Cáceres, Antioquia, 10 de julio de 2026

SEÑOR
VICTOR ANDRÉS BANQUEZ SÁNCHEZ
SECRETARIO DE HACIENDA Y TESORERÍA MUNICIPAL
LA CIUDAD
E. S. D.

Asunto: Concepto jurídico sobre la facultad de contratación de la Señora Alcaldesa Municipal.

Cordial saludo,

En relación con la solicitud de concepto jurídico formulada en torno a la facultad de contratación de la Señora Alcaldesa Municipal, se desarrollan a continuación los preceptos normativos y las tesis jurisprudenciales que sobre la materia han fijado el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El presente concepto tiene carácter orientador y general; no comprende la solución directa de problemas específicos, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tiene el carácter de fuente normativa. Su finalidad es facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes en materia contractual.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Debe precisarse que el presente concepto se emite con ocasión de posturas encontradas surgidas entre la Administración Municipal y otras entidades de índole departamental y nacional de naturaleza pública, así como de requerimientos para la suscripción de documentos modificatorios, en relación con la facultad de contratación de la Señora Alcaldesa Municipal y la facultad del Concejo para autorizarla a celebrar contratos — su alcance.

II. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A. La facultad general de contratación del Alcalde Municipal

En primer término, la Constitución Política, en sus artículos 313 y siguientes, dispone lo siguiente:

"[...] ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:
1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. ***AUTORIZAR AL ALCALDE PARA CELEBRAR CONTRATOS*** *y ejercer pro tempore precisas funciones* ***DE LAS QUE CORRESPONDEN*** *al Concejo.*
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. [...]

ARTÍCULO 314. En cada municipio habrá un alcalde*, jefe de la administración local y representante legal del municipio. [...]*

ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:
1ª) [...]
3ª) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo [...]
9ª. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. [...]

(Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

De conformidad con el numeral 5) del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, es función 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 el mismo sentido, el artículo 11 de la Ley 80 de 1993 dispone:

"[...] 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°:*
a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.
b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.

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.*
2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.
3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.
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.*
c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles.

B. La facultad excepcional de autorización previa del Concejo Municipal

No obstante la facultad general antes descrita, existen contratos que, por disposición constitucional y legal, requieren de autorización previa del Concejo Municipal. Al respecto, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

"ARTÍCULO 32.- ATRIBUCIONES. *Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley,* ***son atribuciones de los concejos*** *las siguientes:*
1). Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del gobernador respectivo.
2). Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al Contralor al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

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 la 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 [...]

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."

(Subrayado, mayúsculas y negritas fuera de texto).

Conforme a la norma citada, corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para celebrar contratos, y decidir sobre la autorización de los contratos enunciados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Es decir que, si bien el alcalde cuenta de manera general con la potestad legal para suscribir contratos estatales, existen algunas excepciones a esta regla, las cuales deben ser previamente determinadas por el Concejo Municipal, a efectos de que el alcalde municipal conozca en qué eventos se requiere autorización previa por parte del Concejo.

De las normas transcritas se tiene que la autorización conferida por la Ley 80 de 1993 a los alcaldes debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales conferidas a los concejos y alcaldes; de ello se colige la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el ejercicio de la contratación, sin que ello pueda entenderse como una supeditación de toda la contratación a cargo del alcalde a dicha autorización.

C. Doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

Sobre este particular, el Consejo de Estado, mediante Concepto 2215 de 2014 (9 de octubre de 2014), emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló, en síntesis, las siguientes reglas:

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 expida un nuevo acuerdo sobre la materia; ello sin perjuicio de la facultad de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.

v. La potestad que la Constitución Política y la ley 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); se refiere únicamente 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 disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.

En síntesis, la atribución del Concejo Municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización está regida 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. Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde municipal 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 asignan al jefe de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

Así las cosas, en materia de contratación estatal el Alcalde Municipal cuenta con la facultad legal para su suscripción y, de manera excepcional, requerirá autorización del concejo únicamente en los contratos relacionados en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012), así como en aquellos que excepcionalmente establezca el concejo municipal, cuando tenga razones suficientes para ello.

D. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado

El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-738 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Sobre el alcance de esta atribución del Concejo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 1889 de 2008, precisó:

"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."

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sección Primera, mediante Sentencia del 19 de septiembre de 2019 (radicación 50001-23-31-000-2010-00548-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón), al indicar:

"[L]a 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. [...] 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'."

III. SÍNTESIS

De lo expuesto se concluye que la competencia del alcalde municipal para contratar no está sometida, de manera general, a toda la actividad contractual que desarrolle la administración municipal a través de su representante legal. La autorización del Concejo Municipal debe ser determinada y restringida, y solo procede frente a los asuntos contractuales que la ley señale expresamente o que, de manera razonable y excepcional, haya reglamentado el propio Concejo Municipal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

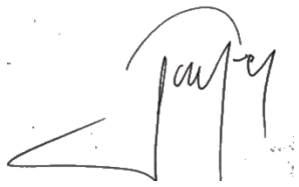
1. Se reitera que, para consideración del Profesional Abogado que acompaña los procesos de contratación de la Entidad, existe plena facultad legal para que la Señora Alcaldesa Municipal, como Ordenadora del gasto, y conforme a las disposiciones normativas y criterios jurisprudenciales expuestos, celebre Contratos Estatales y sus respectivas modificaciones.

2. El Profesional Abogado que acompaña los procesos de contratación aclara que el presente concepto no es vinculante y solo constituye un instrumento guía para las partes, a fin de considerar los elementos jurídicos esbozados en el presente escrito para la toma de decisiones.

3. La toma de decisiones, como no puede ser de otro modo, corresponderá a la Ordenadora del gasto y, en tanto obedece a un acuerdo de voluntades, a la otra parte con quien se pretenda suscribir el respectivo Contrato Estatal.

En los anteriores términos se presenta el concepto solicitado; no obstante, estaremos atentos a la complementación o aclaración que sobre el particular se requiera.

Cordialmente,



JORGE ARMANDO HERRERA GARCÍA
Abogado Contratista — Asesor Jurídico Externo
T.P. 154.976 del C.S. de la J.