no puede el Concejo Municipal establecer o crear empleos, como se realiza en el acuerdo objeto de estudio, toda vez que dicha función recae sobre el Alcalde Municipal, quien está facultado para tal fin en las condiciones previamente estipuladas.

En ese orden de ideas, a pesar de que se demuestra que el proyecto se realiza a iniciativa del Alcalde, como lo dispone el artículo 313 Constitucional y el artículo 71 de la ley 136 de 1994, en este el Concejo se extralimita en sus atribuciones al determinar las funciones los empleos de Secretario del despacho, Director técnico y técnico agropecuario en la Unidad de Asistencia Técnica Agropecuaria - UMATA, toda vez que solamente se encuentra autorizado para establecer las funciones de dicha dependencia y no de los empleos, tal como se realiza en el artículo tercero del acuerdo enjuiciado, específicamente en su artículo sexto, en el cual se vislumbra la creación de los empleos antes mencionados, así como la determinación de sus funciones, competencias, requisitos de formación académica, experiencia, naturaleza del cargo y número de cargos. Lo anterior, desborda las atribuciones del Concejo Municipal, puesto que de acuerdo al artículo 315 de la Constitución Política, el Alcalde es el facultado para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias y señalarles funciones especiales.

A partir de los argumentos expuestos, concluye la Sala que le asiste la razón a la Gobernación de Bolívar al estimar como contrario a la legislación vigente el Acuerdo o No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar, puesto que las atribuciones de los Concejos Municipales no incluyen crear y determinar las funciones de los empleos de las dependencias de la administración municipal.

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

### **VI.- FALLA**

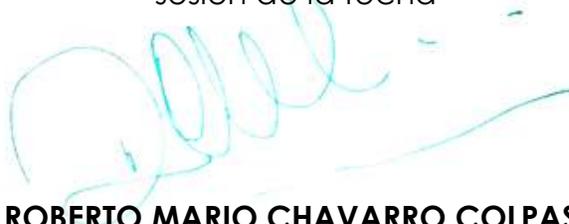
**PRIMERO:** Declárase la invalidez del Acuerdo o No. 006 de fecha 10 de junio de 2020, del Concejo Municipal de Zambrano - Bolívar por medio del cual: "se crea la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA-" de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde Municipal de Zambrano – Bolívar, al Presidente del Concejo de ese Municipio y al Gobernador de Bolívar.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha -

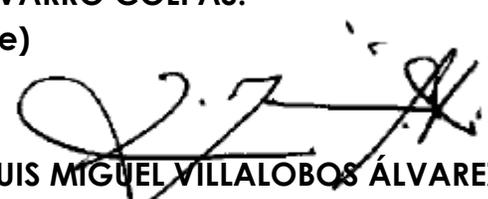
### **LOS MAGISTRADOS**



**ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.**  
(Ponente)



**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**



**LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**

**Roberto Mario Chavarro Colpas**

Magistrado(a)

Tribunal Administrativo De Bolivar

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**0c5033f4fc6c73758df94eff86a1b83ac59ca881a146dfb87e2b3e47dfb5a641**

Documento firmado electrónicamente en 19-10-2020

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/FirmaElectronica/frmValidarFirmaElectronica.aspx>**