**CONCEJOS MUNICIPALES – Régimen jurídico – Solicitud – Autorización alcalde – Acuerdo de autorización – Elementos del Acuerdo**

El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 incluyó dentro de las atribuciones de los concejos municipales la de “reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo”.

De ahí que corresponda a los concejos municipales expedir un acuerdo que regule i) “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva”; ii) “los criterios que debe seguir para otorgarla”; y iii) “los casos en los cuales tal autorización es necesaria”, teniendo en cuenta los intereses locales. En este punto procede resaltar que el legislador previó algunos eventos en los cuales los alcaldes deben solicitar una autorización de los concejos municipales. El parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994

Son dos los supuestos que obligan a los alcaldes a contar con una autorización de sus respectivos concejos municipales, a saber: i) cuando así lo disponga el acuerdo que se expida en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y ii) en los eventos en que la ley lo imponga, como en la contratación de empréstitos, la enajenación y compraventa de inmuebles, etc.

# Bogotá D.C., 18/12/2019 Hora 18:26:1s

# N° Radicado: 2201913000009397

Señor

Luis Alberto Olmedo Meneses

**Radicación:** Respuesta a la consulta 4201913000007521

**Temas:** Autorización de los concejos municipales y contratación con recursos del Sistema General de Regalías

**Tipo de asunto consultado:** Contratación con recursos del Sistema General de Regalías

Cordial saludo

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – responde su consulta del 5 de noviembre de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011, en los siguientes términos:

# Problema planteado

“[¿]los alcaldes municipales pued[e]n contratar los recursos del sistema General de Regalías sin autorización o facultades de los concejos municipales, para el desarrollo local y bienestar general de la comunidad?”.

# Consideraciones

Antes de responder la pregunta formulada, procede hacer una serie de reflexiones en relación con la autorización de los concejos municipales para contratar.

# Autorización de los concejos municipales

El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 incluyó dentro de las atribuciones de los concejos municipales la de “reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que se requiere autorización previa del Concejo”[[1]](#footnote-1)[[2]](#footnote-2).

Sobre dicha facultad, por la claridad con que se explica su contenido y alcance, procede citar lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-738 del 11 de julio de 2001, con ponencia de Eduardo Montealegre Lynett:

“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.

(…)

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.

(…)

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 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** (…)”. (Negrilla fuera de texto)

De ahí que corresponda a los concejos municipales expedir un acuerdo que regule i) “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva”; ii) “los criterios que debe seguir para otorgarla”; y iii) “los casos en los cuales tal autorización es necesaria”, teniendo en cuenta los intereses locales.

En este punto procede resaltar que el legislador previó algunos eventos en los cuales los alcaldes deben solicitar una autorización de los concejos municipales. El parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 dispuso:

[E]l 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.

Son dos los supuestos que obligan a los alcaldes a contar con una autorización de sus respectivos concejos municipales, a saber: i) cuando así lo disponga el acuerdo que se expida en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y ii) en los eventos en que la ley lo imponga, como en la contratación de empréstitos, la enajenación y compraventa de inmuebles, etc.

Corolario de lo arriba descrito, procede citar lo expuesto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto 1889 del 5 de junio de 2008, con ponencia de William Zambrano Cetina, en relación con el asunto en comento:

“De acuerdo con lo anterior, la Sala considera importante hacer las siguientes consideraciones:

1º. 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.

2º. 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. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución 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".

A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservase o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.

(…)

3. 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; por tanto, los concejos no podrán so pretexto de reglamentar dicha autorización, "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."

(…)

De acuerdo con lo anterior, es fácil concluir 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 entre dichos servidores y hace que los concejos municipales se conviertan en coadministradores de la gestión 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.

(…)

Así, la exigencia de los concejos municipales de obtener su autorización para contratar por el alcalde debe ser excepcional y para ello debe mediar un reglamento en el que esas corporaciones establezcan las hipótesis en que ello debe ocurrir, junto con el procedimiento para su operatividad, sin modificar los aspectos ya regulados por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sin interferir en el normal funcionamiento de la gestión contratación, como lo ordena la Ley 80 de 1993”.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado reiteró esta postura en el Concepto 2238 del 11 de marzo de 2015 con ponencia de William Zambrano Cetina, indicando que “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” y que excepcionalmente ella se requerirá i) en los eventos señalados en el acuerdo que se expida en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y ii) en los casos expresamente señalados en la ley.

# Respuesta

Con base en las consideraciones expuestas en el numeral anterior, se procede a responder la pregunta formulada, no sin antes recordar que los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – son orientaciones de carácter general y no suponen la solución directa de controversias específicas o el análisis de actuaciones particulares de entidades estatales.

* 1. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – no tiene competencia para determinar si un alcalde requiere o no autorización del concejo municipal para contratar con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.

Se recuerda que tanto la estructuración de los procesos de contratación como la celebración, ejecución, modificación y liquidación de los contratos estatales es de competencia exclusiva del ordenador del gasto de cada entidad estatal, como lo prevé el artículo 26 de la Ley 80 de 1993.

Sin perjuicio de ello, se aclara que son dos los supuestos que obligan a los alcaldes a contar con una autorización de sus respectivos concejos municipales, a saber: i) cuando así lo disponga el acuerdo que se expida en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y ii) en los eventos en que la ley lo imponga, como en la contratación de empréstitos, la enajenación y compraventa de inmuebles, etc.

Adicionalmente se debe destacar que dentro de las normas que regulan el Sistema General de Regalías, esto es, la Ley 1530 y el Decreto 1077 ambos de 2012, no existe disposición alguna que imponga a los alcaldes la obligación de solicitar a los concejos municipales la autorización para contratar.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



1. Por su parte, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prevé, en esa misma línea, que “las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos”. [↑](#footnote-ref-1)
2. A su turno, el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los concejos municipales “autorizar al alcalde para celebrar contratos”. [↑](#footnote-ref-2)