CONCEPTO JURÍDICO

Neiva Huila, 05 de Marzo de 2024

Para:

Nombres y Apellidos	Cargo
ALEXANDER MARTINEZ BALLESTEROS	Alcalde Municipal

De: Asesor Jurídico Externo

Asunto: CONCEPTO JURÍDICO

Cordial saludo,

Me permito hacer llegar para su consideración, el Concepto Jurídico 001 de 2024, por medio del cual se absuelve el siguiente interrogante jurídico:

"**¿Las facultades para contratar que debe expedir el Concejo Municipal son necesarias para toda clase de actuaciones contractuales o puede el alcalde sin necesidad de ellas, celebrar contratos y convenios en nombre del municipio?"**

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Constitución Política de Colombia, artículos 315 -3 y 9

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; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

Ley 136 de 1994, articulo 91, numeral 5) del literal d)

establece que entre otras son funciones del alcalde, *"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."*

Ley 80 de 1993, articulo 11, literal b.

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. (subrayas fuera del texto).

Articulo 313-3 Constitución Política de Colombia

Corresponde a los concejos:

(…) 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Ley 136 de 1994 ARTÍCULO 32.- ***Atribuciones***. (modificado por el artículo 18 de ley 1551 de 2012)

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

(…) **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.

Decreto Ley 111 de 1996, articulo 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 la Superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y consejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica. (subrayas fueras del texto)”.

Sentencia 2010-00548 de 2019 Consejo de Estado

La competencia con la que cuenta el alcalde municipal para contratar no está sometida de manera general a toda la actividad contractual que sobre el particular desarrolle la administración municipal a través de su representante legal. Esta autorización de parte del Concejo debe ser determinada y

restringida y, solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal. Tal posición encontró eco posteriormente en la modificación de la Ley 136, en cuanto enumera los eventos en los que según el transcrito artículo 32, requieren de autorización por el concejo municipal. Esta lista se introdujo mediante la Ley 1551 de julio 6 de 2012, que modificó el citado el artículo 32 al adicionar el siguiente 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 [Sentencia C-738 de 2001], 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.".

Sentencia 11001- 03-06-000-2014-00285-00 (2238): Consejo de Estado

"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.".

Concepto 263541 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

"De acuerdo con lo previsto en el numeral 5) del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, entre otras son funciones del alcalde, *"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."*

De acuerdo con lo anterior, se tiene que, por disposición legal, el alcalde de manera general cuenta con la facultad legal para celebrar contratos y convenios municipales".

(…) En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un **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.

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 9 de octubre de 2014:

(…) *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.

(…)

"Así, de acuerdo con la modificación introducida por el Legislador al artículo 32 de la Ley 136 de 1994, mediante el parágrafo 4 de la Ley 1551 de 2012, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar, cuando se trate de contratación de empréstitos, contratos que comprometan vigencias futuras, enajenación y compraventa de bienes inmuebles, enajenación de activos, acciones y cuotas partes, concesiones, y las demás que determine la ley".

CONSIDERACIONES

Con base en los fundamentos constitucionales, legales, jurisprudenciales y conceptuales expuestos, existe suficiente claridad para determinar que el alcalde municipal no requiere de la expedición de facultades generales del concejo municipal para la celebración de contratos y/o convenios en nombre del municipio, puesto que las mismas le vienen dadas por virtud de la constitución al estatuir en el artículo 315-3 la potestad de (*…) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo y* adicionalmente por la ley 136 de 1994, la cual *establece que entre otras son funciones del alcalde,* "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."

*Es decir, que por expreso mandamiento constitucional y legal, el alcalde municipal está facultado **para contratar**, en cumplimento del plan de desarrollo municipal y en ejecución del presupuesto anualizado, lo cual esta reforzado a su vez en los mandatos de la ley 80 de 1993, articulo 11.3 y en el decreto ley 111 de 1996 articulo 110.*

Cosa diferente es que para ciertos casos y por expreso mandato legal, el concejo municipal deba autorizar la celebración de contratos referidos a materias específicas, tales como:

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.

O también, que el concejo municipal en determinados y específicos casos, de manera justificada y razonable, estime conveniente reglamentar la facultad de

contratación al señor alcalde municipal, lo cual no es la regla general sino la excepción.

Frente a este último aspecto es importante traer a colación el fundamento de la corte constitucional contenido en la sentencia C-738 de 2001, según el cual "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.".

CONCEPTO JURÍDICO

El alcalde municipal no requiere de la expedición de facultades generales del Concejo Municipal para la celebración de contratos y/o convenios en nombre del municipio, por cuanto dichas facultades le vienen dadas por virtud de la constitución Política de Colombia *y* adicionalmente por la ley 136 de 1994, la cual *establece expresamente que entre otras son funciones del alcalde,* "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, lo cual se complementa con lo establecido en la ley 80 de 1993 articulo 1 numeral 3 y el artículo 110 del decreto ley 111 de 1996.

Solamente requerirá de facultades específicas del concejo municipal en los casos expresamente señalados conforme al artículo 32 parágrafo 4 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012 o en el caso también del articulo 32 -3 ibidem.

En conclusión: el alcalde municipal únicamente requerirá de las facultades del concejo municipal para contratar, cuando dicha corporación de manera específica lo reglamente o en los casos expresamente establecidos en la ley; en los demás casos, no requerirá facultades del Concejo Municipal.

Atentamente,

JOSE MANUEL CORDOBA TRUJILLO
Asesor Jurídico Externo - contratista