



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN TERCERA

#### SUBSECCIÓN C

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 50001-23-33-000-2016-00043-02(66303)**

**Demandante: DEPARTAMENTO DEL META**

**Demandado: ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL META**

**Referencia: NULIDAD**

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que decreta una medida cautelar. SUSPENSIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS-La parte demandante debe sustentar todos los requisitos previstos en el artículo 231 CPACA. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Requisitos para que proceda. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Debe plantearse una violación de una norma superior y no basta reiterar los fundamentos de la demanda. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Si se requiere un estudio adicional a la simple confrontación de normas de distinta jerarquía no procede. ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Autorización al gobernador para celebrar contratos. ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Alcance de la autorización al gobernador para celebrar contratos. ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES- La facultad de autorizar al gobernador para celebrar contratos se limita a los casos que expresamente establezca la ley. GOBERNADOR-No requiere de una autorización general para contratar por parte de la Asamblea. GOBERNADOR-Autorización para contratar está en el Estatuto de Contratación Pública, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en la aprobación anual del presupuesto.

El Gobernador del departamento del Meta formuló **demanda de nulidad simple** contra el departamento del Meta-Asamblea Departamental del Meta, para que se declarara la nulidad parcial de la Ordenanza n°. 896 del 27 de noviembre de 2015, que modificó la Ordenanza n°. 813 de 2013 -Reglamento Interno de la Asamblea Departamental del Meta- y la Ordenanza n°. 878 de 2015 que modificó la Ordenanza n°. 813 y creó un capítulo por medio del cual reglamentó las autorizaciones al gobernador para contratar. En apoyo de las pretensiones sostuvo que la Asamblea Departamental del Meta modificó el término de vigencia de la autorización concedida al gobernador para contratar e incluyó los contratos de obra pública a partir de 8.000 SMLMV dentro de los contratos que requerían autorización previa de la asamblea. Adujo que la Asamblea Departamental del Meta no envió al gobernador la Ordenanza n°. 896 para su sanción u objeción, por ello, no está vigente. Agregó que los artículos demandados modificaron la Ordenanza n°. 878 de



2  
Expediente n°. 66.303  
Demandante: Departamento del meta  
Confirma medida cautelar

2015, por ello, esta asamblea departamental desconoció el principio de unidad de materia, invadió el ámbito de competencia del Gobernador para direccionar la contratación de la entidad y modificó de forma irrazonable y desproporcionada la autorización que deben otorgar las asambleas a los gobernadores para contratar. La parte demandante solicitó como **medida cautelar la suspensión provisional** de los apartes demandados de la Ordenanza n°. 896 de 2015. El proceso ingresó al despacho para resolver el 18 de noviembre de 2020.

El Tribunal Administrativo del Meta **decretó la medida cautelar y suspendió los efectos** de algunos apartes de la Ordenanza n°. 896 del 27 de noviembre de 2015. Sostuvo que los reglamentos de las asambleas departamentales no requieren sanción del gobernador o deben ajustarse al principio de unidad de materia. Agregó que la solicitud de autorización para celebrar contratos limitó las competencias constitucionales del gobernador y que la Asamblea Departamental del Meta no puede limitar temporalmente el ejercicio de la actividad contractual o imponer un tope para la celebración de contratos de obra pública, pues estaría *cogobernando*. La parte demandada esgrimió, en el **recurso de apelación**, que el acto acusado no transgredió una disposición legal, que la Asamblea Departamental está facultada para autorizar de forma general y específica la celebración de contratos y que las disposiciones acusadas no imponen limitaciones al gobernador frente a cada proceso de contratación.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el artículo 243.2 prevé que el auto que decreta una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación y será decidido en Sala, conforme al artículo 125. Esta Corporación es competente, pues el Tribunal conoce en primera instancia la demanda de nulidad simple de un acto administrativo expedido por un organismo del orden departamental, según el artículo 152.1.

2. La suspensión provisional, hoy prevista en el artículo 238 CN, fue concebida para la defensa del ordenamiento superior cuando los actos administrativos incurren en



3  
Expediente n°. 66.303  
Demandante: Departamento del meta  
Confirma medida cautelar

violación de las normas en las que deben fundarse. Con la adopción de esta medida cautelar se detienen temporalmente los efectos de los actos administrativos y, por lo mismo, se suspende su fuerza obligatoria<sup>1</sup>.

Para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad se pretenda, el artículo 231 CPACA exige que se reúnan en forma concurrente los siguientes requisitos: (i) que se presente una violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado; (ii) que esa violación surja de la confrontación directa con las normas invocadas o con las pruebas allegadas con la solicitud; (iii) que si el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, se demuestre, aunque sea sumariamente, el perjuicio que el acto demandado causa o podría causar al actor.

3. La Asamblea Departamental del Meta mediante Ordenanza n°. 896 de 2015 modificó su reglamento interno -Ordenanza n°. 813 de 2013- en relación con la elección del contralor departamental y la Ordenanza n°. 878 de 2015 creo un capítulo que reglamentó las autorizaciones al gobernador para contratar. La Ordenanza n°. 896 de 2015 dispuso que la vigencia de la autorización concedida de manera general al gobernador para contratar sería de cuatro meses e incluyó en los contratos que requieren autorización específica previa de la Asamblea los de obra pública a partir de 8.000 SMLMV. La parte demandante solicitó la suspensión provisional de estos apartes de la Ordenanza n°. 896 del 27 de noviembre de 2015, proferida por la Asamblea Departamental del Meta y adujo que el acto demandado viola los artículos 150 y 300.9 CN, 11 de la Ley 80 de 1993 y 60.10, 74, 77 y 81 del Decreto-Ley 1222 de 1986.

Corresponde a la Sala estudiar si los apartes de la Ordenanza n°. 896 que modificaron la vigencia de la autorización concedida al gobernador para contratar y los casos en que requiere autorización específica de la Asamblea Departamental violan las disposiciones invocadas y procede su suspensión provisional.

---

<sup>1</sup>El consejero ponente considera que la regulación de la Ley 1437 de 2011 genera varias dudas de naturaleza constitucional. Cfr. Aclaración de voto a la providencia del 3 de diciembre de 2015, Rad. 53.057.



4. El artículo 300.9 CN y el artículo 60.10 del Decreto-Ley 1222 de 1986 establecen que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer *-pro tempore-* funciones de las asambleas departamentales.

El Consejo de Estado ha señalado que la autorización general para contratar, en el caso de los departamentos, está contenida en la Ley 80 de 1993 (art. 11), en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 110) y en la aprobación anual que hacen las asambleas departamentales del presupuesto general de la entidad territorial (art. 300.5). La autorización a que alude el artículo 300-9 de la Constitución solamente puede tener carácter excepcional y para los casos en que la ley lo exija expresamente. En el caso particular de los departamentos no existe una facultad legal similar a la que en el nivel municipal se consagra en favor de los concejos municipales para, excepcionalmente, someter a su autorización previa otros contratos adicionales a los señalados en la ley (art. 32 Ley 136 de 1994)<sup>2</sup>.

Como los gobernadores de los departamentos están autorizados para contratar en el Estatuto de Contratación Pública, en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en la aprobación anual del presupuesto y no hay una norma legal que establezca que los contratos de obra pública superiores a 8.000 SMLMV deban ser autorizados previamente por las asambleas departamentales, la Ordenanza n°. 896 de 2015, que modificó la Ordenanza n°. 878 de 2015, fue expedida sin competencia, lo cual impone confirmar la medida cautelar.

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Meta

---

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 18 de mayo de 2016, Rad. 2284 [fundamentos jurídicos 2.2 y 3], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sala de Consulta y Servicio Civil*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 243. El consejero ponente no comparte este criterio, sin embargo lo respeta y acoge. Por ello, presentará una aclaración sobre este aspecto.



5  
Expediente n°. 66.303  
Demandante: Departamento del meta  
Confirma medida cautelar

el 12 de febrero de 2020.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
**Presidente de la Sala**

Firmado electrónicamente

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  
**Aclaro voto**

Firmado electrónicamente

**NICOLÁS YEPES CORRALES**



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 50001-23-33-000-2016-00043-02(66303)**

**Demandante: DEPARTAMENTO DEL META**

**Demandado: ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO DEL META**

**Referencia: NULIDAD**

AUTORIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS PARA CONTRATAR-Alcance de la intervención de los órganos colegiados de representación popular en los procesos contractuales. LEYES DE AUTORIZACIÓN PARA CELEBRAR CONTRATOS-El Congreso de la República concederá autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (artículo 150.9 CN). AUTORIZACIÓN A LOS GOBERNADORES PARA CONTRATAR-Las asambleas departamentales están facultadas para autorizar al gobernador para celebrar contratos solo en los casos que expresamente establezca la ley (artículo 300.9). AUTORIZACIÓN A LOS ALCALDES PARA CONTRATAR-Los concejos municipales debe autorizar al alcalde para celebrar contratos en los casos que establece la ley (artículo 313.3 CN). AUTORIZACIONES DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS PARA CONTRATAR-Carácter excepcional.

**ACLARACIÓN DE VOTO**

Aunque que fui ponente de la decisión que adoptó la Sala, aclaro voto porque estimo que la regulación actual referida a las autorizaciones para contratar (artículos 150.9, 300.9 y 313.3 CN) genera varias dudas.

La intervención de los órganos colegiados de representación popular en los procesos contractuales pretende salvaguardar la responsabilidad y el patrimonio público. Las normas de autorizaciones previstas en la Constitución de 1991 son reproducción textual de disposiciones que traía la Constitución de 1886 (artículo 76.11). Estas normas de autorización están, a su vez, en consonancia con las normas de aprobación de los contratos que no hubieran sido previamente autorizados (artículo 76.16). De modo que la capacidad para contratar en el orden nacional y territorial no estaba en cabeza del presidente, los gobernadores y los alcaldes, sino que se precisaba un aval previo o posterior de los órganos de elección popular.



No eran muchos los contratos, entonces, que requiriera la Administración. Hoy, por el contrario, el contrato estatal es el centro de gravedad del derecho administrativo, al punto que se habla de un “Estado contratante”. Ese nuevo contexto impone preguntarse si, hoy en día, es o no necesario y conveniente este tipo de autorización, al menos, en el orden nacional. La Corte Constitucional, por ejemplo, concluyó que la autorización, requerida para la celebración de contratos a que se refiere el artículo 150.9 CN, fue otorgada por el Congreso mediante la expedición de la Ley 80 de 1993 y que solo en aquellos casos en que la misma ley así lo exija, deberá tramitarse la autorización especial de que trata esta norma<sup>3</sup>. Además, en el orden municipal, destacó que la atribución de los concejos municipales para autorizar al alcalde para contratar debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada<sup>4</sup>.

En relación con la autorización de las asambleas departamentales y los concejos municipales a los gobernadores y alcaldes (artículos 300.9 y 313.3 CN), las decisiones del Consejo de Estado no han sido uniformes. En algunas, ha considerado que los alcaldes tenían la facultad de representar a los municipios y celebrar contratos, pero para suscribirlos debían tener autorización expresa del concejo municipal<sup>5</sup>. En otras, ha estimado que el Estatuto de Contratación Pública y las normas orgánicas de presupuesto autorizan a los alcaldes para contratar y representar legalmente al municipio<sup>6</sup> y que la potestad de los concejos municipales (art. 313.3 CN) es una autorización previa excepcional, necesaria solo en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y en los casos adicionales que reglamente el concejo municipal<sup>7</sup>. En el orden departamental, ha sostenido que la facultad de autorización de la asamblea departamental es aún más excepcional, pues, a diferencia del orden municipal, no

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-086 de 1995 [fundamento jurídico 2.2]. Sobre las autorizaciones para contratar la Corte Constitucional concluyó que el artículo 150 inciso final “contiene una autorización general, impersonal, no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción de las necesidades del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones” en Corte Constitucional, sentencia C-449 de 1992 [fundamento jurídico 8]. En sentido similar se pronunció en sentencias C-466 del 25 de septiembre de 1997 [fundamentos jurídicos 6 y 7] y C-246 de 2004 [fundamento jurídico 4].

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-738 de 2001 [fundamento jurídico 3].

<sup>5</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1371 del 15 de noviembre de 2001 [fundamento jurídico 3] y Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de mayo de 2014, Rad. n°. 33.832 [fundamento jurídico 5].

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2238 del 11 de marzo de 2015 [fundamento jurídico 1.1], en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 235-236, disponible en <https://bit.ly/3GTofs9> y Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1077 del 26 de marzo de 1998 [fundamento jurídico 1].

<sup>7</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2215 del 9 de octubre de 2014 [fundamento jurídico 6].



3  
Expediente n°. 66.303  
Demandante: Departamento del meta  
Confirma medida cautelar

existe un “listado” legal de contratos en los que se requiera, ni se autoriza a ese órgano a determinar unos casos excepcionales en los que sea indispensable<sup>8</sup>.

Los criterios vigentes de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado muestran que esos mandatos constitucionales, de alguna manera, han sido morigerados por la jurisprudencia y eso implica preguntarse: si más que interpretaciones, ¿Lo que finalmente ha sucedido con las normas de autorización previstas en los artículos 150.9, 300.9 y 313.3 CN es una genuina “mutación constitucional” que resulta -por cierto- más consecuente con el carácter dinámico de la contratación estatal?, ¿no debería surtirse, entonces, el trámite de un acto reformatorio en el Congreso?, ¿la Ley 80 de 1993 -expedida con base en el inciso final del artículo 150 CN- en realidad corresponde a la autorización que impone el numeral 9 de ese mismo precepto?, ¿está vigente el inciso segundo del artículo 25.11 de la Ley 80 de 1993 que reitera lo previsto en los artículos 300.9 y 313.3 CN?, ¿el artículo 150 CN, que dispone que corresponde al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para contratar, no debería ser interpretado sistemáticamente con el artículo 115 CN que define cuándo se conforma Gobierno y, en ese sentido, solo exigirla en esos exclusivos eventos?, ¿la aprobación de los presupuestos por asambleas y concejos corresponde a una autorización “general” para contratar en el orden territorial?.

Toda esta confusión derivada de regulaciones constitucionales, que son más bien propias de la ley y que la jurisprudencia ha moderado dada la necesidad de imprimir dinamismo a la contratación ¿No es prueba de que es hora de eliminar este tipo de autorizaciones, al menos en el orden nacional, y que es necesario regular con algún detalle en el ámbito departamental, como ya se hizo en el municipal, para dejar claros los supuestos en que realmente se requieren?

Firmado electrónicamente

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

---

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2284 del 18 de mayo de 2016 [fundamento jurídico 4.2.3] en Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sala de Consulta y Servicio Civil, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018 p. 243, disponible en <https://bit.ly/3GTofs9>. Sobre la autorización de las asambleas departamentales a los gobernadores para contratar, el Consejo de Estado concluyó que no puede ser genérica, pues debe precisar los “extremos definitorios” del contrato, de lo contrario la contratación quedaría al arbitrio del gobernador en Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de abril de 1996, Rad. n°. 9899 [fundamento jurídico C].