República de Colombia
Rama Judicial
Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, febrero catorce (14) de dos mil veintidós (2022)

REFERENCIA:

Medio de Control: NULIDAD
Demandante: CARLOS ALBERTO BARROS MATTOS
Demandado: MUNICIPIO DE VILLANUEVA - CONCEJO MUNICIPAL DE VILLANUEVA
Rad. Exp. No. 44-001-33-40-001-2020-00177-00

ASUNTO: RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

El señor Carlos Alberto Barros Mattos, actuando a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad en contra del Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira, con el fin de que se declare la suspensión provisional de los artículos 1º y 4º del Acuerdo No. 007 del 24 de mayo de 2016, expedido por el Concejo Municipal de Villanueva "*Por el cual se reglamenta la autorización al alcalde para contratar y suscribir convenios".*

SUPUESTOS FACTICOS

Se expresa que el veinticuatro (24) de mayo del año 2016, el Honorable Concejo municipal de Villanueva – La Guajira, expidió el Acuerdo No. 007 de 2016, el cual plasma en su encabezado, de manera literal, lo siguiente: ***"POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR Y SUSCRIBIR CONVENIOS",*** delimitando en su artículo primero unos límites en las cuantías para la celebración de contratos, estableciendo en qué casos el alcalde requiere autorización del Concejo Municipal, de la siguiente forma:

> ***"ARTÍCULO PRIMERO.*** *El alcalde de Villanueva La Guajira requerirá autorización previa del Concejo Municipal, para contratar en los casos en que el respectivo contrato o convenio sobrepase los siguientes límites respecto de la cuantía a contratar:*
>
> ➢ *En los contratos de obras públicas 100 SMMLV*
> ➢ *En los contratos de Suministro 40 SMMLV"*

En igual sentido, considera que el artículo 4º del mismo Acuerdo No. 007 de 2016, al referirse a las autorizaciones especiales enlistó los contratos que requieren previa autorización del Concejo Municipal para ser celebrados, indicando de manera precisa lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO CUARTO:*** *autorizaciones especiales: Además de la presente Reglamentación, el alcalde de Villanueva, La Guajira, requerirá previa autorización del Concejo Municipal para celebrar los siguientes contratos especiales y presentar la documentación descrita:*
>
> ➢ *Contratación de empréstitos.*
> ➢ *Contratos que comprometan vigencias futuras.*
> ➢ *Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.*
> ➢ *Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.*
> ➢ *Concesiones.*
> ➢ *Contrato de titularización de Rentas*
> ➢ *Contrato de concesión de trámites o servicios*
> ➢ *Contratos de comodato*
> ➢ *Contratos de Fiducia*
> ➢ *Convenios de cualquier índole*
> ➢ *Las demás que determine la ley".*

Que el acuerdo cumplió con el requisito de sanción y fue publicado por el Concejo Municipal, pero a pesar de ello, no fue sometido a revisión por parte del Gobernador de La Guajira, pues en los archivos del municipio de Villanueva no reposa documento alguno que demuestre que dicho acto haya sido enviado a la máxima autoridad departamental para que éste cumpliera con la inexorable atribución del artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política y del artículo 82 de la Ley 136 de 1994. Afirmación que comprobó con la petición interpuesta el 22 de julio de 2020 donde requirió al Gobernador para que certificara dicha revisión, a lo cual recibió respuesta el 29 de julio de 2020 por parte del secretario de Gobierno y Participación Comunitaria del departamento de La Guajira informando que "*debido a la falta de archivos en este despacho, no podemos remitir dicho certificado, toda vez que no reposa en los documentos existentes en la Secretaría".*

Que pese a lo anterior, considerado por el actor como un evidente estado de cosas inconstitucionales e ilegales, al alcalde municipal debe recurrir obligatoriamente al Concejo Municipal para que se le autorice a celebrar los contratos descritos en los artículos 4º y 1º del Acuerdo, situación por la cual se le han presentado diferentes

traumatismos en la celebración de tales contratos, lo que ha impedido cumplir con la finalidad estatal encomendada, motivo por el que evidentemente el Acuerdo No. 007 de 2016 viola totalmente los artículos 6, 29, 121, 123, 150-25 inciso final, 313, 315 y 352 de la Constitución Política; artículos 11 y 25-11 de la Ley 80 de 1993; artículo 18, parágrafo 4 de Ley 1551 de 2012; artículo 110 del Decreto 111 de 1996; y artículo 41-8 de la Ley 136 de 1994.

FUNDAMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Argumenta la parte actora que en virtud de los artículos 315 numeral 3 de la Constitución Política, 11 numeral 3 de la Ley 80 de 1993, 91 literal D numeral 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 de Villanueva - La Guajira debe autorizar al Alcalde para suscribir contratos enlistados en los artículos primero (1º) y cuarto (4º) del Acuerdo No. 007 de 2016, 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, desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del burgomaestre contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza, como la hizo el Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira al expedir los artículos primero (1º) y cuarto (4º) del Acuerdo No. 007 de 2016, es ampliamente contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3 de la Ley 489 de 1998).

Hace alusión al pronunciamiento de la sección tercera del Consejo de Estado de calenda 29 de mayo de 2014 (2004-02098), donde afirmó que "*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.", y con base en ello, expone que es palmaria la inconstitucionalidad e ilegalidad de los artículos 1º y 4º del Acuerdo No. 007 de 2016 por cuanto le están impidiendo al alcalde municipal de Villanueva cumplir con los fines esenciales del Estado y materializar los anhelos constitucionales, ya que de manera inexplicable y so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, se extralimitó en sus atribuciones y ha venido interviniendo sobre la actividad contractual propiamente dicha, desconociendo así, que dicha dirección no corresponde al cuerpo colegiado sino al alcalde Municipal, en tanto es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315 numeral 3 de la Carta.

En otras palabras, considera que la reglamentación contenida en los artículos primero (1º) y cuarto (4º) del Acuerdo No. 007 de 2016 sólo debió limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual la corporación autoriza al burgomaestre para contratar, señalando los casos en que es necesario, pero sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar o **establecer una cuantía no deseada por la constitución o la ley;** puesto que, solo excepcionalmente el alcalde municipal necesita autorización previa de la colegiatura para contratar, y eso solo se da 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; **b)** En los casos adicionales que señale expresamente el Concejo Municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313 numeral 3 de la Constitución Política y 32 numeral 3 de la Ley 136 de 1994.

Además de lo anterior, expone que, la autorización general de contratación se encuentra establecida en la Ley 80 de 1993 en concordancia con los preceptos contenidos en el decreto compilatorio número 111 de 1996,; por lo tanto, la regulación contenida en el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, debe interpretarse de manera armónica con el artículo 352, en cuanto éste último defiere a la ley orgánica del presupuesto la regulación de la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, lo que significa que no es una facultad propia sino excepcionalísima con la que

cuenta el Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira para aprobar autorizaciones previas para celebrar puntuales negocios jurídicos establecidos en la Carta Política en leyes de la república o en el propio acuerdo municipal.

Concluye manifestando que al realizar un cotejo de los hechos y consideraciones referidas con los artículos enjuiciados, es más que notorio que el Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira vulneró totalmente los artículos 6, 29, 121, 123, 150 numeral 25 inciso final, 313, 315 y 352 de la Constitución Política; artículos 11 y 25 numeral 11 de la Ley 80 de 1993; artículo 18, parágrafo 4 de Ley 1551 de 2012 y el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, dado que le estaba vedado interferir en trámites que no son de su competencia; razón por la cual, al haber reglamentado unas autorizaciones para facultar al alcalde municipal que ni por asomo están tipificadas en la norma, desconoció abiertamente el precitado articulado.

CONTESTACIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR

La Corporación demandada mediante escrito allegado el 23 de marzo de 2021[1], se opone a la solicitud de medida cautelar deprecada, por cuanto las razones expuestas para su solicitud no se acompasan con la norma que regula la materia, y de las razones expuestas por el apoderado solicitante, no surge una violación de los numerales demandados con las normas en que debían fundarse, ya que de conformidad con lo plasmado en los artículos 229 y 231 del C.P.A.C.A, la procedencia de la medida cautelar está llamada a su prosperidad cuando sea necesario proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, esto es, garantizar, además de la finalización del proceso con una sentencia que le ponga fin al asunto litigioso, garantizar que las pretensiones solicitadas por el demandante no se diluyan durante el trámite procesal, o que, dictado el fallo respectivo, resulte insustancial. Dicho de otro modo, se debe decretar una medida cautelar de suspensión de un acto administrativo, cuando, dicha medida, garantizará en el futuro inmediato, el no desvanecimiento de un derecho.

Considera que, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia no se desaparecerán si no se aplica la medida cautelar solicitada, pues de encontrarse probada las causales de

[1] Folios 48 a 59 del expediente.

nulidad invocadas en el asunto, el fallo conllevaría a la necesidad de expedir nuevo Acuerdo municipal que regule el valor de ciertos contratos, en los que debe tener autorización previa el alcalde por parte del Concejo, pues no existe norma que prohíba la regulación en cuanto al valor se refiere, de *"ciertos contratos"*, que pueda firmar el primer mandatario; por lo que la procedencia de la medida cautelar solicitada, no cumple con los preceptos y/o condicionamientos que trae consignado el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Seguidamente, indica 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; sino que, debe ser **determinada** y restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el Concejo municipal.

En ese orden, lo pretendido constitucional y legalmente, en lo que tiene que ver con la contratación administrativa (entendida contratación de las Alcaldías para el presente caso), es que exista una amalgama entre las facultades dadas a un alcalde para contratar, y las facultades dadas a los Concejos Municipales para autorizar a dicho alcalde, frente a los asuntos contractuales que deban expresamente ser reglamentados por el Concejo, y utiliza como argumento el siguiente pronunciamiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 9 de octubre de 2014:

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

Por ello considera que es clara la facultad de los Concejos municipales para enlistar contratos que, de acuerdo con su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local, deben tener autorización previa por dicha corporación para que sean suscrito por el alcalde municipal. La razón, también es constitucional, pues no se debe perder de vista

que los concejos municipales son órganos coadministradores y vigilantes de la actividad administrativa; los concejales son representantes de la sociedad y como tal, responsables del desarrollo local. Siendo ello así, es jurídicamente viable que el Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira haya expedido el Acuerdo Municipal No. 007 de 2016, *"por el cual se reglamenta la autorización al alcalde para contratar y suscribir convenios"*, y que en su artículo primero se indique que, el alcalde de Villanueva requerirá autorización previa del Concejo para contratar en los casos en que el respectivo contrato o convenio sobrepase los 100 SMLMV; y en los contratos de obras públicas y en los contratos de suministro 40 SMMLV, pues es una manera de ejercer su función de vigilantes de la administración, como coadministradores.

En ese sentido, finaliza esgrimiendo que el artículo 1º demandado no restringe al alcalde municipal a celebrar contrato alguno que no sobrepasen los salarios establecidos allí, pues debe tenerse en cuenta que esas cuantías son proporcionales a la categoría del municipio de Villanueva, esto es, sexta categoría, hecho que implica que los montos a contratar directamente por el alcalde municipal no son astronómicos, haciéndose necesario, que contratos de cierta cuantía requieran autorización previa del concejo. También que debe tenerse claro, que la autorización previa para la suscripción de ciertos tipos de contratos por parte del alcalde municipal, no quiere decir que se restrinja la capacidad de gestión, administración y contratación del burgomaestre, pues es sabido que, este tipo de autorización cuando son solicitadas fundadamente, son otorgadas con amplios márgenes de tiempos; márgenes de tiempos que en ocasiones desdibujan la función propia de los concejos municipales, la de coadministrar y ejercer control político, por ello es que el Concejo de Estado ha sostenido la tesis de colaboración armónica entre instituciones públicas, donde ninguna pierda su esencia y su misión.

CONSIDERACIONES

Respecto de las medidas cautelares, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipula que, en todos los procesos declarativos, desde antes de notificar el auto admisorio de la demanda, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar las medidas cautelares que

considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que ello implique prejuzgamiento.

Ahora bien, para poder decretar dicha medida cautelar se deben cumplir los requisitos consagrados en el artículo 231 de la ley 1437 de 2011, que reza:

> *"**ARTÍCULO 231.** REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos 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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos..."*
> *(Subrayas fuera del texto)*

Realizadas las precisiones anteriores, se concluye que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es una excepción a la presunción de legalidad de los mismos, cuando tal violación surja del análisis de los actos demandados y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, debiendo entonces advertirse la violación con las normas superiores invocadas, de tal manera que la contradicción se pueda percibir mediante una sencilla comparación.

En ese sentido, debemos reiterar que la parte demandante esgrime tanto en la demanda como en la solicitud de la medida cautelar que, los artículos 1º y 4º del Acuerdo Municipal No. 007 de 2016 se encuentran infringiendo los artículos 313 en su numeral 3º de la Constitución Política y 32 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, por cuanto considera que el Concejo Municipal se extralimitó en sus funciones al reglamentar con cuantías los contratos sobre los cuales el alcalde necesita autorización del cuerpo colegiado para suscribir los mismos; y, en igual sentido, al enlistar tipos de contratos que no están expresamente delimitados en las normas especiales que regulan la materia, cuando el Concejo Municipal solo está facultado para (i) señalar los casos excepcionales en que el Alcalde requiere autorización previa para contratar y para (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del Concejo) para dicha autorización.

Por su parte, la corporación edilicia se opone a la solicitud de la medida cautela argumentada en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 9 de octubre de 2014, donde se manifestó que los Concejos sí pueden reglamentar el listado de contratos donde el alcalde requiere de autorización teniendo en cuenta lo componentes de importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.

Ahora bien, como se trata de una medida cautelar —de naturaleza excepcional—, mientras se resuelve de manera definitiva sobre la nulidad del acto cuestionado, su finalidad consiste en evitar transitoriamente su aplicación, y no constituirse en prejuzgamiento o confundirse con los efectos de la sentencia definitiva; no obstante, la solicitud de suspensión procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en el escrito de la solicitud de la medida.

Es claro para el Despacho que, para la procedencia de la suspensión provisional, en el presente medio de control, se debe confrontar el acto con las normas superiores invocadas como violadas, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En relación con el tema contractual a cargo de los alcaldes municipales y la autorización que debe provenir de los respectivos Concejos, la Constitución Política en sus artículos 313 y siguientes, establece lo siguiente:

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

ARTÍCULO 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).*

Podemos concluir de los preceptos normativos traídos a colación, que en materia de contratación la Constitución establece que corresponde a los Concejos autorizar al alcalde para celebrar contratos, mientras que a éste le asigna funciones de ejecución relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio.

Por su parte el **artículo 32** de la **Ley 136 de 1994** modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece:

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

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

PARÁGRAFO 4°. *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." (Subrayas fuera del texto)

A su turno, la **Ley 80 de 1993**, prescribió en su **artículo 11, numeral 1 y 3 literal b**, que la competencia para celebrar contratos del Estado a nivel municipal pertenece al alcalde, así:

> *"**ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2°*
>
> *1°. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas **será del jefe o representante de la entidad**, según el caso.*
> *(...)*
>
> *3°. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:*
>
> *(...)*
>
> *b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos 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." (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

Debe decirse también que la atribución otorgada por el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es una función administrativa, y la misma sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza, de suerte que 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, entre otras; pues ello, forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación[2].

Así 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 numeral 3º de la

[2] Sentencia C-738 de 2001, en la cual la Corte Constitucional declara exequible el numeral 3, del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Carta. En tanto, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución 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[3].

Ahora bien, de manera muy reciente, el Honorable Consejo de Estado tuvo la oportunidad de analizar un asunto con identidad fáctica a la aquí debatida, y se pronunció de la siguiente forma[4]:

> *"De las normas transcritas se tiene que la autorización que le confirió la Ley 80 a los Alcaldes, debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales que le fueron conferidas a los concejos y alcaldes, en las que se colige de 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 se arriba en virtud de las precisiones que sobre el particular realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001[5] 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 se 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*

---

[3] ibidem
[4] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00548-01. Actor: JOSÉ CAMILO CIFUENTES MUÑOZ. Demandado: MUNICIPIO DE INÍRIDA – CONCEJO MUNICIPAL. Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD.
[5] *Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Eduardo Montealegre Lynett.*

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

> *"La **introducción del concepto de ley de autorizaciones en la Carta de 1991 corresponde a una tradición constitucional, pues el artículo 76 numeral 11 de la Constitución de 1886 otorgaba al Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos**, como quiera que la creación de vínculos jurídicos individuales siempre se han considerado como asuntos propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, por lo cual son asuntos de la naturaleza administrativa del gobierno. Por consiguiente, la ley de autorizaciones se ha entendido **como el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional**. Por lo tanto, **el ejercicio mismo de la actividad contractual es una actividad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública**.*

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

***El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandi**, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, **a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada**. Por lo mismo, **NO PODRÁN LOS CONCEJOS, SO PRETEXTO DE REGLAMENTAR EL TEMA DE LAS AUTORIZACIONES, EXTRALIMITARSE EN SUS ATRIBUCIONES E INTERVENIR SOBRE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PROPIAMENTE DICHA**; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315-3 de la Carta. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.*

*Asimismo, **deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional**; **Y QUE NO SE PUEDE INTERPRETAR DICHA NORMA EN FORMA TAL QUE SE OBLIGUE AL ALCALDE A SOLICITAR AUTORIZACIONES DEL CONCEJO EN TODOS LOS CASOS EN QUE VAYA A CONTRATAR**, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política.*

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. […]"

Esta interpretación 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.

Tal posición encontró eco 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[6] de julio 6 de 2012[7], que modificó el citado el artículo 32[8] al adicionar el siguiente parágrafo que, prevé:

---

[6] *Esta Ley empezó a regir con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado.*
[7] *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".*
[8] *Según lo dispuesto en el artículo 18.*

> ***"[…] PARÁGRAFO 4.*** *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 estas disposiciones y el fundamento jurisprudencial de la Corte Constitucional que fue transcrito, 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.*
>
> *De lo anterior, se concluye, como lo dijo el a quo que esta atribución de autorización 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."*[9]*."*

Así las cosas, se puede concluir que los Concejos Municipales deberán autorizar a los alcaldes para contratar en aquellos contratos que necesiten previa autorización, pero ésta será únicamente necesaria para la celebración de los contratos que de manera taxativa haya determinado el legislador; esto es, las autorización por regla general se aplica de manera excepcional, y no a toda la actividad contractual, ya que solo debe ser regulada con arreglo a la ley, proscribiendo cualquier actuación para regular aspectos concretos que determinen **temporalidades**, **montos**, **modos** etc., con los cuales se entorpezca la función administrativa del alcalde, en quien recae la facultad exclusiva para contratar.

Conforme lo anterior, esta agencia judicial considera procedente despachar de manera favorable la solicitud de medida cautelar ordenando la suspensión provisional de los artículos 1º y 4º del Acuerdo Municipal No. 007 de 2016 expedido por el Concejo de Villanueva – La Guajira, dado que, de una simple lectura de su artículo primero, se extrae que se estableció que el alcalde requería autorización para celebrar contratos de **i)** obras

---

[9] *Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001*

superior a los 100 S.M.L.M.V., y **ii)** suministro superior a los 40 S.M.L.M.V., los cuales no aparecen enlistados en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Adicional a ello, se logra avizorar que se estableció la cuantía como criterio orientador para determinar tal autorización, lo cual supondría una extralimitación de su competencia al abarcar toda la relación contractual que, como se ha dicho durante todo el estudio previo, recae en cabeza única y exclusivamente en el alcalde municipal, sin que se denoten por parte del Despacho criterios de *razonabilidad y proporcionalidad* para ello.

En el mismo sentido, se incluyeron contratos en su artículo 4º que no se encuentran enlistados en el parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, tales como **a)** *Contrato de titularización de Rentas,* ***b)*** *Contrato de concesión de trámites o servicios,* ***c)*** *Contratos de comodato,* ***d)*** *Contratos de Fiducia,* ***e)*** *Convenios de cualquier índole*, los cuales no son de aquellos que requieran autorización previa por parte del Concejo según la ley.

En este orden de ideas, concluye esta agencia judicial que resulta razonable la medida cautelar deprecada, motivo por el cual se procederá a suspender de manera provisional los artículos demandados.

En virtud de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar solicitada por el apoderado de la parte demandante, de conformidad con las motivaciones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

SEGUNDO: SUSPENDER de manera provisional los efectos jurídicos de los artículos 1º y 4º del Acuerdo No. 007 de 2016 expedido por el Concejo Municipal de Villanueva – La Guajira "*Por el cual se reglamenta la autorización al alcalde para contratar y suscribir convenios"*, conforme a las razones dadas en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

República de Colombia
Rama Judicial
Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

Firmado Por:

Ceilis Riveira Rodriguez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

001

Riohacha - La Guajira

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:

0cca695487b90fa011a83afbd5ef201da9dcd2c2a7c3f3789a7a898a6cec7561

Documento generado en 14/02/2022 10:02:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica