Q6s0 tt9l ryHT GyYn 08bC l/lt 1d0=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2364 de 2012.

El emprendimiento es de todos | Minhacienda

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

Radicado: 2-2020-008757
Bogotá D.C., 9 de marzo de 2020 17:29

Doctora
Sonian Narvaez
secretaria
Concejo municipal
Sandoná – Nariño
concejo@sandona-narino.gov.co

Radicado entrada 1-2020-012093
No. Expediente 2029/2020/RPQRSD

Tema: Contratación
Subtema: Excepcionalidad en el otorgamiento de facultades por parte del Concejo municipal al alcalde

En atención a la comunicación radicada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en donde solicita información sobre la autorización del concejo municipal al alcalde para contratar, nos permitimos en ejercicio de las funciones consagradas en el decreto 4712 de 2008 y en los términos previstos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, efectuar las siguientes consideraciones:

Considerando la existencia de múltiples interpretaciones del artículo 313 -3 de la Constitución Política sobre la autorización de los concejos municipales a los alcaldes para contratar, el Ministerio del Interior, en el año 2014, consultó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado: "*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.*"

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto emitido el 11 de marzo de 2015, radicado **No. 2238 de 2015** resolvió el interrogante planteado. Por considerarlo de importancia para aclarar el tema planteado por ustedes en la comunicación radicada bajo el No. 1-2020-012093, nos permitimos traer a colación algunos apartes, así:

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

Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Q6s0 tt9l ryHT GyYn 08bC l/lt 1d0=

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[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 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."

Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Q6s0 tt9l ryHT GyYn 08bC l/lt 1d0=

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 4º 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 32º.- *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."

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

Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Q6s0 tt9l ryHT GyYn 08bC l/lt 1d0=

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 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

---

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

Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co
Q6s0 tt9l ryHT GyYn 08bC l/lt 1d0=

> 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." (subrayado y resaltado fuera de texto)

En consecuencia, de conformidad con lo expresado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, un alcalde municipal o distrital puede celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales sin autorización previa y expresa del concejo municipal, salvo que, se trate de los contratos señalados en el parágrafo 4 del artículo 36 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 o en otra Ley vigente a la fecha de celebración del contrato; o que, en el reglamento expedido previamente por el Concejo Municipal, a la celebración del contrato que pretenda celebrar el alcalde municipal, se haya estipulado que éste requiere de autorización del órgano corporativo para su celebración.

Finalmente, me permito informar que no es posible para la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, efectuar revisión del proyecto de Acuerdo que usted anexa, toda vez que tal actividad no se encuentra relacionada dentro de las funciones asignadas a la DAF.

Cordial saludo,

Luis Fernando Villota Quiñones
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó Luis Fernando Villota Quiñones
Elaboró: Esmeralda Villamil L.

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co