Dosquebradas, 21 de febrero de 2024

Doctor

**WILLIAM RAFAEL MORALES MISATT**

Director Regional

DIRECCION REGIONAL RISARALDA

Cordial saludo

De acuerdo con su solicitud enviada mediante oficio del día 9 de febrero /2024 ,de remitir los documentos requeridos para la firma del nuevo convenio interadministrativo a celebrar entre la Alcaldía de Dosquebradas y el Departamento de Prosperidad Social, me permito manifestar que el Alcalde municipal no requiere autorización del Concejo municipal para establecer convenios y que según el concepto del concejo de estado del 9 de octubre de 2014 a este respecto cita el artículo 18 de la Ley 551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, que en el parágrafo 4 expresando lo siguiente:

(..) 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-Contratacion de empréstitos

2-Contratos de vigencias futuras

3-Enajenacion y compraventa de bienes inmuebles

4-Enajenacion de activos, acciones y cuotas partes

5-Concesiones

6-Las demás que determine la ley

En razón de lo anterior tengo las facultades suficientes para firmar el convenio interadministrativo con Prosperidad social correspondiente al Programa Renta Ciudadana, sin que sea necesaria la autorización del concejo municipal, en este caso particular.

Atentamente,

ROBERTO JIMENEZ NARANJO

Alcalde municipio de Dosquebradas

Función Pública

# Concepto Sala de Consulta C.E. 2215 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00134-00

Número interno: 2215

Referencia: CONCEJOS MUNICIPALES. AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CONTRATAR. LÍMITES.

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala sobre el alcance de la Ley 1551 de 2012 frente a la atribución de los concejos municipales de autorizar al alcalde para celebrar contratos. En particular se consulta si la Ley 1551 de 2012 restringió los casos en los que los alcaldes deben solicitar autorización del concejo municipal para contratar, o si además de las hipótesis previstas en dicha ley, los concejos municipales pueden establecer otros casos adicionales que también requieran su autorización.

## 1. ANTECEDENTES

De acuerdo con el organismo consultante, el asunto tiene los siguientes antecedentes:

1. El artículo 313-3 de la Constitución Política le asigna a los concejos municipales la función de *"autorizar al alcalde para celebrar contratos".*

2. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 desarrolló la competencia constitucional de los concejos municipales y estableció que a estos les corresponde *"3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."* Con base en lo anterior, se ha entendido que los concejos municipales pueden señalar por acuerdo los contratos que requieren su autorización, así como el trámite interno para su obtención.

Además, dice la consulta, la doctrina y la jurisprudencia se han referido a los límites de tal autorización, frente a lo cual se ha concluido que la potestad de los concejos municipales no es absoluta, en la medida que no le permite modificar el estatuto de contratación ni interferir en las funciones contractuales propias de los alcaldes.

3. La Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el sentido de establecer cinco (5) hipótesis precisas en que el alcalde necesita autorización del concejo municipal para contratar, situación que ha generado una discusión acerca de si esos serían los únicos casos en que el alcalde debe obtener tal autorización o si, por el contrario, el concejo municipal podría someter a su aprobación previa otros contratos adicionales a los señalados en dicha ley.

Con base en lo anterior SE PREGUNTA:

*"1. Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, ¿las únicas autorizaciones que debe impartir el concejo municipal al alcalde para contratar son las previstas en el parágrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la citada Ley 1551?*

*2¿O, por el contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política y 32 numeral 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar tanto en los casos señalados por la corporación en el reglamento que expida para el efecto, como en los casos previstos expresamente en el parágrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012?"*

2. CONSIDERACIONES:

1. La competencia de los concejos municipales para sujetar a su autorización previa la suscripción de determinados contratos por parte del alcalde se encuentra prevista directamente en la Constitución Política, que en su artículo 313 señala lo siguiente:

*"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

*3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo."*

2. Esta atribución constitucional fue desarrollada en la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en cuyo artículo 32 se estableció lo siguiente:

*"ARTÍCULO 32. 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."*

De este modo, la competencia de los concejos municipales quedó circunscrita a dos aspectos en particular: en primer lugar, señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y, en segunda instancia, reglamentar internamente el trámite de dicha autorización para cuando ella sea necesaria. Así se señaló en la Sentencia C-738 de 2001, en la cual se estudió la constitucionalidad del citado numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994:

*"Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria. La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso".1 (Se resalta)*

Se hace notar, por ser el objeto de esta consulta, la atribución que se confiere a los concejos municipales para establecer mediante acuerdo qué contratos deben someterse a su autorización, así como el trámite interno para su obtención.

3. Posteriormente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 de la siguiente manera (se trascribe lo pertinente a esta consulta):

*"ARTÍCULO 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*ARTÍCULO 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

*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."*

En este punto del análisis el organismo consultante pregunta si con esta reforma los concejos municipales *perdieron la competencia para señalar mediante acuerdo los contratos que requieren su autorización*, en el entendido de que solo estarían sujetos a dicho trámite los casos expresamente señalados por el legislador en el parágrafo 4 de la norma citada.

Dicho de otro modo se ha generado el interrogante de si los 5 casos señalados en el parágrafo 4 de la norma trascrita, son los únicos que requieren autorización de los concejos municipales o si estos podrían, en ejercicio de la competencia general contenida en el numeral 3 del mismo artículo 32, adicionar esa lista con otros contratos que consideren necesario someter a su aprobación previa.

4. Para la Sala la respuesta es negativa para la primera parte de la proposición y afirmativa para la segunda. Es decir que los concejos municipales, de manera razonable y con los límites que más adelante se indican, sí pueden someter a su autorización otros contratos adicionales a los señalados en la ley. Lo anterior por las razones que se exponen a continuación:

4.1 Primera razón: la estructura y contenido del artículo 32 de la Ley 136 de 1994

Desde el punto de vista de la estructura de la norma arriba transcrita se observa que el legislador reproduce (conserva intacto) el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el cual se consagra la atribución general de los concejos municipales de *(i) señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar* y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización. De manera que en este aspecto no hubo cambios particulares frente a lo que ya regulaba la Ley 136 de 1994 en su versión original.

En cuanto al parágrafo 4 (que es la parte novedosa de la norma), allí se establece, sin eliminar la regla general del numeral 3, un listado de cinco (5) tipos contractuales para los cuales el alcalde debe obtener siempre, por disposición legal, autorización previa del concejo municipal para contratar. Se trata, según se observa, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio.

Así las cosas, *prima facie* no se encuentra ninguna contradicción o antinomia entre los contenidos normativos del numeral 3 y del parágrafo 4 del nuevo artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues no se puede afirmar que el señalamiento por el legislador de ciertos contratos que requieren autorización del concejo municipal (parágrafo 4) implique necesariamente una restricción o *derogación tácita* de la atribución general que el mismo artículo confiere a los concejos municipales para señalar otros contratos que también deban sujetarse a su autorización previa (numeral 3).

Por el contrario, la Sala observa que el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 puede leerse de manera armónica y con respeto tanto por las competencias propias de los concejos municipales en su condición de órgano de participación y representación popular a nivel local (artículo 313 C.P.), como del Congreso de la República en su posición de legislador y ordenador general del régimen territorial (artículo 287 C.P.).

De manera que la interpretación que se hace en la primera pregunta de la consulta -que solo estarían sometidos a la autorización del concejo municipal los casos señalados expresamente en la ley y que los concejos municipales no podrían someter otros contratos a dicho requisito- no se desprendería del contenido mismo de la norma analizada y, en tal sentido, no sería atendible.

4.2 Segunda razón: El legislador no podría “vaciar” -dejar sin contenido- la atribución constitucional de los concejos municipales

Además de lo señalado anteriormente, es necesario tener en cuenta que la atribución de los concejos municipales en relación con los contratos que suscribe el alcalde (i) es de carácter constitucional, (ii) tiene una estrecha relación con los principios de descentralización y autonomía territorial que informan el Estado colombiano (artículo 1 ibídem) y (iii) sirve al propósito del Constituyente de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (artículo 2)3.

De modo que existirían mejores razones constitucionales para preferir una lectura de la norma analizada que en lugar de restringir, desarrolle los propósitos y fines de la atribución conferida a los concejos municipales.

Al respecto, cabe recordar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001:

*“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.” (Se resalta)*

Por tanto, sería constitucionalmente inadmisible una interpretación que anule o le reste toda eficacia a la facultad constitucional de los concejos

municipales de decidir, dentro del ámbito de su autonomía, qué contratos deben someterse a su autorización. Como ha indicado la jurisprudencia, se desconoce la autonomía constitucional de las entidades territoriales cuando la ley hace "un vaciamiento" de las competencias de los departamentos y municipios, situación que se da cuando *"el ente territorial pierde el control y el direccionamiento de la actividad administrativa que originalmente detenta por atribución constitucional"3.*

En consecuencia, desde el punto de vista constitucional tampoco existirían razones suficientes para forzar una lectura que, además de no derivarse del contenido literal del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, produce un sacrificio innecesario de los principios constitucionales de descentralización, autonomía territorial y participación.

4.3 Tercera razón: posibilidad de hacer una lectura armónica e incluyente de la norma

Sobre el particular debe recordarse lo reiterado por la jurisprudencia constitucional respecto a la necesidad de hacer compatibles -no excluyentes- las competencias del Congreso de la República en materia de ordenamiento territorial y las propias de los entes territoriales por virtud de la autonomía constitucional de la cual son titulares:

*"5.2.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado en múltiples oportunidades de advertir y describir las complejas tensiones que se suscitan entre la definición de Colombia como una república unitaria y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Estas tensiones exigen un esfuerzo de armonización de los intereses constitucionales que en esta materia entran en tensión, con el propósito de garantizar el respeto a los contenidos básicos de la libertad territorial previstos en el artículo 287 de la Constitución.*

*5.2.2. No es posible establecer relaciones de precedencia definitivas entre los intereses constitucionales referidos. En esa dirección, las exigencias adscritas al principio autonómico así como aquellas vinculadas al principio unitario, no son absolutas. En efecto, y de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, en el caso de las primeras la Constitución establece una prohibición de afectar los contenidos básicos requeridos para la existencia de entidades territoriales con suficiente libertad política, económica y administrativa; y, en el caso de las segundas, existe el deber de ejercer las competencias atribuidas en el marco que establezca o defina la ley y la Constitución (art. 287)"4.*

Lo anterior conduce en el caso concreto a la necesidad de privilegiar una interpretación integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, con la cual se armonicen el carácter unitario, pero a la vez descentralizado y participativo, del Estado Colombiano:

*"Entre estos dos extremos -la prohibición de afectar el núcleo esencial de la autonomía y la prohibición de romper el carácter unitario de la República-, existe una multiplicidad de posibilidades de decisión por parte del legislador pudiendo identificar y establecer diferentes formas de interacción o armonización de los principios autonómico y unitario. La radicación de esta competencia en el Congreso se explica en lo prescrito por el artículo 287 de la Constitución conforme al cual el ejercicio de los derechos de las entidades territoriales -y por ello la gestión de sus intereses- debe desplegarse dentro de los límites de la Constitución y la ley."5*

De modo que existen mejores y más poderosas razones para entender que la ley 1551 de 2012 no eliminó, porque no podía hacerlo, la facultad de los concejos municipales de señalar qué contratos adicionales a los previstos en la ley, también requieren su autorización.

5. En síntesis, una lectura integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, permite concluir que requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4) y (ii) los demás que determine los propios concejos municipales en ejercicio de sus propia competencia constitucional (numeral 3).

De esto modo se logra un equilibrio adecuado entre las potestades de configuración legal del Congreso de la República y el ámbito de autodeterminación que el Constituyente reservó a las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos.

6. En todo caso, cabe recordar, como lo ha señalado la jurisprudencia6 y la doctrina de esta Sala7 y lo pone de presente también el organismo

consultante, que la función de los concejos municipales en esta materia no puede interpretarse de forma aislada y sin consideración a las competencias propias del legislador y de los alcaldes. Por tal razón no es una potestad *absoluta* (no puede abarcar todos los contratos que celebre el alcalde), sino referida exclusivamente a aquéllos contratos que excepcionalmente lo requieran por su importancia, cuantía o impacto local.

En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para celebrar los contratos necesarios para la ejecución del presupuesto y los planes locales de desarrollo e inversión, así como para asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.

Por otro lado, hay que señalar que ni la Constitución ni la ley *obligan* al concejo municipal a someter todos o algunos contratos en particular a su autorización; se trata de una *facultad* o atribución conferida a dicha corporación para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De modo que si un determinado concejo municipal no la ejerce porque no lo considera necesario, esa sola circunstancia no afecta la contratación local, pues el alcalde tiene su competencia propia para contratar y, por esa vía, ejecutar el presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales.

En este sentido la Corte Constitucional señaló:

*"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*

*(...) 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*

*(...) 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 (...)"8*

Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado9, como ahora se reitera, que:

(i) De conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos *excepcionales* en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente.

(ii) Ni el artículo 313-3 de la Constitución Política, ni el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que la Ley 1551 de 2012 conservó integralmente), facultan a los concejos municipales para someter a su autorización todos los contratos que celebre el alcalde.

(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.

(iv) El acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia

indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario. En consecuencia, no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.

(v) La potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite "legislar" o expedir normas en materia contractual. La expresión *"reglamentar la autorización al alcalde para contratar"* del artículo 32-3 de la ley 136 de 1994 no abre la posibilidad de modificar o adicionar el Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993); tal expresión solo se refiere a la posibilidad de establecer el trámite interno -*dentro del concejo*- de la autorización solicitada por el alcalde en los casos en que ella sea necesaria (cómo se reparte internamente el estudio de la solicitud, su divulgación entre los concejales, la citación a sesiones para su discusión, la forma en que se desarrolla la deliberación y se adopta la decisión final, etc.).

(vi) La inobservancia de los límites constitucionales y legales anotados, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinaras, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.

En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por u*n principio de excepcionalidad,* según el cual, frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, solo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que *excepcionalmente* establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello.

Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde requieran autorización del concejo municipal no es, ni puede ser, la regla general sino la excepción. De lo contrario se desdibujarían las competencias y responsabilidades que la Constitución y la ley también le asignan al jefe de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

Finalmente cabe señalar que el legislador podría, como sería incluso recomendable, desarrollar de manera detallada criterios adicionales a los ya señalados por la jurisprudencia, para garantizar así mayor uniformidad y coherencia en el ejercicio de la atribución constitucional de los concejos municipales a la que se ha hecho referencia.

Con base en lo anterior,

3, La Sala RESPONDE:

*"1. Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, ¿las únicas autorizaciones que debe impartir el concejo municipal al alcalde para contratar son las previstas en el parágrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la citada Ley 1551?*

*2. ¿O, por el contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política y 32 numeral 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar tanto en los casos señalados por la corporación en el reglamento que expida para el efecto, como en los casos previstos expresamente en el parágrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012?"*

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4) y (ii) los demás que, en los términos y con los límites señalados en este concepto, determinen excepcionalmente los concejos municipales en ejercicio de sus propias competencias (numeral 3).

Por tanto, los concejos municipales deberán respetar las competencias del Congreso de la República y las que la Constitución y la ley radican en los alcaldes como representantes legales y directores de la actividad contractual en su territorio, conforme a lo señalado en este Concepto.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NÁMÉN VARGAS

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

[1] Sentencia C-738 de 2001. Ver también Concepto 1989 de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil: "De acuerdo con lo anterior, la Sala considera importante hacer las siguientes consideraciones: "En primer lugar, se deben separar los conceptos de *autorización,* al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución y de *reglamentación de la autorización* a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994. (...) Frente a la *autorización,* señala la Corte Constitucional, corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación (...) En relación con la *reglamentación de esa autorización* (art.32-3 de la Ley 136 de 1994), la Corte Constitucional advierte que ella se refiere a la reglamentación no de la función contractual del alcalde, sino del *procedimiento interno* que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto."

2 Sentencia C-738 de 2001.

3 Sentencia C-105 de 2013. Ver también Sentencia C-149 de 2010.

4 Sentencia C-100 de 2013.Ver también Sentencias C-579 de 2001, C-738 de 2001 y C-

5 Sentencia C-100 de 2013.

6 Ver Sentencias C-086 de 1995 y C-738 de 2001.

7 Conceptos 1889 de 2008 y 1371 de 2001.

8 Sentencia C-738 de 2001. El mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta en Concepto 1889 de 2008, en el cual se señaló de manera categórica que la atribución de los concejos municipales *"no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política".* Así mismo indicó que "la reglamentación de la autorización" de que trata el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 no se refiere a la función contractual del alcalde, sino, exclusivamente, al "*procedimiento interno que habrá de seguirse en los concejos municipales para tramitar las solicitudes de autorización de contratos en los casos en que ésta se ha previsto".*

9 Concepto 1889 de 2008. Al revisar los antecedentes de la ley se observa que en los primeros debates se quisieron llevar a la ley estos límites por el abuso que en algunos casos se ha hecho de la potestad conferida a los concejos municipales. Por ejemplo, en el Proyecto de ley (Gaceta 191 de 2011) se señalaba con mayor claridad el alcance la función: señalar el procedimiento interno que deberá seguir el Alcalde ante los Concejos para obtener la autorización respectiva; los criterios que debe seguir para otorgarla; los casos en los cuales tal autorización es necesaria y los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización.

Y en la ponencia para Segundo Debate (Gaceta del Congreso 723 de 2011) se propuso la siguiente redacción: "Parágrafo 4°. El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio. (subrayado y negrilla original).

---

*Fecha y hora de creación: 2024-02-21 12:20:26*

normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313

**FACULTADES DEL ALCALDE PARA CONTRATAR – Evolución de la interpretación de tales facultades**

Como 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 315 / LEY 80 DE 1993 – ARTICULO 11 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 91 / DECRETO 111 DE 1996 – ARTICULO 110

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015)

**Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238)**

**Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR**

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala si el alcalde requiere autorización del concejo municipal para suscribir un contrato o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, con el fin de recibir recursos de cofinanciación para la construcción de una obra pública de interés general.

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con el organismo consultante, el asunto tiene los siguientes antecedentes normativos:

1. El artículo 315 de la Constitución Política le asigna al alcalde municipal la función de dirigir la acción administrativa del municipio y garantizar la prestación de los servicios a su cargo; además, como representante legal del municipio y responsable de la ejecución presupuestal, le corresponde suscribir los contratos y convenios que requiere el ente local.

2. Por su parte, el artículo 313-3 de la Constitución Política establece como atribución de los concejos municipales *"autorizar al alcalde para celebrar contratos"*. Esta potestad se ejerce de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, según el cual a los concejos municipales les corresponde *"3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."*

3. Con base en lo anterior, la jurisprudencia ha indicado que la atribución de los concejos municipales en relación con la contratación del municipio se circunscribe a (i) señalar los contratos que requieren su autorización y (ii) fijar el trámite interno para la obtención de tal autorización.

4. En este contexto, entidades del orden nacional, en particular el Ministerio del Interior, suscribe convenios interadministrativos de cofinanciación con entidades territoriales, quienes reciben recursos para construir obras públicas o mejorar la infraestructura local, a cuyo efecto los municipios deben disponer de los terrenos o inmuebles donde se construirán dichas obras.

Con base en lo anterior **SE PREGUNTA:**

> *"¿Es viable que un alcalde, sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general?"*

## II. CONSIDERACIONES

**1. La facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal. Reiteración**

Sobre la facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal, esta Sala ya se ha pronunciado en Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

Particularmente, en estos dos últimos conceptos la Sala señaló, como ahora se reitera, las siguientes reglas de interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables al caso:

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

De conformidad con los artículos 315-3[1] de la Constitución Política, 11-3[2] de la Ley 80 de 1993, 91-D-5[3] de la Ley 136 de 1994 y 110[4] del Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

---

[1] "Articulo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)".

[2] "Artículo 11. *De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales (...)* 3o. Tiene 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 capitales 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."

[3] "Artículo 91°.- Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. *Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) D) En relación con la Administración Municipal: (...) 5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."

[4] "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica."

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

> *"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo."*[5]

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

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

a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:

> ***"Parágrafo 4°.*** *De conformidad con el numeral 30 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."*

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

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

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización[6].

Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que *"los concejos municipales deben actuar con*

---

[5] Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098.

[6] Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

*razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local"*[7].

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio[8]. Al respecto esta Sala indicó:

> *"En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo."*[9]

*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[10], 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.

---

[7] Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: "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."

[8] Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

[9] Concepto 2215 de 2014.

[10] Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

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.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala procede a resolver el punto concreto planteado en la consulta.

**2. El asunto consultado**

El organismo consultante pregunta a la Sala si "*es viable que un alcalde, **sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal**, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general*". (Se resalta)

En particular, la consulta se refiere a convenios de cofinanciación mediante los cuales la Nación o entidades del sector nacional entregan recursos a los municipios para la construcción de obras públicas o el mejoramiento de su infraestructura, a cuyo efecto los municipios deben facilitar los terrenos o inmuebles donde se desarrollarán dichos proyectos. En ese sentido, existe un mejoramiento de la infraestructura local sin que el municipio pierda o ceda la propiedad o el uso de los bienes que aporta al convenio, los cuales, por tanto siguen perteneciendo a la municipalidad.

Según se indicó un alcalde puede celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y constitucionales legales sin autorización del concejo municipal, salvo que (i) el contrato a celebrarse aparezca listado del parágrafo 4° de la ley 136 de 1994 o en otra ley; o (ii) el concejo lo haya dispuesto previa y expresamente mediante acuerdo. Si se da alguna de estas hipótesis la autorización previa del concejo municipal será necesaria so pena de nulidad del respectivo contrato o convenio[11].

Ahora bien, como quiera que para el caso consultado el convenio a celebrarse no se encuentra dentro de aquellos para los cuales la Ley 136 de 1994 exige autorización previa del concejo municipal, puede concluirse que este trámite solo deberá agotarse en los municipios en los que así se haya dispuesto mediante acuerdo[12]. Dicho de otro modo, si en el municipio donde se va a celebrar el convenio no existe un acuerdo que exija tal autorización para el tipo de convenios que se planea suscribir, estos podrán celebrarse directamente por el alcalde sin necesidad de acudir previamente al concejo municipal.

En cualquier caso debe recordarse, como ya se ha reiterado por esta Sala, que esa facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe

---

[11] "De conformidad con los anteriores conceptos, se puede afirmar que la autorización para contratar emanada del Concejo Municipal es un requisito determinante del contrato estatal en aquellos casos en la Ley o el Reglamento del Concejo Municipal hayan dispuesto tal requerimiento y éste último sólo lo puede establecer con arreglo a la Ley." (Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098).

[12] Según las características del convenio expuestas en la consulta, la autorización de concejo municipal se requeriría si mediante acuerdo se ha exigido dicho trámite para, por ejemplo, convenios de cofinanciación o convenios interadministrativos o que tengan por objeto la construcción de obra pública o el uso de inmuebles municipales, entre otros. Se deberá analizar en cada caso concreto.

ejercerse racionalmente. Por otra parte no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual.

Con base en lo anterior,

III. **La Sala RESPONDE:**

*¿Es viable que un alcalde, sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general?*

La autorización previa del concejo municipal para suscribir convenios o contratos interadministrativos con entidades del orden nacional cuyo objeto sea la entrega de recursos para mejorar la infraestructura local o la construcción de obras públicas y donde el municipio aporta un inmueble de su propiedad sin renunciar a su titularidad, solo será necesaria en los municipios en que así lo exija expresamente un acuerdo municipal.

En consecuencia, si no existe un acuerdo municipal que someta el tipo de convenio por celebrarse a autorización previa del concejo municipal, el alcalde podrá celebrarlo sin necesidad de dicha autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**
**Presidente de la Sala**

**GERMÁN BULA ESCOBAR**
**Consejero de Estado**

**WILLIAM ZAMBRANO CETINA**
**Consejero de Estado**

**LUCÍA MAZUERA ROMERO**

*REPÚBLICA DE COLOMBIA*
*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ*
*SALA DE DECISIÓN No. 4*

***MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO***

Tunja, 10 JUL. 2018

| | |
|---|---|
| **ACCIONANTE:** | DEPARTAMENTO DE BOYACÁ |
| **ACCIONADO:** | MUNICIPIO DE CAMPOHERMOSO – Acuerdo No. 002 de 8 de febrero de 2018 |
| **RADICACIÓN:** | 150012333000-**2018-00278**-00 |
| **REFERENCIA:** | VALIDEZ DE ACUERDO MUNICIPAL |
| **TEMA:** | AUTORIZACIÓN AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONVENIOS Y CONTRATOS |

Agotados los ritos propios del Decreto 1333 de 1986, profiere la Sala sentencia de única instancia.

## I. ANTECEDENTES

### 1. SOLICITUD DE EXAMEN DE VALIDEZ

El DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, a través de apoderada judicial, promovió la acción constitucional de Control de Validez frente al Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso y sancionado por el Alcalde municipal de la misma localidad.

### 1.1. Petición de invalidez (fl. 14)

Pretende la parte actora se declare la invalidez del Acuerdo Municipal No. 002 de 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso **"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO PARA SUSCRIBIR CONTRATOS, CONVENIOS, COFINANCIAR PROYECTOS O RECIBIR DONACIONES CON DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL ORDEN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA LA VIGENCIA 2018".**

Así mismo, solicitó que se le precise al Concejo, cuál es el alcance en materia de autorizaciones y reglamentación al alcalde para celebrar cierto tipo de contratos estatales.

Finalmente, solicitó que esta Corporación emita pronunciamiento respecto de las actuaciones posteriores que debe surtir el funcionario

municipal competente, con base en la explicación del concepto de la violación.

### 1.2. Fundamentos fácticos (fl. 2)

La apoderada del Departamento de Boyacá, sostuvo que el Concejo Municipal de Campohermoso expidió el Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, por medio del cual se faculta al ejecutivo municipal para suscribir los contratos y realizar convenios que a ello hubiere lugar, y que una vez realizada la revisión jurídica prevista en el numeral 10 del artículo 305 Constitucional, se encontró que el Acuerdo citado es contrario a la ley.

### 1.3. Fundamentos de derecho (fls. 2-14)

Citó como normas transgredidas los artículos 313 y 315 de la Constitución Política; artículo 11 de la Ley 80 de 1993; artículo 32 de la Ley 136 de 1994; el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012; y el artículo 17 del Decreto 399 de 2011.

Para explicar el concepto de violación, la entidad accionante señaló que el Concejo Municipal de Campohermoso no tuvo en cuenta de manera concreta la normatividad referida, sino que, por el contrario, la interpretó aisladamente y por ende, impuso al Alcalde obligaciones contrarias a derecho.

Indicó que el legislador otorgó competencias a los alcaldes municipales para celebrar contratos, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, por lo que es ilegítimo que el Concejo Municipal haya entrado a expedir el Acuerdo demandado, distorsionando la taxatividad normativa, es decir, disponiendo autorizar al Alcalde por ciertos periodos de tiempo para el efecto, cuando la misma ley le otorgó dicha facultad de manera permanente.

Advirtió que diferente situación se predica de la verdadera facultad de las Corporaciones edilicias, que consiste en reglamentar esa autorización que la ley otorgó a los alcaldes para contratar, y como se observa, el Acuerdo fue titulado "*por el cual **SE FACULTA Y AUTORIZA...***", lo cual no se enmarca dentro de la reglamentación que le compete a dicha Corporación.

Comentó, que existe una notoria diferencia entre lo que es la autorización para contratar con que cuenta legalmente el Alcalde de manera permanente y la atribución de reglamentar dicha autorización, ésta sí de competencia del Concejo.

Por ello, consideró que el Concejo Municipal, lo que debió haber expedido era un Acuerdo en el que reglamentara únicamente los casos en que el Alcalde requería legalmente autorización para contratar, conforme a los casos dispuesto en el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Igualmente, dijo que el Concejo vulneró lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001, pues desconoció que su competencia se circunscribe a reglamentar la autorización que la ley le otorgó al Alcalde. Así mismo, citó lo dispuesto por el Consejo de Estado referente a la autorización al Alcalde para contratar y sus límites, donde se precisó el alcance de la Ley 1551 de 2012.

Finalmente, manifestó que el Concejo Municipal no puede facultar al Alcalde para contratar dentro de una determinada vigencia (2018), cuando la Ley 80 de 1993 le atribuyó esa facultad sin limitar el tiempo de autorización.

## 2. TRÁMITE PROCESAL

La solicitud de examen de validez del Acuerdo No. 002 de 8 de febrero de 2018, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso, se presentó ante la Oficina Judicial de Tunja el 21 de mayo de 2018 (fl. 15), fue admitida mediante auto de 24 de mayo de la misma anualidad (fl. 36) en virtud de lo cual la providencia fue notificada a las partes e intervinientes y el proceso fue fijado en lista por el término de diez (10) días, para dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 121 del Decreto Ley No. 1333 de 1986 y 171-1 del CPACA.

Mediante proveído de 21 de junio de 2018 se omitió la etapa probatoria, como quiera que no existían pruebas por practicar (fl. 57).

## 3. INTERVENCIONES

**3.1. Municipio de Campohermoso (fls. 45-46):** El apoderado de dicho municipio se opuso a las pretensiones de invalidez elevadas por el Departamento de Boyacá contra el Acuerdo No. 002 de 2018, de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y la jurisprudencia que en la materia ha sido reiterativa por este Tribunal.

Aclaró que el Acuerdo objeto de estudio de validez, se tramitó en el sentido de que dicha autorización fue solicitada al Municipio de Campohermoso por entidades de otro orden en la vigencia anterior.

**3.2.** Dentro de la oportunidad legal, el **Concejo** y el **Personero** del ente territorial accionado, guardaron silencio.

**3.3. Concepto del Ministerio Público (fls. 40-44):** El Procurador 122 Judicial II para Asuntos Administrativos de Tunja, conceptuó en esta oportunidad señalando que la competencia funcional de los servidores públicos, se encuentra profundamente reglada y restringida a las funciones ex – *ante*, asignadas en virtud de cláusulas directas (competencia originaria) y/o cláusulas habilitantes o ex – *post* (competencia derivativa generada en virtud de delegación, avocación subsidiariedad, etc.), por lo que resulta de suma importancia dar cuenta de la habilitación funcional que acompaña el actuar de quien funge como servidor del Estado.

Transcribió los artículos 313 Superior, 25 de la Ley 80 de 1993, 32 de la Ley 136 de 1994 y 18 de la Ley 1551 de 2012, en los cuales se encuentra establecida la competencia de los Concejos Municipales para el tema en cuestión (contratación), y destacó que del análisis que ésta Corporación efectuó respecto de la sentencia C-738 de 2001 y el Concepto 2215 de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, no queda duda que los Alcaldes tienen una competencia *in genere* y permanente para contratar, no obstante, requieren de la autorización del Concejo Municipal bajo dos escenarios concretos: **i)** ámbito especial de habilitación: el cual se genera respecto de determinados tipos de contratos; y **ii)** ámbito general de habilitación: respecto de aquellos contratos que a juicio del Concejo Municipal sean de trascendencia para la entidad territorial, bajo unos serios criterios de proporcionalidad y razonabilidad plenamente justificados.

Conforme a lo anterior, indicó que de la parte resolutiva del acuerdo deprecado, se puede advertir que el Concejo Municipal de Campohermoso:

> No reglamentó de manera alguna la autorización que el ordenamiento jurídico otorga de forma in genere y permanente al Alcalde Municipal respecto de la competencia para suscribir convenios y contratos y, a contrario sensu, procedió a "*facultar y autorizar*" dicha competencia (mediante el artículo 1), lo cual extralimita las funciones de la Corporación pues estaría abrogando al legislador.
>
> - Mediante los artículos 1 y 2 condicionó las facultades otorgadas a un interregno temporal restrictivo (del 9 de febrero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018), lo cual va en contravía del ordenamiento normativo y jurisprudencial que gobierna el ejercicio de las

competencias que sobre el particular tienen los Concejos Municipales.

Así las cosas, coligió que la autorización genérica para contratar que hacen los concejos municipales, no puede estar supeditada a los límites temporales, ya que dichas restricciones se convertirán en una forma de "coadministración" por parte de las corporaciones de control político.

Por tanto, solicitó declarar la nulidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo en cuestión, en tanto la Corporación edilicia de Campohermoso, extralimitó sus funciones al someter a una restricción temporal la autorización in genere de contratación otorgada legal y constitucionalmente al alcalde municipal.

## II. CONSIDERACIONES

Transcurrido en legal forma el trámite de única instancia previsto para surtir esta clase de acciones y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a proferir decisión de fondo.

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar si: *¿Con la expedición del Acuerdo 002 de 8 de febrero de 2018, el Concejo Municipal de Campohermoso se extralimitó en las atribuciones que la Constitución y la ley le otorgó para reglamentar la autorización al Alcalde Municipal de la localidad para contratar?*

### 2. DEL MATERIAL PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes; por lo tanto, se tendrán como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, y serán valoradas en conjunto para soportar la decisión que en derecho corresponda:

- Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018 ***"POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA Y AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO PARA SUSCRIBIR CONTRATOS, CONVENIOS, COFINANCIAR PROYECTOS O RECIBIR DONACIONES CON DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS DEL ORDEN NACIONAL E INTERNACIONAL PARA LA VIGENCIA 2018"*** (fls. 17-18 y 48-49).

- Constancia expedida por la Secretaria del Concejo Municipal de Campohermoso en el que manifiesta que el Acuerdo No. 002 de 2018, fue aprobado en sus dos debates reglamentarios (2 y 7 de febrero de 2018) (fls. 19 y 50).

- Constancia de sanción del Acuerdo No. 002 de 2018 por parte del Alcalde Municipal de Campohermoso (fls. 20 y 51) junto con la constancia de publicación del mismo, expedida por el Personero Municipal (fls. 21 y 52).

## 3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La Constitución Política en sus artículos 313 y subsiguientes, establecen que corresponde a los Concejos Municipales, autorizar al Alcalde para celebrar contratos; por su parte, a los Alcaldes Municipales les asigna funciones de ejecución, relacionadas de manera expresa con la responsabilidad de la prestación de los servicios a cargo del municipio; esto último, de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto que se haya fijado previamente. La consagración normativa señala:

> *"**Art. 313:** Corresponde a los Concejos:*
> *(...)*
> *3. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer protempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*
>
> ***Art. 314:** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio...*
>
> ***Art. 315:** Son atribuciones del alcalde:*
>
> *3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...*
> *(...)*
> *9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto."*

Aunado a lo anterior, la Ley 80 de 1993 estatuye respecto a la autorización que deben conceder los Concejos Municipales a los Alcaldes para la celebración de contratos en las Entidades Territoriales, 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 2.*
>
> *...3o. Tiene 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 capitales 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.*

***Art. 25 Principio de Economía:*** *En virtud de este principio:*

*11. (...)*
*De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9° y 313, numeral 3° de la Constitución Política, las asambleas departamentales y* ***los concejos municipales autorizarán a los*** *gobernadores y* ***alcaldes,*** *respectivamente,* ***para la celebración de contratos."*** (Resalta la Sala).

Por su parte, la Ley 136 de 1994[1], estableció en el numeral 3° del artículo 32 lo siguiente:

***"Art. 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."* (Subraya fuera de texto).

De acuerdo con los preceptos enunciados, se tiene que la competencia general que la Ley 80 de 1993 entrega a los mandatarios locales para contratar, debe entenderse en armonía con el reparto de competencias entre Concejos y Alcalde Municipales, la cual, como lo señala la ley, prevé la existencia de una autorización por parte de los primeros, para contratar por los segundos.

Sobre ese aspecto, la Corte Constitucional en sentencia C-738 de 2001, precisó que si bien una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al Alcalde para contratar, tal como lo dispone el numeral 3° del artículo 313 Superior, **es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, en virtud del numeral 1° del mismo precepto constitucional.** En otras palabras, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de ellas, 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[2].

---

[1] *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*
[2] *Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.*

Sin embargo, 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.

Así las cosas, las autorizaciones que los Concejos Municipales otorgan a los Alcaldes para contratar, y por lo tanto, la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, no podrán éstas, con el 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 es el jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el numeral 3° del artículo 315 de la Carta Política. Dicho de otra manera, 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 otros aspectos**[3].

De otra parte, se tiene que el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, dispone:

> "***ARTÍCULO 110.*** *Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.* ***Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes...***" (Resalta la Sala).

En consecuencia, se refiere la norma en cita a la capacidad de los representantes legales y jefes de las Entidades del Estado para contratar y ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los artículos 313 numeral 3° de la Constitución y 32 numeral 3° de la Ley 136 de 1994, que ya fueron citados.

---

[3] *Ibídem.*

El Consejo de Estado, al respecto, en Concepto 1371 de 2001, con ponencia del Dr. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO[4] se pronunció de la siguiente manera:

> *"La autorización de que trata el artículo 313, numeral 3, de la Carta, como ya se dijo, debe ser expresa, así sea general o para un determinado tipo de contratos, temporal o indefinida, y ella no consta ni se deduce del articulado de la normatividad presupuestal analizada.*
>
> *El Plan de Desarrollo vigente, debido a su no aprobación por el concejo dentro del mes siguiente a su presentación (ley 152 de 1994, artículo 40) no contiene autorización alguna para contratar, toda vez que fue adoptado por el alcalde mediante decreto 354 de 2001. A su vez el anterior Plan, contenido en el acuerdo 05 de 1998, que preveía en el artículo 22 expresas autorizaciones para celebrar contratos tendientes a su ejecución, ante la adopción del nuevo, quedó sin efecto en todas sus partes.*
> *Por lo anterior, la Sala reitera que ante la inexistencia de facultades para adelantar el Plan de Desarrollo, corresponde al alcalde ejercer su facultad privativa de presentar el respectivo proyecto de acuerdo y obtener las autorizaciones que estime necesarias, según lo dispone el parágrafo 1° del artículo 71 de la ley 136 de 1994.*
>
> *Pero no podrá el alcalde celebrar contratos sin la autorización correspondiente de la corporación, puesto que ello da lugar a la nulidad absoluta de los contratos, según el artículo 44 de la ley 80 de 1993, que remite en su primer inciso a los casos previstos en el derecho común."* (Subraya fuera de texto).

Como se observa, en principio, la facultad de los Concejos Municipales para conceder autorizaciones a los Alcaldes para la celebración de contratos, se constituía como un requisito indispensable para la validez de los mismos. Sin embargo, en pronunciamiento del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo de fecha 5 de junio de 2008[5], se precisó que:

> *(...) obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una* ***omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos*** *(en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto),* ***un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales****, pues termina trasladando a ellas la dirección y control de la actividad contractual del ente territorial, lo cual corresponde a una función constitucional y legal propia de los alcaldes que los concejos no pueden desconocer al amparo del artículo 313-3 de la Constitución. El hecho de convertir en regla lo que es excepción, invierte el reparto constitucional de funciones entredichos servidores y hace que los concejos municipales se convierta en coadministradores de la gestión*

---

[4] *Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. 15 de noviembre de 2001. Radicación No. 1371.*
[5] *CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá, D. C., 5 de junio de 2008. Rad.: 1889.*

*contractual municipal, lo que se encuentra por fuera del marco fijado en los artículos 313 de la Constitución y 32 de la Ley 136 de 1994.*

*Cabe aclarar que contrario a lo señalado en la Consulta, en la Sentencia C-738 de 2001 que se acaba de citar, no se señala que los alcaldes puedan contratar sin la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313 de la Constitución, de manera que en ello no existe contradicción alguna con el Concepto 1371 de 2001 también citado en precedencia; advierte sí la Corte, como se dijo, que los concejos deben cumplir esa función de manera razonable, de forma que a través de ella no podrán entorpecer el normal funcionamiento de la actividad contractual municipal ni inmiscuirse en las funciones propias de los alcaldes.* (Resalta la Sala).

De esta manera, el avance jurisprudencial se refleja en que la competencia con la que cuenta el Alcalde Municipal para contratar, no se limita a la autorización por parte del Concejo, sino frente a los casos contractuales que expresamente señale la Ley, que por su naturaleza puedan llegar a afectar de manera trascendental la vida municipal y los que considere la corporación edilicia con sustento razonable y proporcional.

Siguiendo la misma línea, la Ley 1551 de 2012[6], como normatividad reciente en cuanto a las autorizaciones otorgadas por los Concejos Municipales a los Alcaldes para la suscripción de contratos o convenios, establece:

"***Artículo 18.*** *El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

***Artículo 32. Atribuciones.*** *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:*

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

*(...)*" (Subraya fuera de texto).

De la norma transcrita, se concluye que corresponde al Concejo Municipal establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación, sin que ello implique como ya se dijo, que esa potestad pueda comprender la totalidad de los contratos que suscriba el Alcalde municipal, sino únicamente y de manera excepcional ***"los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política."***

---

[6] *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

Sobre el tema debatido en esta oportunidad, el 11 de marzo de 2015 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[7], se pronunció así:

> *"De conformidad con los artículos 315-3 de la Constitución Política, 11-32 de la Ley 80 de 1993, 91-D-53 de la Ley 136 de 1994 y 1104 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 la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló recientemente lo siguiente:*
>
> > *´A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo.´*[8]
>
> *(...)*
> *Excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos:*
>
> **a.** *En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:*
>
> > *"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."*
>
> **b.** ***En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo****, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994, que establecen:*
>
> > *"Artículo 313. Corresponde a los concejos:*
> > *(...) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

---

[7] *CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. C.P. WILLIAM ZAMBRANO CETINA. Bogotá D.C., 11de marzo de 2015. Rad.: 2238.*
[8] *Concejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2014, Exp.: 2004-02098.*

> *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."*
>
> *Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización.*[9] (Resalta la Sala).

De los parámetros así fijados por el H. Consejo de Estado, se entiende que la atribución del Concejo Municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del Alcalde para contratar, de manera que ***"los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.***"[10]

Así pues, en virtud de la atribución Constitucional contenida en el artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el Concejo Municipal no puede *i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.*[11]

La facultad de los Concejos Municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados *i)de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo."*[12]

En conclusión, como puede observarse a través de los diferentes conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así como de la Sección Tercera de la misma Corporación sobre la materia,

---

[9] *Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.*
[10] *Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: "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."*
[11] *Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.*
[12] *Concepto 2215 de 2014.*

ha tenido un cambio paulatino pero radical en la interpretación del artículo 313-3 de la Carta Magna, sobre la autorización de los Concejos Municipales a los Alcaldes para contratar, **pues si bien en un principio se pensaba que el Alcalde no podía contratar mientras que el Concejo Municipal no lo autorizara para tales efectos, 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 Superior, 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.**[13]

Como se estableció en precedencia, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señala de manera taxativa cuáles son los contratos que previamente deben ser autorizados por parte de los Concejos Municipales. Entonces, no cabe duda que la autorización que se concede a los Alcaldes por parte de las corporaciones edilicias en ejercicio de las facultades Constitucionales y Legales que les han sido otorgadas, se limita a aquellos contratos preestablecidos en la norma antes citada, hacer exigencias de otra índole o pedir autorizaciones para contratos distintos a los enunciados haría que los Concejos e incluso los Alcaldes retardaran e interfirieran indebidamente la gestión de los asuntos municipales, comprometiendo no solo el cumplimiento de los fines estatales (art.2 C.P), sino el conjunto de normas que regulan la facultad constitucional del alcalde para contratar y *"ordenar los gastos municipales de acuerdo con los planes de inversión y el presupuesto"*[14] en orden a garantizar el cumplimiento efectivo de los cometidos estatales en el nivel territorial.

Por lo anterior, fuerza concluir que la atribución constitucional de los Alcaldes Municipales, relativa a *asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio*, exige de los Concejos la reglamentación oportuna y adecuada de la autorización para celebrar los contratos citados en la norma transcrita, so pena de comprometer directamente la responsabilidad de los servidores de dicha corporación administrativa.

---

[13] *Concepto 2238 de 2015.*
[14] *Constitución Política. Artículo 315 numeral 9°.*

## 4. CASO CONCRETO

El Concejo Municipal de Campohermoso, expidió el Acuerdo Municipal No. 002 del 8 de febrero de 2018, por medio del cual se faculta y autoriza al Alcalde Municipal para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones para la vigencia fiscal de 2018, estableciendo en su articulado, objeto de estudio de validez, lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO PRIMERO:-** Facultar y autorizar al Señor Alcalde Municipal de Campohermoso, para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones con diferentes entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional durante la vigencia fiscal de dos mil dieciocho (2018).*
>
> ***ARTÍCULO SEGUNDO:-** El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su aprobación, sanción y publicación."*

Como consideraciones expuestas, el Concejo Municipal se basó en el numeral tercero del artículo 313 de la Constitución Política que dispone que a los Concejos Municipales les corresponde autorizar a los Alcaldes para contratar y ejercer pro tempore precisas funciones de las que le corresponden al Concejo.

Que es facultad de los Concejos Municipales según el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, además de las funciones que le señalan la Constitución y la Ley, reglamentar la función al Alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo.

Y que el Concejo Municipal, mediante Acuerdo N° 024 de diciembre 19 de 2016, concedió autorización al Alcalde a partir de la vigencia del Acuerdo mencionado hasta el 31 de diciembre de 2017 para suscribir contratos, convenios, cofinanciar proyectos o recibir donaciones con diferentes entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional para la vigencia 2017.

Por su parte, el Alcalde Municipal, lo sancionó dando cumplimiento al artículo 82 de la Ley 136 de 1994, y por tanto, se remitió copia del Acuerdo al Gobernador del Departamento para su pertinente revisión conforme con el artículo 305 de la Constitución Política.

A su turno, el Gobernador de Boyacá, solicitó a esta colegiatura se declare la invalidez total del Acuerdo precitado, expedido por el Concejo Municipal de Campohermoso, por medio del cual se facultó al ejecutivo municipal para suscribir contratos y convenios, por considerar que atentaba contra normas constitucionales y legales.

En el caso *sub examine*, verificados los términos del Acuerdo objeto de control, encuentra la Sala que en el **artículo primero** se facultó y autorizó al Alcalde para celebrar contratos y realizar convenios de manera general, por lo que dirá la Sala que el Concejo Municipal de Campohermoso sustrajo la competencia asignada al Alcalde de dicha localidad, desbordando la limitante legal establecida en la Ley 1551 de 2012.

En efecto, sobre la autorización que el Concejo Municipal le otorga al Alcalde para contratar, debe decirse que el legislador ha sido claro, tal y como se puede evidenciar en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, que establecen los cinco (5) tipos contractuales para los cuales el Alcalde **debe obtener siempre autorización previa del Concejo Municipal para contratar.** Se trata, según se observa en el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio[15]. Quiere decir lo anterior, que en aquellos casos, es la Ley la que prevé cuándo se debe tener autorización; no obstante, también se necesitará de autorización cuando así **lo haya dispuesto el Concejo Municipal expresamente mediante Acuerdo[16]**, de 2018.

De la misma manera, nótese que el Concejo Municipal de Campohermoso, en el mismo artículo, instó al Alcalde para hacer uso de dicha autorización para la vigencia fiscal de 2018, término comprendido a partir de la aprobación, sanción y publicación del acuerdo, esto es, el 9 de febrero de 2018[17] **(artículo segundo)**, y hasta el 31 de diciembre de 2018, lo cual contraviene abiertamente la Constitución y la ley, así como el precedente vertical que existe sobre el asunto, según el cual, si bien en los Concejos Municipales radican las atribuciones de autorizar al Alcalde para contratar y de reglamentar el procedimiento interno que indique cómo será solicitada y tramitada la autorización, ello no implica que sea para todos los contratos (entendiendo que la actividad contractual propiamente dicha es facultad del alcalde municipal) y mucho menos condicionar la función contractual del ejecutivo en un lapso determinado; no existe mandato Constitucional o legal que así lo disponga y por tanto, la intromisión es latente en este caso, tal como lo advirtió el Órgano de Cierre de esta jurisdicción, en los siguientes términos: "*obligar a un alcalde municipal a obtener autorización permanente del concejo municipal para todos los contratos que debe celebrar en cumplimiento*

---

[15] *Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2215 de 2014.*
[16] *Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2238 de 2015.*
[17] *Folio 21.*

*de sus funciones, comporta claramente, a la vez que una* ***omisión en el cumplimiento de un deber legal por parte de los concejos*** *(en el sentido de conceder las autorizaciones que se requieren para contratar y de establecer un reglamento general para el efecto),* ***un desbordamiento de las facultades que le han sido asignadas a dichas corporaciones municipales***.

Así pues, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, pues 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 las disposiciones anteriormente citadas, desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal que le corresponden al alcalde. Además, una interpretación de esa naturaleza es 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)[18].

En ese orden de ideas, es evidente que el Concejo Municipal de Campohermoso se excedió en el ejercicio de sus atribuciones, siendo necesario declarar la invalidez del Acuerdo Municipal No. 002 de 2018.

Finalmente, esta Corporación no puede pasar por alto que el Acuerdo enjuiciado fue sancionado por el Alcalde del Municipio de Campohermoso el 8 de febrero de 2018 (fl. 20); sin embargo, su remisión al Gobernador para efectos de ejercer el control de validez no fue llevada a cabo sino hasta el 26 de abril de 2018 (fl. 17), esto es, ampliamente superado el término de 5 días establecido en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994[19]. Por esa razón, se compulsarán copias con destino a la Procuraduría General de la Nación para que efectúe las investigaciones a que haya lugar.

## II. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

---

[18] *Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. 11 de marzo de 2015, Rad. No. 2238. C.P. Dr. William Zambrano Cetina.*

[19] *"(...) ARTÍCULO 82. REVISIÓN POR PARTE DEL GOBERNADOR.* ***Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución****. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA INVALIDEZ** del Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018, expedido por el CONCEJO MUNICIPAL DE CAMPOHERMOSO, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, **COMUNICAR** la presente providencia al Departamento de Boyacá, al Alcalde Municipal, al Presidente del Concejo y al Personero Municipal de Campohermoso (Boyacá), adjuntado copia de la presente providencia.

**TERCERO:** Por Secretaría, **COMPULSAR** copias de esta providencia con destino a la Procuraduría General de la Nación, para que efectúe las investigaciones a que haya lugar en lo relativo a la remisión extemporánea del Acuerdo No. 002 del 8 de febrero de 2018 al Gobernador para efectos de adelantar su control de validez.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**
**Magistrado**

**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**
**Magistrado**

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**
**Magistrado**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notificó por estado
No. 112
ELSA ESTADO

fijó respecto del ejercicio de esta autorización para la realización de la función contractual, esto es, sin distinguir qué materia o casos corresponden a dicha habilitación. Esta modulación que pretende la parte apelante respecto de la decisión anulatoria, no tiene soporte jurídico alguno, pues aún eliminando el período de autorizaciones, las mismas continúan siendo generales, lo que implicaría mantener un acto que es contrario al ordenamiento normativo y al desarrollo jurisprudencial al que se ha aludido. [...] De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 1° 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 reconocida por la ley y solo eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se trámite dicha autorización.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 313 NUMERAL 3 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 314 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 315 / LEY 80 DE 1993 – ARTÍCULO 11 / LEY 136 DE 1994 – ARTÍCULO 32 / LEY 1551 DE 2012

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 009 DE 2010 (12 de marzo) CONCEJO MUNICIPAL DE INÍRIDA – ARTÍCULO 1 (Anulado)

**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**

**Tesis: LOS CONCEJOS MUNICIPALES PUEDEN AUTORIZAR A LOS ALCALDES MUNICIPALES PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS EN LOS CASOS EN QUE HAYAN REGLAMENTADO ESTA ATRIBUCIÓN, BAJO CRITERIOS DE RAZONABILIDAD. 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, PUES ESTA DEBE ESTAR DELIMITADA A LOS CASOS EXPRESAMENTE FIJADOS O A LOS DETERMINADOS POR LA LEY. SE CONFIRMA LA SENTENCIA APELADA**

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

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

*PARÁGRAFO 2: Aquéllas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si a competencia corresponde a los Alcaldes o los Concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la Ley.*

*PARÁGRAFO 3: A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior [...]". (Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).*

De 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[12] 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 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**.*

---

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001.M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

*(...) 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[13] de julio 6 de 2012[14], que modificó el citado el artículo 32[15] al adicionar el siguiente parágrafo 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.*
> *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.*"[16].

**V.5. CASO CONCRETO.**

Como quedó visto, el fallo cuestionado se fundó en la sentencia C-738 de 2001 antes transcrita, para adoptar la decisión de declarar la nulidad del numeral 1°,

---

[13] Esta Ley empezó a regir con posterioridad a la expedición del Acuerdo acusado.
[14] *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".*
[15] Según lo dispuesto en el artículo 18.
[16] Sentencia C-738 de 11 de julio de 2001

realización de la función contractual, esto es, sin distinguir qué materia o casos corresponden a dicha habilitación.

Esta modulación que pretende la parte apelante respecto de la decisión anulatoria, no tiene soporte jurídico alguno, pues aún eliminando el período de autorizaciones, las mismas continúan siendo generales, lo que implicaría mantener un acto que es contrario al ordenamiento normativo y al desarrollo jurisprudencial al que se ha aludido.

Al respecto es del caso traer a colación el siguiente concepto emitido por la Sala de Consulta de esta Corporación, 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[18], **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***

[18] Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

***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.[...]"*[19]

De este modo, no le asiste razón al apelante en su petición de revocar el fallo cuestionado para anular parcialmente el artículo 1° 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 están reconocidos por la ley y solo eventualmente, cuando así se haya definido razonablemente por el concejo o la ley imponen que se trámite dicha autorización.

Finalmente, la Sala debe aclarar que la expresión *"protempore"*[20], que utiliza el numeral 1° 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.

En conclusión, esta Corporación procederá a confirmar el fallo apelado, atendiendo a los razonamientos antes esgrimidos.

---

[19] 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

[20] ***pro tempore*** *es una frase proveniente del latín pro, que significa "por", y tempore, que significa "tiempo". Su traducción al español sería "por un tiempo", y se utiliza cuando se otorga un cargo temporal a una persona. Temporal o transitoriamente. Diccionario de la Real Academia.*

**Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**Primero. CONFIRMAR** el numeral segundo de la sentencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. TENER** al doctor **FERNEY ASMED RODRÍGUEZ BALAGUERA**, como apoderado del Municipio de Inírida, de conformidad con el poder y documentos anexos obrantes a folios 50 a 56 del C. 2.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del día 19 de septiembre de 2019.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**
**Presidente**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**
Ausente en Comisión

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA**

**SALA CUARTA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADO PONENTE: JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA**

Aprobado en Sala en sesión de hoy

Pereira, trece (13) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Referencia
Exp. Rad. 66001-23-33-000-2018-00130-00
Validez Acuerdo
Actor: Gobernador del Departamento de Risaralda

La autoridad referida, con el escrito obrante a folios 1 y s.s. del cuaderno 1, remitió el Acuerdo Municipal número 13 del 26 de diciembre de 2017, emanado del Concejo Municipal de Balboa, por el cual se faculta al alcalde municipal para celebrar contratos y convenios y se dictan otras disposiciones, al considerar que es violatorio de normas superiores.

## I. PRETENSIONES

Que se declare la invalidez parcial del Acuerdo No. 13 del 26 de diciembre de 2017, emanado del Concejo Municipal de Balboa «POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA CELEBRAR CONTRATOS Y CONVENIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES»

## II. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se citan como violados los artículos 2, 6, 209, 311 y 313 de la Constitución Política; 92 del Decreto 1333 de 1986; 11 y 25 de la Ley 80 de 1993

Aduce el Gobernador del Departamento, que al revisar el acto acusado encontró que se incurrió en distintas violaciones de normas superiores, así:

## IV. CONSIDERACIONES

1.- Es competente este Tribunal en **única instancia** para conocer del presente proceso y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 del Decreto 1222 de 1986, en concordancia con los artículos 120 y 121 del Decreto 1333 de 1986, con el artículo 23 de la Ley 75 de 1986 y el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

**2.- OBJETO DE LA DECISIÓN.**

Según lo argumentado como concepto de violación por la autoridad departamental, encuentra la Sala que la inconformidad está referida a la posible violación de normas superiores por parte del Concejo Municipal de Balboa al expedir el parágrafo del artículo primero del Acuerdo No. 013 del 26 de diciembre de 2017, «por medio del cual se faculta al alcalde municipal para celebrar contratos y convenios y se dictan otras disposiciones».

**3.- ANÁLISIS JURÍDICO.**

El parágrafo del acto enjuiciado es del siguiente contenido:

> ***ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZACIONES:*** *Se faculta al señor Alcalde Municipal por el término de seis (6) meses para:*
>
> *a) Celebrar contratos, convenios, asociaciones público privadas (APP), alianzas estratégicas, contratos plan, acuerdos sociales y las concesiones que sean necesarias, para la ejecución del Plan de Desarrollo, con entidades departamentales, nacionales e internacionales.*
>
> ***PARAGRAFO: Para celebrar contratos o convenios bajo la modalidad de contratación directa que supere un monto de la mínima cuantía, deberá contar previamente con la autorización expresa del concejo municipal.***
>
> *(...)» (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

Resulta entonces pertinente traer a colación la normatividad aducida como violada:

Constitución Política:

*«**ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*«Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».*

*«**ARTÍCULO 6.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

*«**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

*«**ARTICULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

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

Decreto 1333 de 1982:

*«**Artículo 92°.-** Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:*

*7ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar, empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos...»*

Ley 80 de 1993:

*«**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 2:*

*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.*
*(...)*
*3o. 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».*

***ARTÍCULO 25. DEL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.** En virtud de este principio:*
*11. Las corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.*

La noción de competencia es comprendida como la facultad atribuida por la Constitución o por la ley a un órgano del Estado, a una entidad descentralizada o a un servidor público para que en forma excluyente ejerza autoridad o jurisdicción en un asunto concreto.

Los concejos municipales tienen la competencia Constitucional y legal de proferir acuerdos en los precisos asuntos determinados por la Constitución[1] y la ley[2], catálogo de atribuciones dentro de las cuales se enlista la de autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que le corresponden al Concejo.

---

[1] Artículo 313 C.N
[2] Artículo 32 Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012

70

En el presente caso, el Gobernador del Departamento de Risaralda considera que el Concejo Municipal de Balboa vulneró normas superiores, porque obliga al Alcalde de dicho ente territorial a solicitar autorización expresa del concejo municipal, para celebrar contratos o convenios bajo la modalidad de contratación directa que supere el monto de la mínima cuantía.

Sobre la facultad de los alcaldes para contratar y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, se encuentran los artículos 315-3[3] de la Constitución Política, 11-3[4] de la Ley 80 de 1993, 91-D-5[5] de la Ley 136 de 1994 y 110[6] del Decreto 111 de 1996.

Por su parte, la competencia de los concejos municipales para sujetar a su autorización previa la suscripción de determinados contratos por parte del alcalde se encuentra prevista directamente en el artículo 313 numeral 3º, atribución constitucional que fue desarrollada en la Ley 136 de 1994, en cuyo artículo 32 se estableció lo siguiente:

> *«ART. 32. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las*

---

[3] "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)".

[4] "Artículo 11. *De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales (...)* 3o. Tiene 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 capitales 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."

5 "Artículo 91º.- Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. *Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) D) En relación con la Administración Municipal: (...) 5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."

6 "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica."

*siguientes:*

*4. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del concejo».*

Posteriormente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 de la siguiente manera:

*«ART. 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

*ART. 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.*
*(...) PAR. 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».*

Sobre el interrogante de si los 5 casos señalados en el parágrafo 4° de la norma trascrita, son los únicos que requieren autorización de los concejos municipales o si estos podrían, en ejercicio de la competencia general contenida en el numeral 3° del mismo artículo 32, adicionar esa lista con otros contratos que consideren necesario someter a su aprobación previa, el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil ha precisado que:

«5. En síntesis, una lectura integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, permite concluir que **requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (par. 4°) y (ii) los demás que determine los propios concejos municipales en ejercicio de sus propia competencia constitucional** (num. 3°).

De esto modo se logra un equilibrio adecuado entre las potestades de configuración legal del Congreso de la República y el ámbito de autodeterminación que el constituyente reservó a las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos.

6. En todo caso, cabe recordar, como lo ha señalado la

71

jurisprudencia[5] y la doctrina de esta Sala[6] y lo pone de presente también el organismo consultante, que la función de los concejos municipales en esta materia no puede interpretarse de forma aislada y sin consideración a las competencias propias del legislador y de los alcaldes. Por tal razón no es una potestad absoluta (no puede abarcar todos los contratos que celebre el alcalde), **sino referida exclusivamente a aquéllos contratos que excepcionalmente lo requieran por su importancia, cuantía o impacto local.**

En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados **(i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública** (C.P., art. 150, inc. final); y **(iii) de las competencias propias de los alcaldes para celebrar los contratos necesarios para la ejecución del presupuesto y los planes locales de desarrollo e inversión, así como para asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.**

Por otro lado, hay que señalar que ni la Constitución ni la ley obligan al concejo municipal a someter todos o algunos contratos en particular a su autorización; se trata de una facultad o atribución conferida a dicha corporación para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De modo que si un determinado concejo municipal no la ejerce porque no lo considera necesario, esa sola circunstancia no afecta la contratación local, pues el alcalde tiene su competencia propia para contratar y, por esa vía, ejecutar el presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales»[7].(Negrillas y subrayas fuera de texto)

Lo anterior, está en consonancia con lo dicho por la misma Sala en el Concepto 2238 del 11 de marzo de 2015, en el que expresó que excepcionalmente, el alcalde necesitará autorización previa del concejo municipal para contratar en dos eventos: *a) en los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012*, y *b) En los casos adicionales que señale expresamente el concejo municipal mediante acuerdo, de conformidad con los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994.*

Sobre el alcance de esta última potestad aclaró que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para *(i)*

---

[7] Concepto 2215 de octubre 9 de 2014

señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y *(ii)* reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización. Y precisó que la atribución del concejo municipal es **restringida** y **exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar**, de manera que «los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local».

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

En conclusión, la regla general es la facultad del alcalde para contratar y la excepción, la necesidad de obtener autorización previa del concejo municipal[8]. Y en ese orden de ideas, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización no es una potestad absoluta y está referida únicamente a aquéllos contratos que excepcionalmente lo requieran por su **importancia, cuantía o impacto local**.

Así entonces, considera la Sala que el parágrafo del literal a) del artículo primero del Acuerdo No. 13 del 26 de diciembre de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Balboa, que obliga al Alcalde del Municipio a solicitarle autorización para celebrar contratos o convenios bajo la modalidad de contratación directa que superen un monto de la mínima cuantía, contraviene las disposiciones legales y constitucionales referidas a lo largo de este proveído, pues no se ejerce en forma razonable y proporcionada.

[8] Concepto 2284 de mayo 18 de 2016

No encuentra esta Corporación una motivación objetiva y coherente para tal exigencia, sino que por el contrario, se evidencia el firme propósito del Concejo de limitar la autonomía municipal en materia contractual, sin seguir lineamientos precisos referidos a la importancia, la cuantía o el impacto local de los contratos y convenios frente a los cuales exige una autorización.

Con la expedición de la norma demandada se desbordan los límites derivados de la naturaleza jurídica de la función administrativa y las competencias propias de los alcaldes para celebrar los contratos necesarios para la ejecución del presupuesto y los planes locales de desarrollo e inversión, así como para asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.

Además, cabe resaltar que tampoco se allegó al plenario el reglamento o procedimiento con base en el cual se requiera la autorización aludida, se expliquen los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y las etapas del trámite a seguir, pues la Resolución No. 09 del 11 de mayo de 2018 que obra a folios 64 y 65 del cuaderno 1, «*por la cual se fija un procedimiento*», se expidió con fundamento en el Acuerdo objeto de esta acción y únicamente refiere que «*El ejecutivo deberá hacer llegar a la Corporación un proyecto de acuerdo, donde claramente indique la necesidad del servicio o bien a contratar, el objeto y alcances del mismo, así como el valor y el plazo*», lo cual evidencia la falta de técnica jurídica en la materia, pues debió reglamentarse previamente el procedimiento interno a seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva y no posteriormente fijando procedimientos incomprensibles que no están provistos de la claridad suficiente para el ejecutivo al momento de presentarse la situación que requiera autorización.

Así las cosas, este Tribunal accederá la solicitud de declaratoria de invalidez del parágrafo del literal a) del artículo primero del Acuerdo No. 13 del 26 de diciembre de 2017.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## VIII. FALLA

1.- Declárase la invalidez del parágrafo del literal a) del artículo primero (1°) del Acuerdo No. 13 del 26 de diciembre de 2017 emanado del Concejo Municipal de Balboa, Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2.- Comuníquese la presente providencia al señor gobernador del Departamento de Risaralda, al señor Alcalde Municipal de Balboa y al presidente del Concejo Municipal de dicha localidad.

3.- En firme la decisión, archívese el expediente.

**COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN CARLOS HINCAPIÉ MEJÍA**
**MAGISTRADO**

**FERNANDO ALBERTO ÁLVAREZ BELTRÁN**
**MAGISTRADO**

**DUFAY CARVAJAL CASTAÑEDA**
**MAGISTRADA**

normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313

**FACULTADES DEL ALCALDE PARA CONTRATAR – Evolución de la interpretación de tales facultades**

Como 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 313 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 315 / LEY 80 DE 1993 – ARTICULO 11 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 91 / DECRETO 111 DE 1996 – ARTICULO 110

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil quince (2015)

**Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00285-00 (2238)**

**Actor:** MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala si el alcalde requiere autorización del concejo municipal para suscribir un contrato o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, con el fin de recibir recursos de cofinanciación para la construcción de una obra pública de interés general.

## I. ANTECEDENTES

De acuerdo con el organismo consultante, el asunto tiene los siguientes antecedentes normativos:

1. El artículo 315 de la Constitución Política le asigna al alcalde municipal la función de dirigir la acción administrativa del municipio y garantizar la prestación de los servicios a su cargo; además, como representante legal del municipio y responsable de la ejecución presupuestal, le corresponde suscribir los contratos y convenios que requiere el ente local.

2. Por su parte, el artículo 313-3 de la Constitución Política establece como atribución de los concejos municipales *"autorizar al alcalde para celebrar contratos"*. Esta potestad se ejerce de conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, según el cual a los concejos municipales les corresponde *"3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo."*

3. Con base en lo anterior, la jurisprudencia ha indicado que la atribución de los concejos municipales en relación con la contratación del municipio se circunscribe a (i) señalar los contratos que requieren su autorización y (ii) fijar el trámite interno para la obtención de tal autorización.

4. En este contexto, entidades del orden nacional, en particular el Ministerio del Interior, suscribe convenios interadministrativos de cofinanciación con entidades territoriales, quienes reciben recursos para construir obras públicas o mejorar la infraestructura local, a cuyo efecto los municipios deben disponer de los terrenos o inmuebles donde se construirán dichas obras.

Con base en lo anterior **SE PREGUNTA:**

> *"¿Es viable que un alcalde, sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general?"*

## II. CONSIDERACIONES

**1. La facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal. Reiteración**

Sobre la facultad de los alcaldes para contratar y los casos en que requiere autorización previa del concejo municipal, esta Sala ya se ha pronunciado en Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

Particularmente, en estos dos últimos conceptos la Sala señaló, como ahora se reitera, las siguientes reglas de interpretación de las normas constitucionales y legales aplicables al caso:

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

De conformidad con los artículos 315-3[1] de la Constitución Política, 11-3[2] de la Ley 80 de 1993, 91-D-5[3] de la Ley 136 de 1994 y 110[4] del Decreto 111 de 1996, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal.

En este sentido, el entendimiento de que cada año o periodo de sesiones el concejo municipal debe autorizar al alcalde para suscribir contratos, de modo que si esa autorización no se produce la contratación del municipio se paraliza, es constitucional y legalmente incorrecta, pues además de que no se deriva de los artículos 313-3 de la Constitución Política y 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que adelante se revisan), desconoce las facultades contractuales y de ejecución presupuestal del alcalde contenidas en las disposiciones anteriormente citadas. Además, una interpretación de esa naturaleza sería contraria a los principios de eficiencia, transparencia, celeridad y economía que orientan la actuación administrativa (artículos 209 C.P. y 3º de la Ley 489 de 1998).

---

1 "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: ( . ) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)".

2 "Artículo 11. *De la competencia para dirigir licitaciones o concursos y para celebrar contratos estatales (...)* 3o. Tiene 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 capitales 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."

3 "Artículo 91º.- Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. *Funciones.* Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: ( . ) D) En relación con la Administración Municipal: ( . ) 5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables."

4 "Artículo 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes (...) En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

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

> *"A juicio de la Sala la lectura correcta con el propósito de que todas las disposiciones antedichas puedan tener un efecto legal útil es la siguiente: la regla general para la celebración del contrato estatal es la no intervención del Concejo Municipal en el procedimiento de contratación y por lo tanto las autorizaciones o aprobaciones que le competen a esa Corporación solo pueden requerirse de acuerdo con la Ley o con el reglamento del respectivo Concejo Municipal, antes de iniciar el procedimiento respectivo."*[5]

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

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

a. En los casos expresamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que exige siempre la referida autorización para los siguientes contratos:

> *"**Parágrafo 4°.** De conformidad con el numeral 30 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."*

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

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

Sobre el alcance de esta última potestad se ha aclarado que a pesar de su aparente amplitud, las normas citadas solo facultan al concejo municipal para (i) señalar los casos excepcionales en que el alcalde requiere autorización previa para contratar y (ii) reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización[6].

Se ha indicado, por tanto, que la atribución del concejo municipal es restringida y exige un entendimiento sistemático y coherente con las potestades del alcalde para contratar, de manera que *"los concejos municipales deben actuar con*

---

[5] Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098.
[6] Sentencia C-738 de 2001 y Concepto 2215 de 2014.

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

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala procede a resolver el punto concreto planteado en la consulta.

## 2. El asunto consultado

El organismo consultante pregunta a la Sala si *"es viable que un alcalde, **sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal**, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general"*. (Se resalta)

En particular, la consulta se refiere a convenios de cofinanciación mediante los cuales la Nación o entidades del sector nacional entregan recursos a los municipios para la construcción de obras públicas o el mejoramiento de su infraestructura, a cuyo efecto los municipios deben facilitar los terrenos o inmuebles donde se desarrollarán dichos proyectos. En ese sentido, existe un mejoramiento de la infraestructura local sin que el municipio pierda o ceda la propiedad o el uso de los bienes que aporta al convenio, los cuales, por tanto siguen perteneciendo a la municipalidad.

Según se indicó un alcalde puede celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y constitucionales legales sin autorización del concejo municipal, salvo que (i) el contrato a celebrarse aparezca listado del parágrafo 4º de la ley 136 de 1994 o en otra ley; o (ii) el concejo lo haya dispuesto previa y expresamente mediante acuerdo. Si se da alguna de estas hipótesis la autorización previa del concejo municipal será necesaria so pena de nulidad del respectivo contrato o convenio[11].

Ahora bien, como quiera que para el caso consultado el convenio a celebrarse no se encuentra dentro de aquellos para los cuales la Ley 136 de 1994 exige autorización previa del concejo municipal, puede concluirse que este trámite solo deberá agotarse en los municipios en los que así se haya dispuesto mediante acuerdo[12]. Dicho de otro modo, si en el municipio donde se va a celebrar el convenio no existe un acuerdo que exija tal autorización para el tipo de convenios que se planea suscribir, estos podrán celebrarse directamente por el alcalde sin necesidad de acudir previamente al concejo municipal.

En cualquier caso debe recordarse, como ya se ha reiterado por esta Sala, que esa facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente. Por otra parte no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer

---

[11] "De conformidad con los anteriores conceptos, se puede afirmar que la autorización para contratar emanada del Concejo Municipal es un requisito determinante del contrato estatal en aquellos casos en la Ley o el Reglamento del Concejo Municipal hayan dispuesto tal requerimiento y éste último sólo lo puede establecer con arreglo a la Ley." (Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098)

[12] Según las características del convenio expuestas en la consulta, la autorización de concejo municipal se requeriría si mediante acuerdo se ha exigido dicho trámite para, por ejemplo, convenios de cofinanciación o convenios interadministrativos o que tengan por objeto la construcción de obra pública o el uso de inmuebles municipales, entre otros. Se deberá analizar en cada caso concreto.

*razonabilidad, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local"*[7].

Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio[8]. Al respecto esta Sala indicó:

> *"En efecto, la atribución de los concejos municipales de señalar qué contratos deben someterse a su autorización tiene límites derivados (i) de la naturaleza jurídica administrativa de la función (en ningún caso legislativa); (ii) de las competencias privativas del Congreso de la República para expedir el estatuto general de contratación pública (artículo 150, inciso final, C.P.); y (iii) de las competencias propias de los alcaldes para ejecutar el presupuesto local, dirigir la actividad contractual del municipio y asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo."*[9]

*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[10], 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

---

[7] Concepto 2215 de 2014. En la Sentencia C-738 de 2001 la Corte Constitucional también había señalado que: "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."

[8] Conceptos 1889 de 2008, 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

[9] Concepto 2215 de 2014.

[10] Conceptos 1371 de 2001 y 1889 de 2008 y, recientemente, en los radicados con los números 2215 de 2014 y 2230 de 2015.

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

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala procede a resolver el punto concreto planteado en la consulta.

## 2. El asunto consultado

El organismo consultante pregunta a la Sala si "*es viable que un alcalde, **sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal**, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general*". (Se resalta)

En particular, la consulta se refiere a convenios de cofinanciación mediante los cuales la Nación o entidades del sector nacional entregan recursos a los municipios para la construcción de obras públicas o el mejoramiento de su infraestructura, a cuyo efecto los municipios deben facilitar los terrenos o inmuebles donde se desarrollarán dichos proyectos. En ese sentido, existe un mejoramiento de la infraestructura local sin que el municipio pierda o ceda la propiedad o el uso de los bienes que aporta al convenio, los cuales, por tanto siguen perteneciendo a la municipalidad.

Según se indicó un alcalde puede celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y constitucionales legales sin autorización del concejo municipal, salvo que (i) el contrato a celebrarse aparezca listado del parágrafo 4º de la ley 136 de 1994 o en otra ley; o (ii) el concejo lo haya dispuesto previa y expresamente mediante acuerdo. Si se da alguna de estas hipótesis la autorización previa del concejo municipal será necesaria so pena de nulidad del respectivo contrato o convenio[11].

Ahora bien, como quiera que para el caso consultado el convenio a celebrarse no se encuentra dentro de aquellos para los cuales la Ley 136 de 1994 exige autorización previa del concejo municipal, puede concluirse que este trámite solo deberá agotarse en los municipios en los que así se haya dispuesto mediante acuerdo[12]. Dicho de otro modo, si en el municipio donde se va a celebrar el convenio no existe un acuerdo que exija tal autorización para el tipo de convenios que se planea suscribir, estos podrán celebrarse directamente por el alcalde sin necesidad de acudir previamente al concejo municipal.

En cualquier caso debe recordarse, como ya se ha reiterado por esta Sala, que esa facultad de las corporaciones locales de someter a su revisión previa determinados contratos no es absoluta, tiene carácter excepcional y debe ejercerse racionalmente. Por otra parte no puede utilizarse para interferir en la contratación del municipio o establecer trámites o requisitos no previstos en el Estatuto General de Contratación Pública y no puede en ningún caso desconocer

---

[11] "De conformidad con los anteriores conceptos, se puede afirmar que la autorización para contratar emanada del Concejo Municipal es un requisito determinante del contrato estatal en aquellos casos en la Ley o el Reglamento del Concejo Municipal hayan dispuesto tal requerimiento y éste último sólo lo puede establecer con arreglo a la Ley." (Sección Tercera, sentencia del 29 de mayo de 2014, expediente 2004-02098).

[12] Según las características del convenio expuestas en la consulta, la autorización de concejo municipal se requeriría si mediante acuerdo se ha exigido dicho trámite para, por ejemplo, convenios de cofinanciación o convenios interadministrativos o que tengan por objeto la construcción de obra pública o el uso de inmuebles municipales, entre otros. Se deberá analizar en cada caso concreto.

las competencias constitucionales y legales propias del alcalde en materia contractual.

Con base en lo anterior,

III. La Sala RESPONDE:

*¿Es viable que un alcalde, sin facultades otorgadas mediante acuerdo del concejo municipal, suscriba un contrato y/o convenio interadministrativo con entidades del orden nacional, en donde el municipio como contrapartida aporte un lote de su propiedad para la construcción de una obra pública de interés general?*

La autorización previa del concejo municipal para suscribir convenios o contratos interadministrativos con entidades del orden nacional cuyo objeto sea la entrega de recursos para mejorar la infraestructura local o la construcción de obras públicas y donde el municipio aporta un inmueble de su propiedad sin renunciar a su titularidad, solo será necesaria en los municipios en que así lo exija expresamente un acuerdo municipal.

En consecuencia, si no existe un acuerdo municipal que someta el tipo de convenio por celebrarse a autorización previa del concejo municipal, el alcalde podrá celebrarlo sin necesidad de dicha autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala

GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala