



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, treinta (30) de junio de dos mil veintidós (2022)

**Expediente Nro.:** 73001-33-33-006-2021-00055-01  
**Interno Nro.:** 1010-2021  
**Medio de control:** Simple Nulidad  
**Demandante:** Víctor Javier Rada Sánchez  
**Demandado:** Concejo Municipal de Honda – Tolima

## I- ASUNTO

Cumplidas las etapas procesales señaladas por las normas, se procede a emitir sentencia de segunda instancia dentro del presente medio de control de Nulidad Simple, instaurado por **Víctor Javier Rada Sánchez** en contra del Concejo Municipal de Honda – Tolima, de conformidad con lo establecido en los artículos 153 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

## II- ANTECEDENTES

### 1. PRETENSIÓN<sup>1</sup>.

*“UNICA: Se declare la NULIDAD PARCIAL del Acuerdo No. 020 del 11 de diciembre de 2020 en lo que respecta a su artículo 12 emanado del Concejo Municipal de Honda “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 5 de marzo de 2020, el Acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones” particularmente en las expresiones que se resaltan a continuación:*

*“Artículo 12. Adiciónese al artículo 278-3 del acuerdo No. 027 de 2018, el cual quedara así:*

*ARTICULO 278-3. El municipio de Honda como responsable legal de la prestación del servicio de alumbrado público, deberá realizar las actividades de administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema, el desarrollo tecnológico asociado o él, y prestará este servicio, de forma directa y exclusiva en su zona urbana y rural, sin generar tercerización para el cumplimiento de las actividades anteriormente descritas.*

*Parágrafo: En el momento que la administración municipal contemple la opción de concesionar o tercerizar la prestación del servicio de alumbrado público, deberá presentar un proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal en concordancia con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012”.*

### 2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Expediente digital, Archivo “24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folios 2 – 3.

<sup>2</sup> Expediente digital, Archivo “24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folio 3.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

Como fundamento de la pretensión, se señalaron los siguientes aspectos relevantes:

1. Que como iniciativa del Alcalde Municipal de Honda, el Concejo Municipal de Honda (Tol.), tramitó, discutió y aprobó el Acuerdo No. 020 del 11 de diciembre de 2020.
2. Que dentro de las diversas modificaciones que se le realizó al proyecto en el curso de los debates, se encuentra el artículo que se está demandando parcialmente.
3. Con las modificaciones introducidas en el acuerdo municipal, el Alcalde Municipal procedió a sancionarlo y ordenar su publicación, sin percatarse que el artículo demandado parcialmente originaría su nulidad.
4. Que el acto demandado incurre en diversas causales que originan su nulidad.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

#### **3.1. CONCEJO MUNICIPAL DE HONDA<sup>3</sup>.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, a través de apoderada judicial presentó escrito de contestación en los términos que a continuación se sintetizan:

Se opuso a la pretensión solicitada por la parte demandante, argumentando que el término concesionar o tercerizar usado en el acuerdo 020 de 2020 se refiere a entregar a un tercero la administración del servicio de alumbrado público, mas no como lo pretende hacer ver el demandante, de que se le impuso una carga adicional a la administración municipal.

Señala, del análisis del párrafo acusado, que el Concejo Municipal no estableció el concesionar y la tercerización como figuras diferentes, sino que, por el contrario, ha usado el conector de equivalencia oficial del Diccionario de la Real Academia Española, que establece con la partícula gramatical introducida en la redacción de dicha disposición una alternativa y no una diferencia, por lo que concluye que la frase “concesionar o tercerizar” se utilizó como sinónimo de la entrega a un tercero de la prestación del servicio de alumbrado público, bajo la figura que requiere autorización del Concejo Municipal.

En cuanto a la segunda causal de nulidad invocada, señala que en ningún momento se estableció un trámite aprobatorio ilegal, ya que en aplicación de la Ley 1551 de 2012, se requería que al momento de concesionar “o” tercerizar la prestación del servicio de alumbrado, dicha contratación se supeditara a la autorización del órgano municipal en coherencia con el párrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, por lo que dicha articulación no va en contra de los postulados legales, máxime si se tiene en cuenta que una extralimitación de funciones que lo harían responsable disciplinaria y penalmente.

Frente a la tercera causal de nulidad, la entidad accionada advierte que la misma no tiene asidero alguno como quiera que el Acuerdo 027 de 2018, es el ordenamiento jurídico que lleva el siguiente título “*por medio del cual se adopta la normatividad tributaria para el Municipio de Honda*” para lo cual en su capítulo XII se dedicó al tema de IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO. Que mediante el Acuerdo 003 de 2020 que lleva por título “por medio del cual se modifica el

---

<sup>3</sup> Expediente digital, Archivo “18\_CONTESTACIÓN DEMANDA – CONCEJO MUNICIPAL HONDA.pdf” Ver Folios 1 – 11.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

acuerdo No 003 del 05 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones” se modificó el Acuerdo 027 de 2018 en su Capítulo XII que refiere a IMPUESTO DE ALUMBRADO PUBLICO y finalmente que el artículo 12, por el cual el ciudadano ha demandado de manera parcial el Acuerdo 003 de 2020, modificó el Artículo 278-3 del Acuerdo 027 de 2018, artículo que se encuentra inmerso en el capítulo XII, por lo cual existe una unidad de materia, en razón de cumplir la exigencia que ha determinado la Corte Constitucional, esto es la vinculación del artículo con el eje temático que se aplica en cada uno de los artículos del acuerdo, y en las disposiciones que fueron introducidas en los artículos modificados con el Acuerdo 003 de 2020, considerando con ello que existe unidad materia en la normatividad acusada.

Como medios exceptivos, propuso los que denominó inepta demanda, inexistencias de las causales de nulidad, la de errónea interpretación de la norma y la genérica.

#### **4.- LA SENTENCIA APELADA<sup>4</sup>.**

El 2 de noviembre de 2021, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, procedió a dictar sentencia de primer grado, mediante la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que en el presente asunto no le asiste razón a la parte demandante al asegurar que el acto acusado fue expedido en debida forma, el Concejo Municipal de Honda -Tolima contaba con la facultad constitucional y legal para modificar el asunto relacionado con la causación y prestación del servicio público de alumbrado público, lo cual hizo con sujeción a los mandatos, finalidades y formas que regulan la materia, y, guardando la relación de conexidad entre el asunto y la norma modificada.

Frente al primer cargo, la violación directa del artículo 4 del Decreto 2424 de 2006 el *a-quo* advirtió que al estar demostrado el desbalance de gastos respecto de los ingresos realmente recaudados por este concepto en el Municipio de Honda y al estar permitida la prestación directa del servicio por parte de los municipios y encuadrarse en los supuestos del artículo 6 de la Ley 142 de 1994, es claro que el Concejo Municipal estaba facultado para determinar la forma en cómo se prestaría del servicio y en tales condiciones, el hecho que se aluda que las actividades relacionadas con la prestación del servicio de alumbrado público, darán de *“forma directa y exclusiva ... sin generar tercerización para el cumplimiento de las actividades anteriormente descritos”*; no desconoce el ordenamiento legal, toda vez que se ajusta a una de las posibilidades que el legislador otorgó para prestar los servicios públicos.

Así señala que dicho cargo no tiene vocación de prosperidad, más aún, cuando del artículo 12 del Acuerdo 020 de 2020, precisó el evento en que era procedente contratar el servicio, siendo claro que no se está limitando al ejecutivo para la prestación del servicio, pues si bien, en principio, el servicio será prestado por el ente territorial de manera directa y excepcionalmente, se da la posibilidad de hacerlo a través de terceros situación que está autorizada por las normas antes referidas, encontrándose entonces ajustado el aparte demandado al ordenamiento legal.

En cuanto a la *violación directa del párrafo 4 del artículo 32 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012*, señala que pese a que dicha normatividad contempla cinco (5) contratos en los que debe orientar su contratación y que por regla general la atribución de los Concejos para intervenir

---

<sup>4</sup> Expediente digital, índice 55.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

en la actividad contractual es restringida, también es cierto que en virtud del artículo 313-3 de la Constitución, los Concejos Municipales son competentes para autorizar a los alcaldes para celebrar contratos, y, que de conformidad lo dispuesto en numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, les corresponde señalar, el trámite y los casos en los que el alcalde requiere autorización para contratar, lo que no desbordó la competencia de la Corporación, máxime cuando el contrato de concesión es una forma de tercerización de ahí que el Concejo deba señalar el procedimiento para dejar de hacerlo de manera directa, resultando ajustado a derecho dicha disposición.

Finalmente, respecto a la última causal de nulidad el Juzgado de primera instancia, concluyó que el artículo demandado y acá estudiado, regula la forma en como el municipio prestará el servicio de alumbrado público, es claro que guarda conexidad temática con la materia que regula los actos administrativos que fueron modificados, en el entendido que se fijan las tarifas del impuesto a partir de la prestación directa del servicio de alumbrado público, lo cual resulta acorde con la realidad fiscal del ente territorial.

## 5. La apelación<sup>5</sup>.

Oportunamente **el demandante interpuso recurso de apelación**, mediante el cual solicitó la revocatoria de la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, el pasado 2 de noviembre de 2021, exponiendo los siguientes argumentos:

Señala que, al imponer la obligación de solicitar autorización al Concejo para la tercerización, está convalidando la errónea actuación del concejo municipal al imponer cargas que el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, modificado por el Decreto 943 de 2018 (artículo 4), le ha permitido al ejecutivo por sí solo, pues dicho artículo lo establece. Por tanto, dicha normatividad limita la competencia de la entidad municipal y se la trasladó al Concejo, sin que exista norma que así lo permita, pues le impone el presentar un proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal para tercerizar la prestación del servicio de alumbrado, cuando la norma general, ya permite a los municipios prestar de manera indirecta o tercerizada este servicio.

En consecuencia, advierte que presentar un proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal para la tercerización no es viable jurídicamente, pues se estaría arrogando competencias que no le corresponden, ya que con la normatividad acusada se pretende que aparte de solicitar autorización para la CONCESION lo cual es plenamente valido, también se deba solicitar autorización para la tercerización cuando ya está dada por la norma especial artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, art.4, modificado por el Decreto 943 de 2018, art. 4, disposición que quedó incorporada en el artículo 2.2.3.6.1.2. del Decreto 1073 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

Manifiesta que la disposición acusada no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 313 Constitucional por cuanto dicha naturaleza no fue puesta en antecedentes en el acuerdo y mucho menos en las discusiones del Concejo, pues esto solo fue arrogado por el concejo en pos de controlar al ejecutivo en sus labores y en ningún momento fue objeto de consideración dentro del texto del mismo, máxime si la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción es la necesidad de obtener autorización del concejo municipal, esta excepción debía ser objeto de estudio y consideración en el texto del acuerdo y no solamente impuesto como lo avala el fallador.

---

<sup>5</sup> Índice 59 expediente digital.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

La decisión adoptada por el Concejo Municipal comporta un trámite aprobatorio ilegal por lo tanto sí existió una vulneración del marco normativo propuesto en la demanda, pues el Concejo Municipal modificó el ordenamiento jurídico al ordenar que, previa contratación tercerizada no concesionada, se deba buscar el permiso de dicha entidad para poder realizarla a través de un proyecto de acuerdo, trámite este que no está contemplado en la norma.

Finalmente, el recurrente desarrolla el significado de tercerización, el cual denomina también, *outsourcing* y el de concesión y concluye que las mismas no pueden equipararse o asemejarse, pues mientras la tercerización contrata a otra persona para que realice parte de su producción, preste sus servicios o se encargue de algunas actividades que le son propias, el contrato de concesión entrega la totalidad de la prestación, operación, explotación, organización y/o gestión, de un producto, marca o servicio, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público por lo que puede observarse que tercerizar no es lo mismo que concesionar, pues esta última tiene implicaciones contractuales más graves que la simple tercerización de una actividad y es esa la razón por la cual se requiere de una autorización especial del concejo municipal para poder suscribir esta clase de contratos.

## 6. Relación de pruebas.

### 6.1. De las documentales.

- Acta No. 001 del 30 de diciembre de 2019, acta de posesión de Richard Fabián Cardozo Contreras como alcalde Electo del Municipio de Honda – Tolima para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2023.<sup>6</sup>
- Documento expedido por los miembros de la comisión escrutadora municipal de la Registradora Nacional del Estado Civil que declara a Richard Fabián Cardozo Contreras como Alcalde electo del Municipio de Honda del partido Cambio Radical.<sup>7</sup>
- Acta No. 001 del 29 de diciembre de 2020, acta de posesión del presidente del Concejo Municipal de Honda Tolima para el periodo legal 2021.<sup>8</sup>
- Documento con la presentación del proyecto de acuerdo municipal denominado “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 05 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones”, elaborado por el Alcalde Richard Fabián Cardozo Contreras.<sup>9</sup>
- Proyecto No. 027 de 2020 “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 05 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones”.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Expediente digital, Archivo “13\_730013333006202100055013EXPEDIENTEDIGI20220621143032\_TI33003169509622854”, Ver Folios 2 – 4.

<sup>7</sup> Expediente digital, Archivo “13\_730013333006202100055013EXPEDIENTEDIGI20220621143032\_TI33003169509622854”, Ver Folio 6.

<sup>8</sup> Expediente digital, Archivo “18\_730013333006202100055012EXPEDIENTEDIGI2022061143059\_TI33003169501028843”, Ver Folio 11.

<sup>9</sup> Expediente digital, Archivo “24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folios 15 – 27.

<sup>10</sup> Expediente digital, Archivo “24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folios 28 – 38.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

- Acuerdo No. 020 del 11 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 15 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones”.<sup>11</sup>
- Informe secretarial del 11 de diciembre de 2020, que señala que recibió el acuerdo No. 020 aprobado por el Concejo Municipal el 25 de noviembre de 2020 “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 5 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones”.<sup>12</sup>
- Sanción del Alcalde Municipal de Honda del acuerdo No. 020 del 11 de diciembre de 2020.<sup>13</sup>
- Certificado del 14 de diciembre de 2020, de la publicación del Acuerdo 020 del 11 de diciembre de 2020 en el sitio web de la alcaldía de Honda Tolima.<sup>14</sup>

### III. TRAMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 10 de febrero de 2022<sup>15</sup> se admitió el recurso interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante. El 4 de abril de 2022 ingresó al Despacho sin que las partes hubiesen emitido pronunciamiento alguno<sup>16</sup>.

### IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

#### 1.- Competencia.

Es competente esta colegiatura para desatar el recurso de apelación contra la sentencia proferida el 2 de noviembre de 2021 por el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito de Ibagué, según voces de los artículos 153 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al definir que son apelables las sentencias de primera instancia proferidas por los jueces administrativos

#### 2.- Problema Jurídico.

De conformidad con los cargos formulados en el recurso de alzada, y acorde con la fijación del litigio, se discute en el presente contencioso objetivo de anulación, o de simple nulidad, la Constitucionalidad y legalidad del artículo 12 del acto administrativo contenido en el Acuerdo Nro. 020 del 11 de diciembre de 2020 “*Por medio del cual se modifica el acuerdo N. 003 del 05 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones*” expedido por el Concejo Municipal del Honda – Tolima, por lo que deberá determinarse, si tal articulado se encuentra parcialmente viciado o no de nulidad por infracción a la normatividad en que debía fundarse, falta de competencia y expedición irregular,

<sup>11</sup> Expediente digital, Archivo  
“24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folios 39 – 51.

<sup>12</sup> Expediente digital, Archivo  
“24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folio 52.

<sup>13</sup> Expediente digital, Archivo  
“24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folio 53.

<sup>14</sup> Expediente digital, Archivo  
“24\_730013333006202100055014EXPEDIENTEDIGI20220621143140\_TI33003169491184920”, Ver Folio 54.

<sup>15</sup> Índice 2 expediente digital.

<sup>16</sup> Índices 5 y 6 expediente digital.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

o si por el contrario, se encuentra plenamente ajustado a derecho como lo sostuvo la parte demandada y lo sentenció el juez *a-quo*.

### **3.- Tesis de las partes.**

#### **3.1. Tesis de la parte demandante.**

Afirmó que el acto administrativo demandado contenido en el Acuerdo Nro. 20 de 11 de diciembre de 2020, fue expedido con violación de las normas jurídicas a las cuales debió sujetarse, falta de competencia y expedición irregular, como quiera que el Concejo Municipal de Honda sí tiene competencia para autorizar la adjudicación de la prestación del servicio de alumbrado público urbano y rural a través del contrato de concesión, pero no sobre la tercerización toda vez que el Municipio está autorizado por norma expresa para contratar de manera directa, sin que medie autorización alguna, dicho servicio público de conformidad con el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, art. 4, modificado por el Decreto 943 de 2018, art. 4, disposición que quedó incorporada en el artículo 2.2.3.6.1.2. del Decreto 1073 de 2015, Decreto Unico Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

En consecuencia, señala que existe una expedición irregular del acuerdo acusado por cuanto el Concejo Municipal creó un trámite que no está contemplado en la norma y se arrogó competencias que claramente están asignadas por ley al Municipio, yendo en contravía del legislador primario, pues ordenó en el parágrafo del artículo 12 del acuerdo Nro. 20 de 2020 que para que se dé la tercerización del servicio se requerirá presentar un proyecto de acuerdo al Concejo Municipal de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, modificando con ello el ordenamiento jurídico colombiano.

#### **3.2. Tesis de la parte demandada – Municipio de Honda (Tol.).**

Señaló que el Acuerdo Municipal N°. Nro. 20 de 11 de diciembre de 2020 fue expedido en correspondencia con las normas internas que regulan la materia, y por tanto, no existe fundamento jurídico alguno para anularlo, pues el Concejo Municipal no estableció el concesionar y la tercerización como figuras diferentes, sino por el contrario ha usado el conector de equivalencia oficial del Diccionario de la Real Academia Española, que establece con la partícula gramatical introducida en la redacción de dicha disposición una alternativa y no una diferencia por lo que en ningún momento se estableció un trámite aprobatorio ilegal, ya que en aplicación de la Ley 1551 de 2012, se requería que al momento de concesionar “o” tercerizar la prestación del servicio de alumbrado, dicha contratación se supeditara a la autorización del órgano Municipal en coherencia con el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994

#### **3.3. Tesis del Juzgado de Primera Instancia.**

Sostuvo que en el presente asunto no le asiste razón a la parte demandante al asegurar que el acto acusado fue expedido en debida forma, el Concejo Municipal de Honda -Tolima contaba con la facultad constitucional y legal para modificar el asunto relacionado con la causación y prestación del servicio público de alumbrado público, lo cual hizo con sujeción a los mandatos, finalidades y formas que regulan la materia, y, guardando la relación de conexidad entre el asunto y la norma modificada.

Señala que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 142 de 1994, el Concejo Municipal estaba facultado para determinar la forma en cómo se prestaría el servicio y en tales condiciones, el hecho que se aluda que las actividades relacionadas con la prestación del servicio de alumbrado público, darán de “forma

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

directa y exclusiva ... sin generar tercerización para el cumplimiento de las actividades anteriormente descritos”; no desconoce el ordenamiento legal, toda vez que se ajusta a una de las posibilidades que el legislador otorgó para prestar los servicios públicos. Por regla general la atribución de los Concejos para intervenir en la actividad contractual es restringida, no obstante, en virtud del artículo 313-3 de la Constitución, los Concejos Municipales son competentes para autorizar a los alcaldes para celebrar contratos, correspondiéndole, de conformidad lo dispuesto en numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 señalar el trámite y los casos en los que el alcalde requiere autorización para contratar, lo que no desbordó la competencia de la Corporación, máxime cuando el contrato de concesión es una forma de tercerización de ahí que el Concejo deba señalar el procedimiento para dejar de hacerlo de manera directa, resultando ajustado a derecho dicha disposición.

Finalmente, respecto a la última causal de nulidad el Juzgado de Primera Instancia, concluyó que el acto demandado guarda conexidad temática con la materia que regula los actos administrativos que fueron modificados, en el entendido que, se fijan las tarifas del impuesto a partir de la prestación directa del servicio de alumbrado público, lo cual resulta acorde con la realidad fiscal del ente territorial.

### **3.4. Tesis del Tribunal.**

No le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 12º del acto acusado, pues el entendimiento en que se soporta y las razones de conveniencia que invoca, referidas a la legalidad de los contratos suscritos frente a esta autorización general no tienen justificación. En efecto, la potestad de suscribirlos por el alcalde está reconocidos por la ley y solo eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se tramite dicha autorización – como sucedió en el presente asunto-, por lo que el Acuerdo censurado fue expedido en vigencia de unas normas que para ese entonces le daban sustento jurídico y legalidad por lo que deberá confirmarse la sentencia impugnada que negó las pretensiones de la demanda.

## **4.- Desarrollo de la Tesis del Tribunal.**

### **4.1. El medio de control de simple nulidad.**

La pretensión de nulidad o contencioso objetivo de anulación, es una acción pública consagrada en el artículo 137 del C.P.A.C.A., a través de la cual cualquier persona puede acudir ante el juez contencioso administrativo para que un acto administrativo que infringe el ordenamiento jurídico sea apartado o retirado del mismo, por conducto de la declaratoria de su nulidad.

La Ley 1437 de 2011 establece que la pretensión de nulidad procederá contra los actos administrativos de carácter general, como es su finalidad primigenia, o contra los actos de contenido particular puntualmente contemplados en el artículo 137. Con la acción de simple nulidad se persigue la defensa de la legalidad, del orden jurídico abstracto, asegurar la lícita actuación de la administración, la defensa del ordenamiento jurídico lesionado por un acto administrativo, y por ende, puede ser ejercida por cualquier persona, en cualquier tiempo y sin necesidad de agotar vía gubernativa.

En este medio de control el juez debe hacer una confrontación entre el acto que se supone está viciado y la norma que se indica como infringida, para constatar si el mismo se ajusta a derecho, o, en caso contrario, declarar su nulidad, sin que sea viable algún otro pronunciamiento. Luego, por regla general, la nulidad solo tiene como finalidad la mera declaración de anulación de un acto administrativo

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

creador de situaciones jurídicas generales, impersonales u objetivas, cualquier otra consecuencia es ajena a su naturaleza y el juez ni siquiera debe analizar su procedencia. Por ende, se dirige a tutelar el orden jurídico abstracto, originando un proceso que, en principio, no implica litigio o enfrentamiento de intereses, pues el interés procesal que impulsa al demandante, corresponde al de la colectividad<sup>17</sup>.

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado, en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede excepcionalmente contra los actos particulares y concretos en los casos en que *“la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación*<sup>18</sup>.

#### **4.2 Régimen legal aplicable a los contratos celebrados para la prestación del servicio de alumbrado público.**

En sentencia del 19 de septiembre de 2019, el Consejo de Estado<sup>19</sup> estableció el marco **normativo de la facultad para celebrar contratos por los alcaldes y los límites a la autorización por parte del concejo municipal** y 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:

*“[...] **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.*

---

<sup>17</sup> Apartes extraídos de la obra Derecho Procesal Administrativo, 9ª Edición, Juan Ángel Palacio Hincapié, Librería Jurídica Sánchez R Ltda., enero de 2017, Capítulo I.

<sup>18</sup> Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, sentencia del 19 de septiembre de 2019, Radicación Nro.: 50001-23-31-000-2010-00548-01, actor: José Camilo Cifuentes Muñoz, demandado: Municipio de Inírida – Concejo Municipal, referencia: acción de nulidad.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

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).

En lo que corresponde sobre el tema materia de debate, la Ley 80 de 1993, estatuye lo siguiente:

**“[...] ARTÍCULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES O ~~CONCURSOS~~ Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES.** *En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2º8:*

1o. *La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o ~~concursos~~ 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.*

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

**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.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 136, 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.

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.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

*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: 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 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).*

En dicha oportunidad el Órgano de cierre contencioso concluyó que, 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 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 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***

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

**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 surtir el proceso de autorización, en los casos en**

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

**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 de julio 6 de 2012, que modificó el citado el artículo 32 al adicionar el siguiente párrafo que, prevé:

**"[...] 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.*

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

## 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, (..) 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"*<sup>20</sup>.

## 5. Caso Concreto.

Se discute en el presente medio de control de Nulidad, la legalidad del acto administrativo contenido en el parágrafo único del artículo 12 del Acuerdo Nro. 20 del 11 de diciembre de 2020<sup>21</sup> expedido por el Municipio de Honda – Tolima el cual estableció:

*“Artículo 12. Adiciónese al artículo 278-3. **El Municipio de Honda** como responsable legal de la prestación del servicio de alumbrado público, deberá realizar las actividades de administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión de dicho sistema el desarrollo tecnológico asociado a él, y **prestará este servicio, de forma directa y exclusiva en su zona urbana y rural, sin generar tercerización para el cumplimiento de las actividades anteriormente descritas.***

**Parágrafo: En el momento que la administración municipal contemple la opción de concesionar o tercerizar la prestación del servicio de alumbrado público, deberá presentar un proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal en concordancia con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012** (aparte de la norma acusado).”

Por su parte, el recurrente advierte que el Concejo Municipal se extralimitó, toda vez que, el legislador a través del artículo 4 del Decreto 2424 de 2006 reguló la prestación directa o indirecta por parte de los municipios del servicio de alumbrado público y en consecuencia, no podía el Concejo Municipal de Honda modificar una norma de carácter general y adicionarle a dicha normatividad un trámite – *presentar proyecto de acuerdo específico para la tercerización* – que la ley no contempla, como si lo hace con el contrato de concesión, por lo que para el recurrente, no se requiere de autorización, ni mucho menos de dicho trámite para que el Alcalde Municipal de Honda, directamente tercerice el servicio, pues así lo establece el precepto en cita:

**“Artículo 4º. Prestación del Servicio. Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio o distrito lo podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.**

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, sentencia del 19 de septiembre de 2019, Radicación Nro.: 50001-23-31-000-2010-00548-01, actor: José Camilo Cifuentes Muñoz, demandado: Municipio de Inírida – Concejo Municipal, referencia: acción de nulidad.

<sup>21</sup> “Por medio del cual se modifica el acuerdo No. 003 del 5 de marzo de 2020, el acuerdo 027 del 19 de diciembre de 2018 y se dictan otras disposiciones.”

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

**Parágrafo.** *Los municipios tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación (resalto por fuera de texto)”.*

Como quedó visto en el fallo cuestionado, el *a-quo* para negar las pretensiones, fundó su decisión en la facultad constitucional y legal con que contaba el Concejo Municipal de Honda para modificar el asunto relacionado con la causación y prestación del servicio de alumbrado público, encontrando que el acto acusado fue expedido en debida forma, como quiera que el mismo se expidió con sujeción en las normas, finalidades y formas que debían regularse y guardó conexidad con el asunto y norma modificada.

Esta conclusión es coherente con la atribución que se fijó en el Acuerdo Nro. 05 del 23 de abril de 2013, modificado por el Acuerdo 21 del 11 de diciembre de 2020 *“por medio del cual se adopta el nuevo reglamento interno del Concejo Municipal de Honda Tolima”* en cuanto determinó:

*“Artículo 31º. – ATRIBUCIONES. El Concejo Municipal ejercerá en pleno las atribuciones, funciones y competencias establecidas en la constitución política de 1991, acto legislativo 01 de 2009 y en Decreto Ley 1333 de 1986, Ley 136 de 1994, Ley 974 de 2005, Ley 1148 de 2007, Ley 1368 de 2009, 1431 de 2011, 1551 de 2012 y demás normas jurídicas vigentes, especialmente en materia normativa y de control político.*

*Artículo 32º.- Funciones Constitucionales. Son funciones constitucionales del Concejo, las siguientes:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*

(...)

3. ***Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore<sup>22</sup>, precisas funciones de las que corresponden al concejo.***

(...)

*Artículo 33.- ATRIBUCIONES LEGALES. (Ley 1551 de 2012). Son atribuciones legales del Concejo Municipal, las siguientes:*

(...)

2. ***Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo. (...) (Énfasis por fuera de texto)”.***

Si bien es cierto para el momento en que se expidió el acuerdo acusado, este tuvo sustento en las normas e interpretación jurisprudencial vigente para ese periodo de tiempo, también lo es que el nuevo precepto que fue expedido el mismo día

---

<sup>22</sup> “Finalmente, la Sala debe aclarar que la expresión “protempore”<sup>20</sup>, que utiliza el numeral 1º del acuerdo acusado no se predica respecto de revestir por un tiempo al alcalde de las funciones que le corresponden al concejo, sino que se recurrió a esta para referir que la autorización para contratar se hacía por un período o plazo. Con esta precisión se descarta que sea necesario analizar el ejercicio de las facultades extraordinarias que los concejos pueden entregar temporalmente a los alcaldes, pues no es un aspecto que esté siendo objeto de reproche ni materia del acuerdo acusado” sentencia Consejo de Estado, ibid..

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

que la norma aquí acusada, difiriendo tan solo del número consecutivo, en cuanto a las competencias otorgadas al Concejo Municipal para reglamentar la facultad de contratar del Alcalde, no fueron objeto de modificación alguna con la nueva reglamentación y si en gracia de discusión, se hubiese modificado, dicha facultad continuaría siendo de obligatorio cumplimiento, en razón a la normatividad artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Ahora bien, de dicha disposición se predica que era atribución del Concejo Municipal de Honda (Tol.) reglamentar los casos en los que se requería la autorización previa para contratar, lo que deviene en que, al no ser una autorización general, como la que se confirió en el acto acusado, no resulta contraria al ordenamiento jurídico, conforme lo concluyó el *a quo*.

Al respecto es del caso traer a colación el siguiente concepto emitido por la Sala de Consulta del Consejo de Estado y reiterado mediante sentencia 2010-00548 de 2019<sup>23</sup>, 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, **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.[...]”**<sup>24</sup>*

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN, sentencia del 19 de septiembre de 2019, Radicación Nro.: 50001-23-31-000-2010-00548-01, actor: José Camilo Cifuentes Muñoz, demandado: Municipio de Inrída – Concejo Municipal, referencia: acción de nulidad.

<sup>24</sup> Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de marzo de 2015. Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238) C.P. William Zambrano Cetina.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

De las premisas anteriores, evidencia esta Sala que si bien el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, establece que la prestación del servicio puede ser suministrada de manera directa o indirectamente por el ente territorial, también lo es que dicho articulado no regula la forma en que se debe realizar el mismo, por lo que debe ser analizado de manera integral con las demás normas que lo regulan.

En primer lugar, la autorización que contempla la norma acusada desarrolla directamente los artículos 313-3 de la Constitución y el artículo 4 del Decreto 2424 de 2006, que expresamente faculta al concejo, en términos precisos, para autorizar al alcalde para celebrar temporalmente ciertos contratos; es decir, está delegando funciones específicas pero ciñéndose concretamente a un mandato constitucional, pues en ningún momento se están otorgando funciones que pretendan usurpar la función legislativa del Congreso cual es la de legislar y en el caso concreto la de expedir el estatuto de contratación. La norma desarrolla el mandato constitucional, puesto que se refiere a un procedimiento relacionado con la autorización para contratar en determinados casos, más en ningún momento toca los procesos precontractuales, contractuales o poscontractuales, por lo tanto, no se vulneran las mencionadas normas constitucionales, y en consecuencia, tampoco existe por tal motivo proliferación alguna de las mismas. Es decir, la autorización al Concejo Municipal es para regular el procedimiento de autorización, y no para expedir un estatuto de contratación. Si en el municipio se está aplicando un estatuto de contratación distinto al general, o se hace caso omiso del mismo, ello no es un asunto que se ventiló en la acción de la referencia.

Por el contrario, evidencia esta Sala que el proyecto de acuerdo específico que exige el Concejo Municipal para la tercerización de la prestación del servicio, esta condicionado a lo establecido en la Ley de autorizaciones introducida con la Constitución Política, pues el mismo - se reitera – no menciona proceso alguno de carácter precontractual, contractual o poscontractual, por el contrario sujeta (ata) la presentación del **“proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal”** a la facultad conferida a los cabildos en el **“parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012”**<sup>25</sup>, esto es, sobre cuales contratos el Concejo Municipal *“(parágrafo 4.) de conformidad con el numeral 30 del artículo 313 de la Constitución Política, (...) 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 (...).”* incluidos los **“(...) 6. demás que determine la ley** (resalto por fuera de texto)”.

Establecido que, sobre los contratos de concesión, la ley es expresa en establecer la necesidad de autorización por parte del Concejo Municipal, advierte esta Sala que los contratos que se pueden celebrar para efectos de tercerizar el servicio de alumbrado público (outsourcing, prestación del servicio, de gestión, de arrendamiento, de concesión, los contratos BOT (Build-Operate-Transfer) y los Contratos BOO (Build-Operate-Own)<sup>26</sup>), también están regulados a través del numeral 6 de la norma en cita, *ora porque*, la ley le otorga dicha facultad al cabildo; *ora porque*, de conformidad con la jurisprudencia, ***el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades***

<sup>25</sup> Aparte del parágrafo acusado del artículo 12 del Acuerdo Municipal Nro. 20 del 11 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal. **“Parágrafo: En el momento que la administración municipal contemple la opción de concesionar o tercerizar la prestación del servicio de alumbrado público, deberá presentar un proyecto de acuerdo específico al Concejo Municipal en concordancia con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 (aparte de la norma acusado).”**

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sentencia del 15 de diciembre de 2017, Radicación Nro.: 76001-23-33-000-2013-00169-01 (50.045) Actor: Compañía de Electricidad de Tulúa S.A. E.S.P. Demandado: Municipio de Tulúa. Proceso: Acción de controversias contractuales.

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

**constitucionales y legales en materia contractual, únicamente, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal**, situación que dentro del presente asunto no ocurre, pues en ejercicio de la facultad conferida **por el numeral 3 y el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012**, dicha Corporación reglamentó de manera específica – no generalizada – el caso – la tercerización – en que se debe gestionar la autorización para contratar la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Honda.

Así las cosas, evidencia la Sala que al estar inmersa la autorización requerida dentro de una de las excepciones en la 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”**, esto es, **“(ii) cuando así lo haya dispuesto el concejo municipal expresamente mediante acuerdo”**, la acción de la referencia no está llamada a prosperar, máxime cuando con dicha disposición no se limita de manera absoluta la función ordenadora del gasto, ni se restringe la gestión contractual del Alcalde Municipal.

De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 12° del acto acusado, pues el entendimiento en que se soporta y las razones de conveniencia que invoca, referidas a la ilegalidad del trámite de autorización establecido para la celebración de los contratos de tercerización – cuando la ley avala al alcalde a realizarlos de manera directa, no tienen justificación. En efecto, la potestad de suscribirlos por el alcalde está reconocidos por la ley, no obstante, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se trámite dicha autorización, deberá hacerse, como en el presente asunto.

Finalmente, sea el escenario oportuno para, advertir al recurrente que, pese a que dentro del trámite no se hizo mención expresa del artículo 313 de la C.P., dicho precepto constitucional debe guiar la función administrativa del ejercicio propio de dicha Corporación, así lo ha establecido la Corte Constitucional:

***“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***

Expediente Nro.: 73001-33-33-006-2021-00055-01  
Interno Nro.: 1010-2021  
Medio de control: Simple Nulidad  
Demandante: Víctor Javier Rada Sánchez  
Demandado: Concejo Municipal de Honda – Tolima

*momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador<sup>27</sup> (subrayado del texto) (negrilla por fuera del texto)".*

Por lo expuesto, la Sala encuentra que el párrafo del artículo 12 del Acuerdo 20 del 11 de diciembre de 2020 expedido por el Concejo Municipal de Honda (Tol.) tiene su fundamento, por un lado en las normas que regulan la cláusula de competencia para reglamentar la facultad de contratar del Alcalde y por otro, en las que regulan las materias conexas a garantizar la prestación del servicio de alumbrado público por lo que procederá esta Sala a confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, el día 2 de noviembre de 2021.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo del Tolima, Sala Oral de Decisión**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

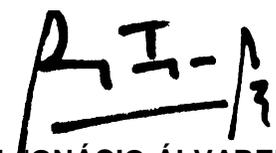
**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 2 de noviembre de 2021 proferida por el Juzgado Sexto (6) Administrativo del Circuito de Ibagué – Tolima, en cuanto negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase las diligencias al Juzgado de origen, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión del día de hoy.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

  
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de la fecha, y se suscribe mediante firma escaneada, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad Covid-19 – coronavirus- en Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020

<sup>27</sup> Corte Constitucional, expediente D-3250, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994, Actor: Beatriz Bayer Mejía, Magistrado ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, sentencia del 11 julio de 2001.

**Firmado Por:**

**Jose Aleth Ruiz Castro**

**Magistrado**

**Oral 006**

**Tribunal Administrativo De Ibague - Tolima**

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: 151f4a9e9a693377101d38ef9bbadec7163022dc99c68a2daee665eded128e8a**

Documento generado en 01/07/2022 04:52:55 PM

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

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**