



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
SALA DE DECISIÓN ORAL TRES**

**Magistrada ponente: NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**

Villavicencio, 13 de mayo de 2021.

**Expediente: 50001-33-33-001-2018-00385-01**  
**Medio de Control: NULIDAD SIMPLE**  
**Demandante: JOSE ENRIQUE MOLINA ROJAS**  
**Demandado: MUNICIPIO DE ACACIAS –META**  
**Tema: Apelación auto suspensión provisional Acuerdo 28 del 15 de mayo de 2002. Autorización general para contratar**

La Sala decide el recurso de apelación presentado por la apoderada de la demandada contra el proveído del 11 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decretó la suspensión provisional del Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002 *«por medio del cual se dan unas facultades y se reglamenta la contratación del municipio de Acacias»*, expedido por el Concejo municipal de Acacias.

**I. ANTEDECENTES**

**1. LA DEMANDA**

El ciudadano José Enrique Molina Rojas, actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, presentó demanda para que se declare la nulidad del Acuerdo 28 del 15 de mayo de 2002, *«por medio del cual se dan unas facultades y se reglamenta la contratación del municipio de Acacias»*, expedido por Concejo municipal de Acacias, previa suspensión provisional del mismo.

**2. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

El demandante solicitó la suspensión provisional del Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002, por considerar que este contraviene lo establecido en los artículos 313, numeral 3, de la Constitución Política, 32 de la Ley 136 de 1994 y 18 de la Ley 1551 de 2012, toda vez que el Concejo municipal de Acacias facultó al Alcalde para contratar y celebrar convenios administrativos y de cofinanciación por un término indefinido.

### 3. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La apoderada del demandando manifestó que no se cumplían los presupuestos normativos para la procedencia de la medida cautelar, por cuanto no se trasgredieron normas superiores con la expedición del acuerdo acusado.

Advirtió que, contrario a lo planteado en la solicitud de suspensión provisional, la verificación de la contradicción alegada no resulta evidente con la mera comparación entre las normas que considera vulneradas con el acto cuestionado, el cual reúne todos los requisitos para ser de obligatorio cumplimiento, se encuentra en firme, está vigente, no ha sido declarado nulo, ni ha sido suspendido por la jurisdicción contencioso administrativa, y tampoco adolece de ningún tipo de vicio o invalidez.

Sostuvo que el análisis del acto demandado y su confrontación con las normas que considera el demandante como vulneradas es sesgado, y, por el contrario, se encuentra superado no solo porque existe precedente judicial que así lo dispone, sino porque el numeral 3 y el parágrafo del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 así lo prevén.

Indicó que el demandante presentó un desacertado análisis normativo, que hace varios años quedó superado, pero que mantuvo a las administraciones locales sujetas al manejo torticero del régimen de autorizaciones, esto, debido a la incorrecta lectura e interpretación de las normas y, por ende, a la indebida interpretación y aplicación de las mismas. En ese sentido, señaló que es claro que el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución autoriza al alcalde a celebrar contratos y a ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al concejo.

Agregó que, por fortuna, se expidió el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues con ella se logró hacer entender a las corporaciones que la autorización era única y exclusivamente para determinados contratos que, por su importancia e impacto, lo requieren.

## II. EL AUTO APELADO

Mediante auto del 11 de marzo de 2019, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio suspendió provisionalmente el Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002. La decisión fue sustentada en los siguientes términos:

Indicó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del CPACA, para que proceda la suspensión provisional del acto demandado, la violación de las disposiciones invocadas en la demanda debe surgir del análisis del acto acusado

de forma conjunta con las normas superiores indicadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En ese sentido, manifestó que respecto a la facultad de los alcaldes para contratar y los casos que requieren autorización previa del concejo municipal, los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-3 de la Ley 80 de 1993, 91-5 literal d) de la Ley 136 de 1994 y 110 del Decreto 111 de 1996, disponen que, por regla general, los alcaldes tiene la facultad de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal. Si ello no fuera así, agregó, la contratación del municipio se paraliza y se desconocerían los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía, contenidos en los artículos 209 de la Constitución y 3 de la Ley 489 de 1998, que oriental la actuación administrativa.

Sostuvo que, excepcionalmente, el alcalde, como suprema autoridad municipal y administrativa, necesitará autorización del concejo municipal para contratar en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, esto es: i) empréstitos, ii) que comprometan vigencias futuras, iii) enajenación y compraventa de bienes inmuebles, iv) enajenación de activos, acciones y cuotas partes, y v) concesiones, los cuales serán objeto de reglamentación por parte del concejo.

Consideró que resulta procedente suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo demandado, ya que el Concejo municipal de Acacias transgredió el ordenamiento jurídico, pues de manera general facultó al alcalde a suscribir contratos; potestad que, por disposición legal, se encuentra en cabeza del mandatario local. Además, el acto acusado, en ninguno de sus apartes, se refiere a los contratos que requieran autorización previa, ya que los convenios interadministrativos y de cofinanciación no necesariamente comprometen vigencias futuras del presupuesto, tal circunstancia lo determina el mismo negocio contractual, tan evidente es la ilegalidad del acto acusado que la administración municipal indicó que solo en los contratos enumerados en el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, solicitó la respectiva autorización para suscribirlos.

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de la parte demandada solicitó se revoque el proveído apelado, por cuanto, a su juicio, se encuentra comprobado que el acto acusado fue expedido con fundamento en la Constitución y la ley.

Manifestó que, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, resulta claro que el alcalde tiene la facultad y competencia general para contratar, pero solo excepcionalmente requiere autorización del concejo para contratar en los casos expresamente determinados por la ley.

Sostuvo que la función de celebrar los contratos del municipio es del alcalde municipal como representante de la entidad territorial. En ese sentido, indicó que el *a quo* dio una equivocada interpretación y aplicación del numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, así como la falta de armonización con el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, cuyo contenido era: «*Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo*», entendida esta como la facultad de autorizar al alcalde para celebrar cualquier tipo de contrato, cualquiera fuere su cuantía y lo hacían por un tiempo determinado que llegó a ser de tres, seis meses o un año.

Reiteró que con la expedición de la Ley 1551 de 2012, se logró hacer entender a las corporaciones públicas, que la autorización era única y exclusivamente para determinados contratos que por su importancia e impacto lo requerían.

Precisó que el acto acusado fue expedido con anterioridad a la expedición de la Ley 1551 de 2012.

Contrario a lo expresado por el *a quo*, la entidad demandada cumplió el precepto normativo, en el sentido de que el Alcalde de Acacias solicitó facultades al Concejo municipal para celebrar contratos en los casos expresamente señalados en la norma.

Refirió sentencias del tribunal y de la Corte Constitucional, las cuales considera que el juzgado no tuvo en cuenta y que tienen relación con el caso objeto de estudio.

Finalmente, consideró que la solicitud de suspensión provisional del acto acusado no encuentra suficiente sustento, es decir, el análisis del acto demandado y su confrontación con las normas supuestamente vulneradas carece de fundamento.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. CUESTIÓN PREVIA**

Con ocasión del Acuerdo CSJMEA21-42 del 25 de marzo de 2021 del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta, se asignó el presente proceso a este despacho; razón por la que se avoca su conocimiento en el estado procesal que se encuentra.

##### **2. COMPETENCIA**

La Sala es competente para conocer la apelación interpuesta contra la providencia que decretó suspensión de los efectos del acto demandado, según lo dispuesto en los artículos 125, 153, 243 y 244 del CPACA.

### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto, la Sala decidirá si hay lugar a revocar el auto del 11 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decretó la suspensión provisional del Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002.

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, se abordarán los siguientes aspectos: (i) El acto administrativo objeto de la medida cautelar decretada en primera instancia; (ii) La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; (iii) El marco normativo de la facultad para celebrar contratos por los alcaldes y la autorización por parte del concejo municipal y; (iv) Conclusiones.

#### **3.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA EN PRIMERA INSTANCIA**

Para efectos de dar respuesta al problema jurídico planteado, es menester precisar que el *a quo* suspendió provisionalmente los efectos del Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002, cuyo texto es el siguiente:

**«ACUERDO No. 028  
(Mayo 15 de 2002)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE DAN UNAS FACULTADES Y SE REGLAMENTA LA  
CONTRATACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ACACIAS**

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE ACACIAS**

*En uso de sus funciones Constitucionales y Legales, en especialmente las conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 136 de 1994*

**ACUERDA**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Facúltese al Alcalde Municipal para celebrar contratos con personas naturales y jurídicas del orden público y privado y suscribir convenios interadministrativos y de cofinanciación con Entidades del orden Nacional, Departamental, Municipal y otros de acuerdo a los dispuesto en el la Ley 80 del 93 y Decretos Reglamentarios.*

**PARAGRAFO.** *Lo normado en el presente Artículo se aplicará de igual manera en caso de delegación de la función de contratación y celebración de convenios.*

**ARTICULO SEGUNDO.** *El presente Acuerdo deroga en su totalidad lo dispuesto en el Acuerdo Municipal 021 de agosto 17 de 2001.*

**ARTICULO TERCERO.** *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación. (...)*»

### **3.2. LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

En el capítulo XI, el CPACA estableció la posibilidad de decretar medidas cautelares en los procesos que se adelanten en esta jurisdicción, sin que la decisión implique prejuzgamiento por parte del operador jurídico respecto del asunto sometido a examen.

El contenido de dicha regulación permite que el juez pueda decretar una amplia gama de medidas de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa y de suspensión, pero es claro que frente a los actos administrativos, tanto de carácter general como particular, opera principalmente la suspensión provisional de los efectos jurídicos.

A partir de las normas que regulan las medidas cautelares y según lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo exige la *«petición de parte debidamente sustentada»*.

Cuando se pretenda la suspensión provisional en ejercicio de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario acreditar el cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 231 del CPACA.

La norma señaló que la suspensión procederá *«por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud»*. (Negrillas fuera del texto).

Así, la suspensión provisional de los efectos del acto acusado es procedente siempre y cuando se acredite que existe violación de las disposiciones y que dicha transgresión surja del análisis del acto y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

### **3.3. EL MARCO NORMATIVO DE LA FACULTAD PARA CELEBRAR CONTRATOS POR LOS ALCALDES Y LA AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL**

Los artículos 313 y siguientes de la Constitución Política establecen las competencias que tienen los alcaldes en cuanto al tema contractual y la autorización que debe provenir de los respectivos concejos municipales. El tenor de estas disposiciones es la siguiente:

«[...] **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.*

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. [...]*»

**ARTICULO 314.** *En cada municipio **habrá un alcalde**, jefe de la administración local y representante legal del municipio. [...]*

**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

1ª) [...]

3ª) *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*

[...]

9ª. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. [...]* (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

Por su parte, los artículos 11 y 25 de la Ley 80 de 1993<sup>1</sup> disponen lo siguiente:

<sup>1</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

«[...] **ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O CONCURSOS<sup>2</sup> Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2<sup>o</sup><sup>3</sup>:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o **concursos<sup>4</sup>** y para escoger contratistas será del jefe **o representante de la entidad**, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

- a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.
- b) **A nivel territorial**, los gobernadores de los departamentos, **los alcaldes municipales** y de los distritos capital 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.
- c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

(...)

<sup>2</sup> Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

<sup>3</sup> «**ARTÍCULO 2o. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS.** Para los solos efectos de esta ley:

**1o. Se denominan entidades estatales:**

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.»

<sup>4</sup> Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.



**ARTÍCULO 25. DEL 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 y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos [...]*. (Subrayas del texto)

En ese sentido, el artículo 32<sup>5</sup> de la Ley 136<sup>6</sup>, dispone:

«[...] ARTICULO 32°. ATRIBUCIONES: Además de las funciones que se le señalen 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 los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al Contralor al personero, así como cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.*

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 las áreas urbanas y suburbanas de la cabecera municipal y demás centros poblados de importancia, fijando el respectivo perímetro urbano.*

<sup>5</sup> Modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>6</sup> «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

- 6). *Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios.*
- 7). *Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.*
- 8). *Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.*
- 9). *Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.*
- 10). *Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al Plan Municipal o Distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.*

*PARÁGRAFO 1: Los concejos municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios pueden otorgar los beneficios establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.*

*PARÁGRAFO 2: Aquéllas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si a 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 3: 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 [...]». (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).*

De conformidad con lo anterior, a los concejos municipales les corresponde autorizar a los alcaldes para celebrar contratos, y estos últimos tienen la función de dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y suscribir contratos a nombre del ente territorial como su representante legal.

Sin embargo, la atribución que tiene el concejo municipal para autorizar al alcalde a contratar no es absoluta, sino que debe estar armonizada con las competencias generales en materia de contratación que le otorgó la Ley 80 de 1993 a estos mandatarios, pues, de lo contrario, se estaría aceptando que las referidas corporaciones de elección popular puedan codirigir o intervenir en este tipo de procesos contractuales, eludiendo la expresa prohibición que sobre el particular prevé el numeral 11 del artículo 25 *ibídem*.

En efecto, el Consejo de Estado<sup>7</sup> puso de presente que la autorización que le confirió la Ley 80 de 1993 a los alcaldes, debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas a los concejos y alcaldes, de las que se colige la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el alcalde en el ejercicio de la contratación; sin embargo, esta no puede entenderse como supeditada a toda la contratación que esté a cargo de los alcaldes.

A tal conclusión llegó el Consejo de Estado, en virtud de las precisiones que sobre el particular realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001<sup>8</sup>, al examinar y declarar exequible el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 136, respecto de la función de los concejos de autorizar al alcalde para contratar, de cara a la atribución constitucional conferida en el numeral 3 del artículo 313 Superior. Sobre el particular, puntualizó:

*«[...] 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.»**

<sup>7</sup> Sentencia de 19 de septiembre de 2019, expediente: 50001233100020100054801, Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-738 de 11 de julio de 2001, Magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.

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.**

Debe resaltarse, por último que, contrario a lo que presupone la argumentación del actor, lejos de ser un límite a la autonomía municipal, el régimen previsto por la Ley 80 de 1993 está construido sobre la base de la autonomía de las entidades estatales en materia contractual, tanto que otorga a ciertas entidades y dependencias que no cuentan con personería jurídica,

*una capacidad especial de contratación y puedan gestionar mejor los aspectos que a ellas atañen. Para la Corte, igual sucede con la norma bajo estudio, ya que al reafirmar la competencia reglamentaria constitucional de los concejos municipales, no sólo presupone, sino que desarrolla su autonomía real. Así, a través de regímenes reglamentarios que no lesionen lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas legales aplicables, **los concejos podrán decidir cómo ha de surtirse el proceso de autorización, en los casos en que sea necesario de conformidad con los intereses locales**. En otras palabras, la norma acusada fomenta el ejercicio autónomo de las competencias municipales, así como su adecuación a las necesidades particulares del ente respectivo, sin que por ello pueda generar un estímulo para la existencia de diversos Códigos Fiscales Municipales, puesto que siempre habrá de respetarse lo dispuesto por el legislador en la Ley 80 de 1993 y demás legislación aplicable.*

*Finalmente, es pertinente precisar que, si bien el artículo 32-3 de la Ley 136/94, que se estudia, confirma una atribución de tipo normativo de las aludidas corporaciones municipales, no por ello es lesivo del artículo 151 Superior, en virtud del cual deberá tramitarse mediante ley orgánica lo relacionado con "la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales". Ello, por dos razones concurrentes: (i) tal y como lo ha establecido esta Corte, la reserva de ley orgánica es una excepción a la cláusula general de competencia del legislador ordinario, por lo cual constituye una norma de interpretación restrictiva: sólo deben entenderse abarcadas por ella las materias específicamente señaladas por el Legislador (sentencias C-540/01, C-5 /01); y (ii) según lo ha precisado también esta Corporación (sentencia C-152/95), la asignación de competencias normativas de la que habla el artículo 151 de la Carta es la misma a la que se refiere el artículo 288 Superior cuando habla de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Así, al no tratarse en este caso de la asignación de una competencia normativa nacional a los municipios, sino por el contrario, del desarrollo de una competencia que les es propia por virtud del artículo 313-1 constitucional, no puede hablarse de una violación al artículo 151 de la Carta. [...]»*

De la misma manera, el Consejo de Estado, en la oportunidad anteriormente referida, precisó que la interpretación de la Corte Constitucional impone concluir que la competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal. Esta autorización de parte del concejo debe ser determinada y restringida, y solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal.

Lo anterior interpretación fue acogida, posteriormente, en la modificación de la Ley 136, en cuanto enumera los eventos en los que, según el transcrito artículo 32, requieren de autorización por el concejo municipal. Esta lista se introdujo mediante la Ley 1551<sup>9</sup> de julio 6 de 2012<sup>10</sup>, que modificó el citado el artículo 32<sup>11</sup>, al adicionar el siguiente párrafo:

**«[...] 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.»

De las anteriores disposiciones legales y del fundamento jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, referidos anteriormente, se tiene que a los concejos municipales les corresponde establecer los contratos que deben ser autorizados por esa corporación a los alcaldes municipales, bajo los criterios de razonabilidad en que debe fundarse la expedición de dicha reglamentación.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado<sup>12</sup> dejó claro que la atribución constitucional relacionada con la autorización de contratación que tienen las asambleas departamentales frente a los gobernadores, -que es idéntica a la que tiene los concejos frente a los alcaldes-, no abarca todos los contratos que deba suscribir el ente territorial, sino aquellos que la corporación considere pertinentes, bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En conclusión, la atribución que tiene el concejo municipal consistente en autorizar al alcalde a contratar, no puede comprender la totalidad de los contratos que suscriba un alcalde municipal, en tanto se restringe únicamente y de manera excepcional a «*los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política.*»<sup>13</sup>.

Entonces, no es procedente que los concejos municipales les exijan a los alcaldes contar con una autorización previa para celebrar todos y cada uno de los contratos que suscriba la administración municipal, sino que dicha atribución debe estar claramente restringida o supeditada para casos concretos, los cuales se entienden

<sup>9</sup> Esta Ley empezó a regir con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado.

<sup>10</sup> «*Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*».

<sup>11</sup> Según lo dispuesto en el artículo 18.

<sup>12</sup> Sentencia de 30 de enero de 2020, expediente 50001233300020170026601, Consejera ponente Nubia Margoth Peña Garzón.

<sup>13</sup> Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.

fuera de la competencia general atribuida directamente a dichos mandatarios por la Ley 80 de 1993.

## 7. CONCLUSIONES

En el presente asunto, el Concejo municipal de Acacias, mediante el Acuerdo 28 de 15 de mayo de 2002, *«por medio del cual se dan unas facultades y se reglamenta la contratación del municipio de Acacias»*, facultó al alcalde de este municipio para celebrar contratos con personas naturales y jurídicas del orden público y privado, y suscribir convenios interadministrativos y de cofinanciación con entidades del orden nacional, departamental, municipal y otros, de acuerdo con lo dispuesto en el la Ley 80 del 93 y los decretos reglamentarios.

Como quedó analizado en el acápite anterior, los artículos 313, numeral 3, y 315 de la Constitución Política, en armonía con lo dispuesto en los artículos 11 y 25 de la Ley 80 de 1993 y 32 de la Ley 136 de 1994, vigentes al momento de la expedición del acto acusado, establecen que los concejos municipales deben *«reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos que requiere autorización previa del concejo»*.

Entonces, cuando el concejo municipal autoriza al alcalde, de manera general, la suscripción de contratos, como en el caso presente, resulta contraria al ordenamiento jurídico, conforme lo concluyó el *a quo*, pues el concejo se extralimita en sus funciones e interviene sobre la actividad contractual que, por naturaleza, tiene el alcalde como jefe de la función administrativa del ente territorial que representa.

Al respecto es del caso traer a colación el siguiente concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en la que se recoge la evolución interpretativa sobre el tema:

*«[...] 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<sup>14</sup>, **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.***

---

<sup>14</sup> Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

*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.[...]»<sup>15</sup>*

De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar la decisión cuestionada, pues el entendimiento en que se soporta y las razones de conveniencia que invoca, referidas a la legalidad del acto acusado, no tienen justificación. En efecto, la potestad de que el alcalde suscriba contratos está reconocida por la ley, y solo, eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley, imponen que se trámite dicha autorización.

En consecuencia, se dispondrá confirmar la decisión de primera instancia, que decretó la suspensión del acto acusado.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

## RESUELVE

- 1. CONFIRMAR** el auto proferido el 11 de marzo de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 11 de marzo de 2015, radicado 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238), Consejero ponente William Zambrano Cetina.



2. Una vez en firme este proveído, devolver las presentes diligencias al juzgado de origen, dejando anotaciones previas de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**  
Magistrada

**TERESA HERRERA ANDRADE**  
Magistrada

**HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO**  
Magistrado

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral Tres, celebrada el 13 de mayo de 2021, y se firma de forma electrónica a través del aplicativo Tyba.

**Firmado Por:**

**NOHRA EUGENIA GALEANO PARRA**  
**MAGISTRADA**  
**MAGISTRADA - TRIBUNAL ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE**  
**VILLAVICENCIO-META**

**HECTOR ENRIQUE REY MORENO**  
**MAGISTRADO**  
**MAGISTRADO - TRIBUNAL 003 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE**  
**VILLAVICENCIO-META**

**TERESA DE JESUS HERRERA ANDRADE**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DEL META**

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:

**0e76cbef1c8568eeb5627b7cc85bbff396e8f0536e79d66f55ab0d3acec59475**

Documento generado en 20/05/2021 01:17:59 PM