Señores:
PROSPERIDAD SOCIAL
E. S. D.

Respetuoso saludo,

En atención a su solicitud de concepto jurídico especializado referente a:

¿Es necesario que el alcalde cuente con autorización expresa por parte del Honorable Concejo Municipal para suscribir contratos y/o convenios?

De manera respetuosa me permito indicar que, en cumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con la entidad territorial municipio de Tarqui Huila, cuyo objeto es “ASESORIA JURÍDICA EN LOS ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y REPRESENTACION JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DEL MUNICIPIO DE TARQUI HUILA”, me permito conceptuar a la luz de la normatividad vigente lo siguiente:

La base legal que regula esta materia nace desde la misma Constitución Nacional que en su artículo 313 señala:

"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".

Posteriormente y referente a la materia aparece la ley 80 de 1993, que contiene el ESTATUTO GENÉRAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, que en su artículo 11 indica:

"ARTICULO 11. DE LA COMPETENCIA PARA DIRIGIR LICITACIONES Y PARA CELEBRAR CONTRATOS ESTATALES. *En las entidades estatales a que se refiere el artículo 20.:*

(...)

30. 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. (LA NEGRILLA FUERA DE TEXTO).***

Y finalmente en lo que tiene que ver con la facultad constitucional irrogada a las corporaciones municipales es expedida la ley 136 de 1994 que en su Artículo 32 el cual fue modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012, dice:

***"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 40.** 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. **"(LA NEGRILLA FUERA DE TEXTO)***

De la lectura de la anterior normativa queda claro que el Concejo Municipal está provisto de una serie de facultades de tipo constitucional, legal y reglamentario, facultades que deben ejercer dentro del marco normativo que contiene las mismas, a fin de no incurrir en posible extralimitación de sus funciones que les acarreen faltas disciplinarias y/o hasta penales y que en el caso de la autorización para que el alcalde pueda contratar la misma no puede convertirse en un limitante

que impida al ejecutivo municipal ejercer sus responsabilidades y competencias que en materia presupuestal, prestación de servicios y atención de las necesidades locales la misma constitución y la ley le ha asignado.

Es por ello que de conformidad con el Estatuto General de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto que, podemos concluir con claridad que es propio e innato del ejercicio y competencia de los alcaldes municipales, en este caso en particular el alcalde municipal de Tarqui Huila, que ostenta la facultad de celebrar contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual del mismo sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del Concejo Municipal.

Lo anterior ha sido decantado por el Consejo de Estado, como por ejemplo en el concepto 2215, del 9 de Octubre de 2014, proferido por su Sala de Consulta y servicio Civil dentro del expediente 1001-03-06-000-2014-00134-00, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, en el cual indicó que 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 y refiriéndose a la ley 1551 de 2012.

En este concepto también refiere la posición adoptada por la Honorable Corte Constitucional, quien en su sentencia C-738 de 2001, en la cual se estudió la constitucionalidad del citado numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, que fue modificado por el Art. 18 de la ley 1551 de 2011, indicando:

“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”

De donde nace otra conclusión palmaria respecto a dicha atribución que tanto la Constitución y la ley, les han otorgado a los concejos municipales en el sentido de

que la facultad para autorizar al alcalde para celebrar contratos y convenios debe ser entendida como una facultad excepcional y taxativa ya que dichas normas han indicado solo en qué casos taxativos puede la corporación pública municipal otorgar autorización al ejecutivo para contratar.

Y la naturaleza de que dicha facultad sea excepcional y taxativa ha sido reiterada en nuevas oportunidades por el Consejo de Estado, como por ejemplo en el concepto 2238, del 11 de marzo de 2015, proferido por su Sala de Consulta y servicio Civil, dentro del expediente 11001-03-06-000-2014-00285-00, con ponencia del Dr. William Zambrano Cetina, en el cual dijo:

"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. (…) De conformidad 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, 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 3 de la Ley 489 de 1998)."* ***(LA NEGRILLA FUERA DE TEXTO).***

Y este concepto al igual que lo dijo la Corte Constitucional en su sentencia de constitucionalidad C-738 de 2001 también ilustro lo siguiente:

"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; 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 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 tramite interno (dentro del concejo) para dicha autorización****. 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". 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".* **(LA NEGRILLA FUERA DE TEXTO).**

Y continúa este concepto del Consejo de Estado ofreciendo una claridad absoluta frente al tema indicando:

"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 autorizará 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 otorgará 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 e n 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" (LA NEGRILLA FUERA DE TEXTO).***

Conforme a lo anterior y a manera de conclusión, Me permito indicar lo siguiente:

En primer lugar, indicarle que, en su calidad de alcalde municipal de Tarqui Huila, no requiere autorización expresa y previa del Concejo Municipal para suscribir contratos y/o convenios sobre todo por cuanto en el Municipio de Tarqui Huila, no existen dentro de los acuerdos expedidos por dicha corporación uno que expresamente reglamente la forma de contratar del ejecutivo.

Y En segundo lugar, indicarle igualmente que, su facultad para contratar, al no existir un acuerdo interno de la entidad que la reglamente, se debe someter única y exclusivamente al imperio de la ley vigente, que en este caso hace referencia a la Ley 1551 de 2012, aquí citada, pudiendo entonces usted como alcalde municipal firmar todos los contratos y convenios que no estén señalados por el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.

Cordialmente,

EFRAIN CALDERON LONDOÑO
C.C. No. 80.002.513 de Bogotá D.C.
T.P. No. 174.871 del C.S. de la J.
Asesor Jurídico Externo