



Cartagena de Indias D.T y C., Diecinueve (19) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Acción	OBSERVACIONES
Radicado	13-001-23-33-000-2018-00523-00 ⁵³²
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO N° 2 DEL MUNICIPIO DE TIQUISIO
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Invalidez del acuerdo que dispone conceder al alcalde, facultades para realizar contratos de cofinanciación y le pone límite temporal a dicha facultad, por ser contraria a la ley.</i>

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda¹.

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra el Acuerdo N° 002 del 29 DE MAYO DE 2018 del Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar, "POR EL CUAL SE LE CONCEDEN FACULTADES PRO-TEMPORE AL ALCALDE DE TIQUISIO, BOLIVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018" por considerarlo contrario al ordenamiento legal vigente, motivo por el cual solicita que se declare su invalidez.

1.2. Normas violadas y concepto de la violación

Como concepto de violación, el Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar expone, que el acuerdo demandado viola el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, por cuanto somete a autorización del concejo, el ejercicio de la facultad para contratar del alcalde, incluyendo en dicha autorización, a toda clase de contratos, sin tener en cuenta que según la Ley 1551 de 2012, solo algunos contratos están sometidos a dicha autorización, la cual debe ser previa a la realización del convenio, dada la importancia y atención de los requisitos particulares de estos contratos.

¹Fols. 1- 3 Cdno 1



Por otra parte, sostiene que el acuerdo en mención limita las facultades del alcalde para contratar, aun cuando estas facultades son propias de dicha autoridad y no del concejo, por lo cual, no puede éste otorgarlas de manera pro-tempore.

En ese sentido, considera que, el artículo 1º del acuerdo demandado "autoriza" al alcalde municipal para celebrar todo tipo de contratos, y en el mismo acto administrativo, se limita en el tiempo dicha facultad, la cual es propias del alcalde.

Al respecto expone, que si bien es cierto que la Ley 1551 de 2012 y el art. 313 de la Constitución Política en el numeral 3º, preceptúa que corresponde a los concejos municipales autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer de manera pro-tempore algunas funciones de las que le corresponde al concejo; el art. 29 de la Ley 1551 de 2012 establece que es función del alcalde ordenar el gasto y celebrar contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico y social, y con el presupuesto; observando las normas jurídicas aplicables; por lo tanto, el concejo no puede tomarse la atribución de autorizar al alcalde para hacer uso de las facultades que le corresponden por ley (a excepción de los contratos establecidos en la ley), y tampoco puede limitarlas en el tiempo.

En consecuencia concluye, que el concejo no puede limitar la facultad del alcalde municipal para contratar, porque estaría violando el art. 209 superior, al ser un obstáculo que imposibilita el normal funcionamiento de la administración.

II.- ACTUACIÓN PROCESAL

El día 13 de julio de 2018², la Gobernación de Bolívar a través de su Secretario del interior presentó la observación de la referencia, siendo admitida mediante auto del 06 de septiembre de 2018³, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, notificando a las partes⁴. El proceso fue fijado en lista, entre el 27 de septiembre y el 10 de octubre de 2018⁵.

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Control de legalidad

² Fol. 1

³ Fol. 33 y rev.

⁴ Fol. 34-35 y reverso

⁵ Fol. 36





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 1986⁶. 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 el Despacho las decretó de oficio.

3.2. Competencia

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.

3.3. Problema Jurídico

De lo consignado en los antecedentes, debe establecer la Sala si hay lugar a declarar la invalidez del Acuerdo No. 002 del 29 de mayo de 2017, expedido por el Concejo Municipal de Tiquisio, por no cumplir con los requisitos establecidos en los arts. 32 de la Ley 136 de 1994, 18 de la Ley 1551 de 2012 y el art. 209 de la Constitución Política, al someter a autorización previa del concejo, la facultad del alcalde para contratar, y además, limitarla en el tiempo.

3.4. Tesis

La Sala declarará la invalidez parcial del acuerdo en mención, toda vez que el Concejo Municipal de Tiquisio excedió sus facultades legales, al proceder a autorizar al Alcalde de Tiquisio para realizar contratos en temas generales; lo anterior teniendo en cuenta que los alcaldes están facultados por ley para contratar sin necesidad de que medie dicha autorización, con excepción de los casos establecidos en el art. 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el

⁶ 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.





artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y de lo previsto en los acuerdos que reglamenten el tema en cada municipio.

Debe tenerse en cuenta también que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, puede darse el caso de que los alcaldes requieran autorización para celebrar contratos diferentes a los establecidos en el art. 32 de la Ley 136 de 1994, pero esto es solo en el evento en el que los concejos hayan determinado, previamente por acuerdo, que ello deba ser así.

Bajo ese entendido, advierte esta judicatura que, en esta ocasión, se le concedió autorización al alcalde para que realice todo tipo de contratos en general, sin distinción alguna, y además, se le impuso un límite temporal a dicha facultad, aun cuando los concejos no están facultados para ello.

La anterior tesis se fundamenta en los argumentos que a continuación se exponen:

3.5. Marco Normativo y Jurisprudencial

El artículo 209 de la Constitución Política:

"ARTICULO 209. 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".

El artículo 313 de la Constitución Nacional expone:

ARTICULO 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.**

El artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 preceptuó:

"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.





1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del Gobernador respectivo.

2. Exigir informes escritos o citar a los secretarios de la Alcaldía, Directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor y al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Igualmente los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del Orden Departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.

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

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.

(...)

PARÁGRAFO 1o. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

PARÁGRAFO 3o. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.

PARÁGRAFO 4o. De conformidad con el numeral 3 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."**

Por su parte el artículo 29 ibídem señala:

"**ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:
Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.



Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

(...)

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

(...)"

La Corte Constitucional, en Sentencia C-738 del 2001, al realizar el estudio de constitucionalidad del art. 32 de la Ley 136 de 1994, expuso:

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. (...)

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 del Consejo de Estado, ha expuesto lo que⁷:

1.1. Los alcaldes tienen competencia constitucional y legal propia para suscribir contratos

De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal. En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

En este sentido la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente:

"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo."

3.6. Caso concreto

3.6.1 Hechos probados

Al proceso se allegaron las siguientes pruebas:

- Acuerdo N° 002 de mayo 29 de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar, **POR EL CUAL SE LE CONCEDEN FACULTADES PRO-**

⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238)



*TEMPORE AL ALCALDE DE TIQUISIO, BOLIVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN Y COFINANCIACIÓN DE PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018*⁸

- Exposición de motivos del Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2018⁹.
- Acta No. 02 de la Comisión Segunda del Concejo de Tiquisio, de fecha 22 de mayo de 2018¹⁰.
- Acta No. 016 del Concejo de Tiquisio, de fecha 29 de mayo de 2018¹¹.
- Certificado en el que se hacen constar las sesiones en las que fue debatido el Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2018¹².
- Certificado de sanción y publicación del Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2018¹³.

3.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial expuesto

Considera el Gobernador de Bolívar que, debe declararse la invalidez del acuerdo sometido a estudio, toda vez que, el mismo contraría el ordenamiento legalmente vigente, pues es una función propia del alcalde la de ordenar los gastos, 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, lo cual es la regla general; mientras que el concejo sólo puede autorizar previamente al alcalde para contratar, en los casos de que trata el parágrafo cuarto del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012; que esta Corporación no puede imponer límite temporal al alcalde para contratar en los eventos que la ley se lo permite, ni mucho menos puede realizar autorizaciones, en los eventos que expone la Ley 136 de 1994, de manera general.

En autos, figura copia del Acuerdo N° 002 de mayo 29 de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar, "POR EL CUAL SE LE CONCEDEN FACULTADES PRO-TEMPORE AL ALCALDE DE TIQUISIO, BOLIVAR, PARA CELEBRAR CONVENIOS Y/O CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN Y COFINANCIACIÓN DE

⁸ Folio 11-13

⁹ Folio 10

¹⁰ Folio 14-15 y 18

¹¹ Folio 16-17

¹² Folio 19

¹³ Folio 20-21





PROYECTOS CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES, NO GUBERNAMENTALES, DEPARTAMENTALES, NACIONALES E INTERNACIONALES EN LA VIGENCIA FISCAL 2018" (fl. 13-14)

Efectivamente encuentra este Tribunal que el mencionado acto administrativo dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al señor Alcalde Municipal, facultades protempore, para suscribir Convenios y/o Contratos Interadministrativos e interinstitucionales, con entidades del orden Nacional, Departamental, Municipal, Internacionales, Organismos Gubernamentales, y no Gubernamentales, Personas naturales de carácter público y/o Privadas, con el fin de ejecutar o cofinanciar los programas y proyectos establecidos en el programa de Gobierno y el plan de desarrollo Municipal 2016-2019 "Por El Buen Camino... Hacia El Pos Conflicto" del municipio de Tiquisio Bolívar.

PARÁGRAFO: Los contratos y convenios relacionados directa o indirectamente con los temas internacionales, requerirán autorización previa y específica del Concejo Municipal, la cual se solicitará directamente por escrito por el Alcalde Municipal, con antelación no inferior a Cinco (05) días, con una exposición detallada sobre los motivos y la necesidad de la misma en que se refiere a:

1. Para realizar créditos, empréstitos, o endeudamientos, cualquiera que sea su naturaleza, según lo permitido por la normatividad superior vigente.
2. La venta, enagenación o constitución de gravamen a cualquier título sobre bienes fiscales de propiedad del municipio, salvo lo permitido por la normativa superior.
3. Todo contrato o convenio que se haga bajo la modalidad de concesión, comodato, arrendamiento o administración delegada.

ARTÍCULO SEGUNDO: Las autorizaciones y facultades otorgadas en este Acuerdo (sic), rigen a partir de la aprobación y publicación del mismo, y hasta el 31 de diciembre de 2018, y deroga todas las normas que le sean contrarias.

(...)"

Respecto del planteamiento del Gobernador ésta Corporación considera lo siguiente:

Del artículo 209 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 se desprende que **compete al Alcalde** como administrador de los recursos e intereses municipales, celebrar contratos y convenios, ajustándose dicha actuación a los planes de desarrollo económico, social y al presupuesto municipal.

No obstante, tal facultad de contratación se encuentra limitada en algunos eventos determinados por el legislador, siendo una excepción requerir,



previamente a la celebración de contratos o convenios, la autorización del Concejo Municipal. Lo anterior, se encuentra previsto en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

En ese sentido, se tiene que el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012¹⁴ señala como función de los concejos municipales, 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".

Frente a la facultad del alcalde para contratar, y la obligación de pedir autorización a los concejos municipales, el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil ha expuesto lo siguiente¹⁵:

"1.2. Solo excepcionalmente el alcalde necesitará autorización del concejo municipal para contratar

Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:

- a. *En 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: (...)*
- b. *En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen:*

*"Artículo 313. Corresponde a los concejos:
(...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

*Artículo 32º.- 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."*

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos

¹⁴ Que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238)



excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización.

Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que "los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local".

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal **no puede** (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio. Al respecto esta Sala indicó:

"En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo."

1.3 Síntesis: la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción es la necesidad de obtener autorización del concejo municipal

Como ha quedado expuesto y puede observarse a través de los diferentes conceptos de esta Sala sobre la materia, ha habido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del artículo 313-3 de la Constitución Política sobre la autorización de los concejos municipales a los alcaldes para contratar.

En efecto, si bien en un principio se pensaba que el alcalde no podía contratar mientras que el concejo municipal no lo autorizara para tales efectos, lo que usualmente se traducía en el convencimiento de que era necesario obtener por el alcalde un acuerdo municipal anual que le otorgara dicha habilitación, actualmente es claro que esa interpretación no es la que corresponde al análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia. Por el contrario, debe entenderse según los artículos 313-3 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994, en concordancia con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-D-5 de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, que los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, **salvo en dos casos: (i) cuando así lo haya previsto la ley; y (ii) cuando así lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo.**

De este modo, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal, habrá de



entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual".

En el presente caso, en el artículo primero del Acuerdo No. 002 de 29 de mayo de 2018 se autoriza al Alcalde Municipal de Tiquisio, de manera general, para suscribir convenios y/o contratos con entidades de orden nacional etc., cuyo objeto sea la ejecución o cofinanciación de programas y proyectos establecidos en el programa de gobierno y plan de desarrollo municipal 2016-2019; y en el artículo segundo se establece una limitación temporal a dicha autorización, hasta el 31 de diciembre de 2018.

Visto lo anterior, encuentra la Sala que, en el artículo primero del acuerdo objeto de observaciones, el Concejo Municipal haciendo uso de una facultad que no ha demostrado tener; está autorizando al Alcalde del Municipio de Tiquisio para contratar convenios de cofinanciación sin tener en cuenta de que por ley los alcaldes cuentan con dicha facultad, y que solo deben pedir autorización en los eventos establecidos en el art. 32 de la Ley 134 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012; y, en los reglamentos expedidos por los concejos municipales, mediante acuerdo.

En esa medida, al no encontrarse ninguna regulación, por medio de acuerdo, que obligue al Alcalde del Municipio de Tiquisio a solicitar autorización para realizar convenios de cofinanciación o cualquier otro diferente a los exceptuados por la ley, debe entenderse que existe una violación a lo preceptuado en la Constitución Nacional y la Ley 1551 de 2012 que modifica la Ley 136 de 1994.

Ahora bien, observa el Tribunal que en el parágrafo del artículo primero (1º) del acuerdo objeto de estudio, precisamente el concejo municipal ejerció su función y dispuso un procedimiento mediante el cual el Alcalde de Tiquisio puede realizar la solicitud de autorización para contratar, y además, expuso, de manera puntual, cuáles eran los contratos en los que éste requería agotar dicho requisito ante ese cuerpo colegiado; sin embargo, dentro de dicha reglamentación, no se dijo nada respecto a los convenios de cofinanciación. Ahora bien, cabe resaltar que dicha reglamentación deberá ser realizada mediante un acuerdo independiente, puesto que en esta ocasión se realizó como un parágrafo dependiente del artículo primero, el cual deberá ser declarado inválido.

En cuanto al límite temporal, se tiene que éste también contraría la Constitución y la Ley, toda vez que, al no ser el convenio de cofinanciación, de aquellos contratos que requieren autorización del concejo, tampoco es posible que dicho ente le imponga un límite temporal a una facultad que es propia del alcalde, y que ejerce en función de obtener el desarrollo de los programas de



la Administración Municipal y de los proyectos contemplados en el plan de desarrollo.

En ese sentido, imponer una limitación temporal a dicha facultad contractual sí constituye una extralimitación de las funciones del Concejo Municipal, quien solo podrá imponer la misma, tratándose de las excepciones previstas en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, o las que el mismo concejo regule mediante acuerdo; sin que ello implique eliminar la facultad general que la Constitución y la Ley han establecido en cabeza de los Alcaldes.

En mérito de lo anterior, se hace necesario declarar la invalidez completa del Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2018, del Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar

VI.- DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: Declarar la invalidez del Acuerdo 002 del 29 de mayo de 2018, del Concejo Municipal de Tiquisio - Bolívar, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR esta determinación al señor Alcalde Municipal de Tiquisio - Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de ese municipio y al Gobernador de Bolívar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión No. 106 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISES RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE

11

[Handwritten signature]

[Faint handwritten text]

