



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

7.2

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Numero Radicacion:2-2014-008464

Fecha Radicacion: 5 Mar 2014 16:13:51

Destino:62-ALCALDIA MUNICIPAL

Origen:SUBDIRECCION DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL TERRITORIAL

No.Folios:2 No. Anexos:3

Señor:

ALBERTO RESTREPO MUÑOZ

Secretario de Planeación

Secretario Técnico OCAD Municipal

Carrera 8 No. 5 - 35

Alcalá - Valle

Asunto: Radicado 1-2014-0011843

Tema: Otros temas territoriales

Subtema: Autorización para contratar

Respetado Señor Restrepo:

Antes de dar respuesta a su consulta, es conveniente poner de presente que la asesoría que presta la Dirección General de Apoyo Fiscal a las entidades, en los términos del Decreto 4712 de 2008, no comprende la solución directa de problemas específicos. De conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio cumplimiento ni de ejecución.

A continuación damos respuesta a su consulta del asunto radicado en esta Entidad, donde solicita concepto sobre el:

El alcalde Municipal requiere autorización del Honorable concejo Municipal para adelantar procesos de contratación que superen la mínima cuantía establecidas para el Municipio, y en virtud de que el 30 de diciembre de 2013, le fueron aprobados al Municipio de Alcalá, a través del OCAD Municipal, dos proyectos para ser ejecutados con recursos del sistema general de regalías cuyo valor individual supera la mínima cuantía, solicitamos a ustedes concepto jurídico con el fin de tener claridad sobre la necesidad o no de pedir autorización al Honorable Concejo Municipal para adelantar los procesos contractuales que permitan la ejecución de estos importantes proyectos, toda vez que en el acuerdo 010 de 2013 se aprobó el "Presupuesto General de rentas y recursos de capital y gastos del Municipio de Alcalá" y los recursos del Sistema General de Regalías, no hacen parte de lo aprobado en el acuerdo antes mencionado por el Honorable Concejo Municipal para la vigencia 2014"

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

*mykiam
marzo 6, 2014
awd*

En lo que tiene que ver con la autorización para contratar, el Artículo 313 de la Constitución Política dispone que el Concejo Municipal debe autorizar al alcalde para celebrar contratos, así:

"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."

Ahora bien en lo relacionado con el numeral 5° literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, donde señala que además de las funciones consignadas en la Constitución, la Ley, la ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo tendrá las siguientes funciones:

*"D) En relación con la Administración Municipal:
(...)*

5. 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."

Igualmente, el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 134 de 1994 dispone que al concejo le corresponde **"Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando que requiere autorización previa del concejo"**

Asimismo, la Ley 1551 de 2012 en su artículo 18 introduce una modificación al artículo 32 de la Ley 134 de 1994 y en su parágrafo 4° manifiesta:

"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 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.*"

De acuerdo con lo antes citado, se señala que la autorización del concejo al alcalde para contratar no se limita a los casos señalados en el parágrafo 4° del artículo 18 de la ley 1551, sino también en lo que se dispone en el acuerdo donde se señala qué casos se requiere autorización por parte del concejo.

En ese orden de ideas, depende del reglamento de cada entidad territorial, para determinar en qué circunstancias se requiere la autorización para el concejo para contratar, sin embargo se entiende como una obligación legal para el concejo dar la autorización para contratar al alcalde en los casos taxativamente señalados en el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2013.

Por otro lado, se precisa que hay diferencia entre la autorización para contratar por parte del concejo y las facultades presupuestales, ya que estas facultades son necesarias para que la entidad pueda desplegar el ejercicio contractual mas no para determinar la autorización para contratar.

Así pues, para complementar en lo que respecta en a las autorizaciones que da el concejo a los alcaldes para contratar me permito anexar oficio con radicado 2-2012-040082 de noviembre 14 de 2012.

Atentamente,



LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

C.C.: María Isabel Ulloa ~ Coordinadora Grupo de Regalías
Anexo: Oficio Radicado 2-2012-040082 de noviembre 14 de 2012 con tres (3) folios.
Revisó: Luis Fernando Villota Quiñones.
Elaboró: María Bravo Cuéllar



7.2

Bogotá D.C.,

Señora:

LUZ MARY CÁRDENAS HERRERA

Secretaria de Hacienda Municipal

secretariadehacienda@duilama-boyaca.gov.co

Asunto: Radicado 1-2012-0057586

Tema: Otros temas territoriales

Subtema: Ley 1551 de 2012

Respetado Señor Gómez:

Antes de dar respuesta a su pregunta, es conveniente poner de presente que la asesoría que presta la Dirección General de Apoyo Fiscal a las entidades, en los términos del Decreto 4712 de 2008, no comprende la solución directa de problemas específicos. De conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio cumplimiento ni de ejecución. A continuación damos respuesta a su consulta del asunto radicado en esta Entidad, donde se pregunta lo siguiente:

"El artículo 18, modificado por el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, en su párrafo 4° habla de cuáles son las autorizaciones que el concejo municipal otorga al Alcalde para contratar, pero en su numeral 6°. Dice "y las demás que determine la ley", se sobreentiende (Sic) que las leyes que nazcan a partir de la ley 1551 textualmente se deberán cumplir.

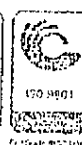
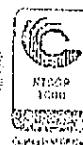
La inquietud es: ¿Con la Ley 80 para desarrollar las actividades contractuales en ejecución del Plan de Desarrollo se requieren facultades por el Concejo Municipal para autorizar a la Alcaldesa para la contratación?

Esto se hace teniendo en cuenta que el artículo 32 de la Ley 136, en su numeral 3°. "Reglamenta la autorización al Alcalde para contratar, señalando los casos específicos en los que se requiere autorización para ello"; así las cosas ese numeral quedo sin vigencia y por ende la reglamentación para contratar se asuma que quedó arreglada en el párrafo 4°. de las (Sic) Ley 1451 (Sic) de 2012"

En lo que tiene que ver con las atribuciones de los concejos municipales en relación con la modificación del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 introducida por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y sobre todo respecto con la facultad que tienen los concejos para reglamentar la autorización para contratar señalando los casos en que requiere autorización previa del concejo, se tiene que es una facultad otorgada por la Constitución en su artículo 313 en su numeral 3°, así:

"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."



Sic

Ahora bien, la Ley 136 de 1994 en su artículo 32 señala las atribuciones que tienen los concejos además de las señaladas por la Constitución y las leyes y ordenanzas, entre ellas en su numeral 3° se encuentra "Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando que requiere autorización previa del concejo"

En ese orden de ideas, la Ley 1551 de 2012 en su artículo 18 modifica el artículo 32 de la Ley 134 de 1994 introduce en su párrafo 4° conforme a las facultades que se señala en el artículo 313 numeral 3° de la Constitución lo siguiente:

"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 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:

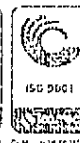
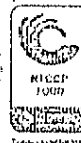
1. Contratación de empréstitos.
2. Contratos que comprometan vigencias futuras.
3. Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.
4. Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.
5. Concesiones.
6. Las demás que determine la ley."

En ese mismo sentido y teniendo en cuenta la exposición de motivos de la ley antes mencionada, en materia de contratación señala que "Se faculta a los alcaldes para celebrar contratos dirigidos a atender situaciones de desastres o riesgos inminentes y seguridad, sin que se necesite autorización del concejo, solo para estos casos específicos".

Sin embargo, en sentencia de la H. Corte Constitucional C 738 de 2001, donde se hace estudio de la constitucionalidad del artículo 32 numeral 3 de la Ley 136 de 1994, señala los límites a la reglamentación de la autorización al alcalde para contratación, así:

"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. Igualmente, al constituir esta función una manifestación de la colaboración armónica que, en virtud del artículo 116 Superior, debe existir entre los distintos órganos del Estado -tanto entre los pertenecientes a una misma rama del poder público, como entre las distintas ramas-, a ella es aplicable lo dispuesto por esta Corte en cuanto al tema de las leyes de autorizaciones, en virtud de las cuales podrá el Congreso autorizar al Ejecutivo para contratar (art. 150-9, C.P.). En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta lo que se estableció en la sentencia C-466/97, en los siguientes términos:

"La introducción del concepto de ley de autorizaciones en la Carta de 1991 corresponde a una tradición constitucional, pues el artículo 76 numeral 11 de la Constitución de 1886 otorgaba al Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos, como quiera que la creación de vínculos



jurídicos individuales siempre se han considerado como asuntos propios de la mecánica de ejecución de programas gubernamentales, por lo cual son asuntos de la naturaleza administrativa del gobierno. Por consiguiente, la ley de autorizaciones se ha entendido como el beneplácito legislativo para que el Gobierno ejerza una función propia dentro de su ámbito constitucional. Por lo tanto, el ejercicio mismo de la actividad contractual es una actividad privativa del Gobierno, que debe contar con la aprobación del Congreso, como manifestación del ejercicio coordinado y armónico de la función pública.

(...) De lo anteriormente expuesto se colige que, frente a la facultad para celebrar contratos creadores de situaciones jurídicas concretas, la Constitución faculta al Legislador para que permita al Gobierno que se vincule jurídicamente y por ende se obligue en el campo contractual. Sin embargo, la Carta no autoriza que el Legislador le imponga al Ejecutivo la celebración de un contrato específico, pues la autorización del Congreso está sometida a la realización de un acto de naturaleza administrativa. Por lo tanto, los artículos impugnados transgreden la Constitución.

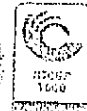
El anterior razonamiento es aplicable, mutatis mutandi, a las autorizaciones que los concejos municipales otorgan a los alcaldes para contratar, y por lo mismo, a la reglamentación que sobre el particular expidan tales Corporaciones, en ejercicio de lo dispuesto en la norma acusada. Por lo mismo, no 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. En otras palabras, la reglamentación que expidan estas corporaciones deberá limitarse a trazar las reglas aplicables al acto concreto y específico mediante el cual el concejo autoriza al alcalde para contratar, señalando los casos en que es necesario, sin entrar a regular aspectos como la selección de los contratistas, los contratos específicos a realizar, etc.

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 oblique 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 fesionen lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas legales aplicables, los concejos podrán decidir cómo ha de surtir el proceso de autorización, en los casos en que sea necesario de conformidad con los intereses locales. En otras palabras, la norma acusada fomenta el ejercicio autónomo de las competencias municipales, así como su adecuación a las necesidades particulares del ente respectivo, sin que por ello pueda generarse un estímulo para la existencia de diversos Códigos Fiscales Municipales, puesto que siempre habrá de respetarse lo dispuesto por el legislador en la Ley 80 de 1993 y demás legislación aplicable.

Igualmente, el H. Consejo de Estado en su sala de Consulta y Servicio Civil¹, se refiere al respecto:

¹ Radicación N° 1.889 de cinco de junio de 2008. Consejero Ponente William Zambrano Celina



[Handwritten signature]

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."

Advierte además ese Tribunal que se trata de una función de naturaleza administrativa y, por tanto, que no comporta facultades legislativas en materia de contratación; en consecuencia, a través de ella no pueden modificarse o regularse materias propias del legislador, en especial las relativas a los procedimientos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación, por lo que el concejo "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".

Se precisa entonces que la reglamentación a que se refiere el numeral 3º de la Ley 136 de 1994 únicamente comprende tres aspectos: "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". Así, la competencia del concejo habrá de estar referida únicamente "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. Estas normas no serán de tipo legal, sino de tipo administrativo, sin que sea necesario contar con una regulación previa del tema por parte del Legislador."

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.

Cabe aclarar que contrario a lo señalado en la Consulta, en la Sentencia C-738 de 2001 que se acaba de citar, no se señala que los alcaldes puedan contratar sin la autorización del concejo municipal prevista en el artículo 313 de la Constitución, de manera que en ello no existe contradicción alguna con el Concepto 1371 de 2001 también citado en precedencia; advierte sí la Corte, como se dijo, que los concejos deben cumplir esa función de manera razonable, de forma que a través de ella no podrán entorpecer el normal funcionamiento de la actividad contractual municipal ni inmiscuirse en las funciones propias de los alcaldes.

Al respecto, es pertinente también citar aperturas de la sentencia C-086-95¹⁹, que declaró inexecutable el primer inciso del numeral 5º del artículo 32 de la ley 80 de 1993, según el cual las entidades estatales sólo podían celebrar contratos de fiducia pública cuando las autorizara la ley, la asamblea departamental o el concejo municipal, según el caso, en la medida que la Constitución no prevé que se pueda reservar para las asambleas departamentales ni para los concejos municipales la autorización de todos los contratos que se celebren en el nivel territorial. Señaló la Corte:

(...)

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. (Destacado por fuera del texto)

Conforme a lo anterior, se tiene que la facultad que tiene el concejo para reglamentar las autorizaciones al alcalde, debe ser ejercida de una manera razonable, por lo tanto, las normas deben interpretarse de manera armónica. En ese sentido, dicha reglamentación no se restringe solo a los casos planteados por el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, ni que en la reglamentación de la Entidad Territorial se disponga que requiera autorización del concejo en todos los contratos para que el alcalde pueda contratar.

Conforme a lo anterior, la reglamentación que tenía la entidad territorial no queda sin vigencia, sino que se debe tenerse en cuenta que los contratos que menciona el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 requieren autorización por mandato legal.

Respecto a la facultad que tiene los concejos para la reglamentación de la autorización al alcalde para contratar, se tiene:

- Conforme a los lineamientos constitucionales, no existe ninguna limitación a la facultad otorgada a los concejos mediante el artículo 313 de la constitución.
- Según lo anterior, dicha reglamentación no puede limitarse a los contratos señalados en el parágrafo 4° del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994.
- Acorde a la Sentencia de la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad del artículo 32 numeral 3° del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, dicha facultad otorgada al concejo debe ser ejercida de forma razonable, en el sentido que no se puede caer en que todos los contratos que celebre la administración requieran autorización por parte del concejo, conforme a los principios de la función pública consagrados en el artículo 209 de la constitución.

Atentamente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES
Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Revisó: Luis Fernando Villota Quiñones.
Elaboró: María Bravo Cuéllar

