

CONCEJOS MUNICIPALES AUTORIZACION AL ALCALDE PARA CONTRATAR – Límites. La atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por el principio de excepcionalidad

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala sobre el alcance de la Ley 1551 de 2012 frente a la atribución de los concejos municipales de autorizar al alcalde para celebrar contratos. En particular se consulta si la Ley 1551 de 2012 restringió los casos en los que los alcaldes deben solicitar autorización del concejo municipal para contratar, o si además de las hipótesis previstas en dicha ley, los concejos municipales pueden establecer otros casos adicionales que también requieran su autorización. (...) (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 período de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento. (...) (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 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. Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde 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 le asignan al jefe de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 32 / LEY 1551 DE 2012 – ARTICULO 18

ALCALDES – Facultades en materia contractual

Esta Sala ya había precisado, como ahora se reitera, que: (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. Desde el punto de vista de la estructura de la norma (...) se observa que el legislador reproduce (conserva intacto) el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el cual se consagra la atribución general de los concejos municipales de (i) *señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar* y (ii) *reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización*. De manera que en este aspecto no hubo cambios particulares frente a lo que ya regulaba la Ley 136 de 1994 en su versión original. En cuanto al párrafo 4º (que es la parte novedosa de la norma), allí se establece, sin eliminar la regla general del numeral 3º, un listado de cinco (5) tipos contractuales para los cuales el alcalde debe obtener siempre, por disposición legal, autorización previa del concejo municipal para contratar. Se trata, según se observa, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 32 / LEY 1551 DE 2012 – ARTICULO 18

CONCEJOS MUNICIPALES – No les es permitido legislar o expedir normas en materia contractual

(...) (v) La potestad que la Constitución Política y la ley le 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); tal expresión solo se refiere 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.). **NOTA DE RELATORIA:** Sobre las atribuciones de los concejos

municipales, ver: Concepto del 5 de junio de 2008, Rad. 1889, MP. William Zambrano Cetina

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 313 / LEY 136 DE 1994 – ARTICULO 32 / LEY 1551 DE 2012 – ARTICULO 18

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación No.2215

Expediente: 11001-03-06-000-2014-00134-00

Referencia: Concejos municipales. Autorización al alcalde para contratar. Límites.

El Ministerio del Interior consulta a esta Sala sobre el alcance de la Ley 1551 de 2012 frente a la atribución de los concejos municipales de autorizar al alcalde para celebrar contratos. En particular se consulta si la Ley 1551 de 2012 restringió los casos en los que los alcaldes deben solicitar autorización del concejo municipal para contratar, o si además de las hipótesis previstas en dicha ley, los concejos municipales pueden establecer otros casos adicionales que también requieran su autorización.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con el organismo consultante, el asunto tiene los siguientes antecedentes:

1. El artículo 313-3 de la Constitución Política le asigna a los concejos municipales la función de *“autorizar al alcalde para celebrar contratos”*.
2. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 desarrolló la competencia constitucional de los concejos municipales y estableció que a estos les corresponde *“3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en*

que requiere autorización previa del Concejo.” Con base en lo anterior, se ha entendido que los concejos municipales pueden señalar por acuerdo los contratos que requieren su autorización, así como el trámite interno para su obtención.

Además, dice la consulta, la doctrina y la jurisprudencia se han referido a los límites de tal autorización, frente a lo cual se ha concluido que la potestad de los concejos municipales no es absoluta, en la medida que no le permite modificar el estatuto de contratación ni interferir en las funciones contractuales propias de los alcaldes.

3. La Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el sentido de establecer cinco (5) hipótesis precisas en que el alcalde necesita autorización del concejo municipal para contratar, situación que ha generado una discusión acerca de si esos serían los únicos casos en que el alcalde debe obtener tal autorización o si, por el contrario, el concejo municipal podría someter a su aprobación previa otros contratos adicionales a los señalados en dicha ley.

Con base en lo anterior **SE PREGUNTA:**

“1. Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, ¿las únicas autorizaciones que debe impartir el concejo municipal al alcalde para contratar son las previstas en el párrafo 4º del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la citada Ley 1551?

2. ¿O, por el contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 3º de la Constitución Política y 32 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar tanto en los casos señalados por la corporación en el reglamento que expida para el efecto, como en los casos previstos expresamente en el párrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012?”

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia de los concejos municipales para sujetar a su autorización previa la suscripción de determinados contratos por parte del alcalde se encuentra prevista directamente en la Constitución Política, que en su artículo 313 señala lo siguiente:

“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.”

2. Esta atribución constitucional fue desarrollada en la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en cuyo artículo 32 se estableció lo siguiente:

“Artículo 32. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la Ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

4. *Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.”*

De este modo, 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. Así se señaló en la 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:

*“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”.¹ (se resalta)*

Se hace notar, por ser el objeto de esta consulta, la atribución que se confiere a los concejos municipales para establecer mediante acuerdo qué contratos deben someterse a su autorización, así como el trámite interno para su obtención.

¹ Sentencia C-738 de 2001. Ver también Concepto 1989 de 2008 de la Sala de Consulta y Servicio Civil: “De acuerdo con lo anterior, la Sala considera importante hacer las siguientes consideraciones: “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. (...) 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 (...) 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.”

3. Posteriormente, el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 de la siguiente manera (se transcribe lo pertinente a esta consulta):

“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 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.”*

En este punto del análisis el organismo consultante pregunta si con esta reforma los concejos municipales *perdieron la competencia para señalar mediante acuerdo los contratos que requieren su autorización*, en el entendido de que solo estarían sujetos a dicho trámite los casos expresamente señalados por el legislador en el parágrafo 4° de la norma citada.

Dicho de otro modo se ha generado el interrogante de si los 5 casos señalados en el parágrafo 4° de la norma transcrita, son los únicos que requieren autorización de los concejos municipales o si estos podrían, en ejercicio de la competencia general contenida en el numeral 3° del mismo artículo 32, adicionar esa lista con otros contratos que consideren necesario someter a su aprobación previa.

4. Para la Sala la respuesta es negativa para la primera parte de la proposición y afirmativa para la segunda. Es decir que los concejos municipales, de manera razonable y con los límites que más adelante se indican, sí pueden someter a su autorización otros contratos adicionales a los señalados en la ley. Lo anterior por las razones que se exponen a continuación:

4.1 Primera razón: la estructura y contenido del artículo 32 de la Ley 136 de 1994

Desde el punto de vista de la estructura de la norma arriba transcrita se observa que el legislador reproduce (conserva intacto) el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en el cual se consagra la atribución general de los concejos municipales de (i) *señalar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar* y (ii) *reglamentar el trámite interno (dentro del concejo) para dicha autorización*. De manera que en este aspecto no hubo cambios particulares frente a lo que ya regulaba la Ley 136 de 1994 en su versión original.

En cuanto al párrafo 4º (que es la parte novedosa de la norma), allí se establece, sin eliminar la regla general del numeral 3º, un listado de cinco (5) tipos contractuales para los cuales el alcalde debe obtener siempre, por disposición legal, autorización previa del concejo municipal para contratar. Se trata, según se observa, de contratos que por su naturaleza pueden afectar de manera importante la vida municipal, razón por la cual el propio legislador ordena su aprobación previa por el órgano de representación popular del respectivo territorio.

Así las cosas, *prima facie* no se encuentra ninguna contradicción o antinomia entre los contenidos normativos del numeral 3 y del párrafo 4º del nuevo artículo 32 de la Ley 136 de 1994, pues no se puede afirmar que el señalamiento por el legislador de ciertos contratos que requieren autorización del concejo municipal (párrafo 4º) implique necesariamente una restricción o *derogación tácita* de la atribución general que el mismo artículo confiere a los concejos municipales para señalar otros contratos que también deban sujetarse a su autorización previa (numeral 3º).

Por el contrario, la Sala observa que el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 puede leerse de manera armónica y con respeto tanto por las competencias propias de los concejos municipales en su condición de órgano de participación y representación popular a nivel local (artículo 313 C.P.), como del Congreso de la República en su posición de legislador y ordenador general del régimen territorial (artículo 287 C.P.).

De manera que la interpretación que se hace en la primera pregunta de la consulta -que solo estarían sometidos a la autorización del concejo municipal los casos señalados expresamente en la ley y que los concejos municipales no podrían someter otros contratos a dicho requisito- no se desprendería del contenido mismo de la norma analizada y, en tal sentido, no sería atendible.

4.2 Segunda razón: El legislador no podría “vaciar” -dejar sin contenido- la atribución constitucional de los concejos municipales

Además de lo señalado anteriormente, es necesario tener en cuenta que la atribución de los concejos municipales en relación con los contratos que suscribe el alcalde (i) es de carácter constitucional, (ii) tiene una estrecha relación con los principios de descentralización y autonomía territorial que informan el Estado colombiano (artículo 1º ibídem) y (iii) sirve al propósito del Constituyente de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (artículo 2º)². De modo que existirían mejores razones constitucionales para preferir una lectura de la norma analizada que en lugar de restringir, desarrolle los propósitos y fines de la atribución conferida a los concejos municipales.

Al respecto, cabe recordar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-738 de 2001:

*“Pues bien, si una de las funciones propias de los Concejos es la de autorizar al alcalde para contratar, tal y como lo dispone el artículo 313-3 Superior, **es claro que la facultad de reglamentar lo relacionado con tal autorización también forma parte de sus competencias constitucionales, por virtud del numeral 1 del mismo canon constitucional.** Es decir, si los Concejos pueden reglamentar el ejercicio de sus propias funciones, y una de sus funciones es la de autorizar al alcalde para contratar, se concluye lógicamente que tales corporaciones cuentan con la competencia constitucional para reglamentar el ejercicio de tal atribución, y que no es necesario que el legislador haya trazado, con anterioridad, una regulación detallada del tema. Así, en criterio de esta Corporación, este último precepto constitucional es un fundamento suficiente para que el Legislador haya confirmado que las Corporaciones municipales de elección popular tienen la posibilidad de reglamentar una de sus funciones constitucionales propias, cual es la de otorgar al correspondiente jefe de la administración municipal autorizaciones para contratar.” (se resalta)*

Por tanto, sería constitucionalmente inadmisibles una interpretación que anule o le reste toda eficacia a la facultad constitucional de los concejos municipales de decidir, dentro del ámbito de su autonomía, qué contratos deben someterse a su autorización. Como ha indicado la jurisprudencia, se desconoce la autonomía constitucional de las entidades territoriales cuando la ley hace “un vaciamiento” de las competencias de los departamentos y municipios, situación que se da cuando “el ente territorial pierde el control y el direccionamiento de la actividad administrativa que originalmente detenta por atribución constitucional”³.

En consecuencia, desde el punto de vista constitucional tampoco existirían razones suficientes para forzar una lectura que, además de no derivarse del contenido literal del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, produce un sacrificio

² Sentencia C-738 de 2001.

³ Sentencia C-105 de 2013. Ver también Sentencia C-149 de 2010.

innecesario de los principios constitucionales de descentralización, autonomía territorial y participación.

4.3 Tercera razón: posibilidad de hacer una lectura armónica e incluyente de la norma

Sobre el particular debe recordarse lo reiterado por la jurisprudencia constitucional respecto a la necesidad de hacer compatibles -no excluyentes- las competencias del Congreso de la República en materia de ordenamiento territorial y las propias de los entes territoriales por virtud de la autonomía constitucional de la cual son titulares:

“5.2.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado en múltiples oportunidades de advertir y describir las complejas tensiones que se suscitan entre la definición de Colombia como una república unitaria y el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Estas tensiones exigen un esfuerzo de armonización de los intereses constitucionales que en esta materia entran en tensión, con el propósito de garantizar el respeto a los contenidos básicos de la libertad territorial previstos en el artículo 287 de la Constitución.

5.2.2. No es posible establecer relaciones de precedencia definitivas entre los intereses constitucionales referidos. En esa dirección, las exigencias adscritas al principio autonómico así como aquellas vinculadas al principio unitario, no son absolutas. En efecto, y de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, en el caso de las primeras la Constitución establece una prohibición de afectar los contenidos básicos requeridos para la existencia de entidades territoriales con suficiente libertad política, económica y administrativa; y, en el caso de las segundas, existe el deber de ejercer las competencias atribuidas en el marco que establezca o defina la ley y la Constitución (art. 287)”⁴.

Lo anterior conduce en el caso concreto a la necesidad de privilegiar una interpretación integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, con la cual se armonicen el carácter unitario, pero a la vez descentralizado y participativo, del Estado Colombiano:

*“Entre estos dos extremos -la prohibición de afectar el núcleo esencial de la autonomía y la prohibición de romper el carácter unitario de la República-, existe una multiplicidad de posibilidades de decisión por parte del legislador pudiendo identificar y establecer **diferentes formas de interacción o armonización de los principios autonómico y unitario**. La radicación de esta competencia en el Congreso se explica en lo prescrito por el artículo 287 de la Constitución conforme al cual el ejercicio de los derechos de las entidades territoriales -y por ello la gestión*

⁴ Sentencia C-100 de 2013. Ver también Sentencias C-579 de 2001, C-738 de 2001 y C-

*de sus intereses- debe desplegarse dentro de los límites de la Constitución y la ley.*⁵

De modo que existen mejores y más poderosas razones para entender que la ley 1551 de 2012 no eliminó, porque no podía hacerlo, la facultad de los concejos municipales de señalar qué contratos adicionales a los previstos en la ley, también requieren su autorización.

5. En síntesis, una lectura integral del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, permite concluir que requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (parágrafo 4º) y (ii) los demás que determine los propios concejos municipales en ejercicio de su propia competencia constitucional (numeral 3º).

De esto modo se logra un equilibrio adecuado entre las potestades de configuración legal del Congreso de la República y el ámbito de autodeterminación que el Constituyente reservó a las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos.

6. En todo caso, cabe recordar, como lo ha señalado la jurisprudencia⁶ y la doctrina de esta Sala⁷ y lo pone de presente también el organismo consultante, que la función de los concejos municipales en esta materia no puede interpretarse de forma aislada y sin consideración a las competencias propias del legislador y de los alcaldes. Por tal razón no es una potestad *absoluta* (no puede abarcar todos los contratos que celebre el alcalde), sino referida exclusivamente a aquéllos contratos que **excepcionalmente** lo requieran por su importancia, cuantía o impacto local.

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 celebrar los contratos necesarios para la ejecución del presupuesto y los planes locales de desarrollo e inversión, así como para asegurar la prestación eficiente y oportuna de los servicios a su cargo.

⁵ Sentencia C-100 de 2013.

⁶ Ver Sentencias C-086 de 1995 y C-738 de 2001.

⁷ Conceptos 1889 de 2008 y 1371 de 2001.

Por otro lado, hay que señalar que ni la Constitución ni la ley *obligan* al concejo municipal a someter todos o algunos contratos en particular a su autorización; se trata de una *facultad* o atribución conferida a dicha corporación para que sea realizada en la medida en que así lo aconsejen criterios de excepcionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. De modo que si un determinado concejo municipal no la ejerce porque no lo considera necesario, esa sola circunstancia no afecta la contratación local, pues el alcalde tiene su competencia propia para contratar y, por esa vía, ejecutar el presupuesto municipal y los planes de inversión y desarrollo locales.

En este sentido la Corte Constitucional señaló:

“Sin embargo, 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

(...) Por lo mismo, 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 que les confiere la norma que se analiza debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada (...)*⁸

Con base en lo anterior, esta Sala ya había precisado⁹, como ahora se reitera, que:

⁸ Sentencia C-738 de 2001. El mismo sentido se pronunció la Sala de Consulta en Concepto 1889 de 2008, en el cual se señaló de manera categórica que la atribución de los concejos municipales “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”. Así mismo indicó que “la reglamentación de la autorización” de que trata el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 no se refiere a la función contractual del alcalde, sino, exclusivamente, al “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”.

⁹ Concepto 1889 de 2008. Al revisar los antecedentes de la ley se observa que en los primeros debates se quisieron llevar a la ley estos límites por el abuso que en algunos casos se ha hecho de la potestad conferida a los concejos municipales. Por ejemplo, en el Proyecto de ley (Gaceta

(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 vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.

(v) La potestad que la Constitución Política y la ley le 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

191 de 2011) se señalaba con mayor claridad el alcance la función: señalar el procedimiento interno que deberá seguir el Alcalde ante los Concejos para obtener la autorización respectiva; los criterios que debe seguir para otorgarla; los casos en los cuales tal autorización es necesaria y los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización. Y en la ponencia para Segundo Debate (Gaceta del Congreso 723 de 2011) se propuso la siguiente redacción: “**Parágrafo 4°.** El Concejo Municipal dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá el Acuerdo por medio del cual se reglamenta la facultad para autorizar al alcalde para contratar, establecida en el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política. **El reglamento expedido debe observar los principios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia de la administración pública, de tal manera que se garantice el funcionamiento permanente y eficiente de los servicios a cargo del municipio.** (subrayado y negrilla original).

(Ley 80 de 1993); tal expresión solo se refiere 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 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.

Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde 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 le asignan al jefe de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

Finalmente cabe señalar que el legislador podría, como sería incluso recomendable, desarrollar de manera detallada criterios adicionales a los ya señalados por la jurisprudencia, para garantizar así mayor uniformidad y coherencia en el ejercicio de la atribución constitucional de los concejos municipales a la que se ha hecho referencia.

Con base en lo anterior,

(III) La Sala RESPONDE:

“1. Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, ¿las únicas autorizaciones que debe impartir el concejo municipal al alcalde para contratar son las previstas en el párrafo 4º del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la citada Ley 1551?”

¿O, por el contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral 3º de la Constitución Política y 32 numeral 3º de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, el concejo municipal debe autorizar al alcalde para contratar tanto en los casos señalados por la corporación en el reglamento que expida para el efecto, como en los casos previstos expresamente en el párrafo 4 del artículo 132 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012?”

De conformidad con el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, requerirán autorización del concejo municipal: (i) los contratos señalados expresamente en la ley (párrafo 4º) y (ii) los demás que, en los términos y con los límites señalados en este concepto, determinen excepcionalmente los concejos municipales en ejercicio de sus propias competencias (numeral 3º).

Por tanto, los concejos municipales deberán respetar las competencias del Congreso de la República y las que la Constitución y la ley radican en los alcaldes como representantes legales y directores de la actividad contractual en su territorio, conforme a lo señalado en este Concepto.

Remítase al señor Ministro del Interior y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NÁMÉN VARGAS
Presidente de la Sala

GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala