

## AUTORIZACIÓN PARA CONTRATAR: CLASIFICACIÓN, OBLIGATORIEDAD Y OPOSICIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA <sup>1</sup>

Laura Johana Santos Vargas<sup>2</sup>

**RESUMEN.** Las entidades estatales cuentan con una autorización general para celebrar contratos con fundamento en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, no obstante, en ciertas ocasiones se requiere de autorizaciones especiales o adicionales. En ese sentido, se estudia la clasificación de las autorizaciones para contratar, su obligatoriedad, la oportunidad para obtenerlas, la posibilidad de obtener autorización luego de la apertura del procedimiento de selección o de la celebración del contrato, la oposición político-administrativa, entre otros aspectos afines.

### Introducción

Actualmente el Centro de Estudios de Derecho Administrativo —CEDA— se ocupa de *la autorización para contratar*, este escrito particularmente estudia aspectos como: *i)* las clasificaciones de las autorizaciones para contratar; *ii)* la obligatoriedad frente a esas autorizaciones; *iii)* la oportunidad para obtenerlas; *iv)* las posibles consecuencias de abrir una licitación sin la autorización requerida; *v)* la posibilidad de obtener la autorización de manera posterior y *vi)* la oposición político-administrativa.

### 1. Clasificación de las autorizaciones para contratar

En primer lugar, las autorizaciones para contratar se clasifican con base en su carácter general o especial. Clasificación que plantea Benavides<sup>3</sup>, según la cual el régimen de las autorizaciones legales para contratar se clasifica en 3: una autorización de carácter general y necesaria para la validez de todo contrato y otros

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 23 de abril de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del profesor Cristian Andrés Díaz Díez y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA —que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo— sino también para beneficio de toda la comunidad académica. La línea de investigación en la que se enmarca el ensayo es la *contratación estatal*, dirigida por el Profesor (Investigador Principal) Fabián Gonzalo Marín Cortés.

<sup>2</sup> Auxiliar de Investigación del *Grupo de Estudio de Derecho Público*, Nivel II, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* —CEDA—.

<sup>3</sup> BENAVIDES, José Luis. *El contrato Estatal, entre el derecho público y el derecho privado*. 2a Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 115.

dos tipos de autorizaciones que son excepcionales y su imposición depende de una decisión administrativa.

Cuando el autor menciona la autorización de carácter general se refiere a la competencia que le otorga el artículo 150, inciso final de la Constitución Política al legislador para expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–. Dicha autorización se materializó a partir de la ley 80 de 1993 junto con las demás normas complementarias o modificatorias, es decir, que son disposiciones que contienen una autorización general frente a las entidades públicas para que estas puedan contratar sin que sea necesaria una norma especial expedida por una corporación pública. Así lo reitera la Corte Constitucional en la Sentencia C-449 de 1992 al señalar que el inciso final del artículo 150 superior «[...] contiene una autorización general, impersonal, no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones»<sup>4</sup>.

No obstante, también existen las autorizaciones especiales o excepcionales, Benavides las denomina como «tutelas administrativas» y «escogencia política». La primera se refiere a las autorizaciones que pueden establecer las corporaciones de elección popular cada vez que lo consideren útil, y son a las que se refieren los artículos 150.9<sup>5</sup>, 300.9<sup>6</sup> y 313.3<sup>7</sup> de la Constitución Política. Según la Corte Constitucional se trata de autorizaciones que implican un control especial para ciertos contratos, pues no se requieren para la totalidad de contratos o de procedimientos de selección –tema que se profundiza en el siguiente ítem–.

La tercera clasificación de autorizaciones a la que se refiere Benavides es la que titula como «escogencia política». También es excepcional y se refiere al hecho de que este tipo de autorizaciones «[...] constituyen una decisión política de las corporaciones de elección popular cuando consideran importante vigilar

---

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> «Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...]

»9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. [...]

<sup>6</sup> «Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: [...]

»9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales. [...]

<sup>7</sup> «Artículo 313. Corresponde a los Concejos: [...]

» 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. [...]

particularmente la celebración de ciertos contratos [...]»<sup>8</sup>. En ese sentido, el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales tienen completa autonomía para establecer dichas restricciones contractuales en su respectiva jurisdicción territorial, es decir que las autorizaciones que imponga una ley solo pueden referirse a los contratos del Gobierno Nacional, las que se creen mediante ordenanzas departamentales solo tienen alcance frente a los contratos de los gobernadores, y las creadas mediante acuerdos municipales solo restringen los contratos de los respectivos alcaldes.

Así pues, cada entidad territorial decide las autorizaciones que va a requerir —no el Congreso—, por tanto, las corporaciones de elección popular deben determinar de manera explícita los contratos que necesitan este tipo de autorización. A pesar de que la regla general en la Ley 80 es la libertad contractual también es posible que normas especiales impongan excepciones de manera expresa.

Al tener clara la clasificación de las autorizaciones para contratar de carácter general y las autorizaciones especiales, se puede mencionar una subclasificación o clasificación diversa frente a las mismas en el siguiente sentido: autorizaciones abiertas, autorizaciones para cada contrato, autorizaciones limitadas en cuanto al valor y autorizaciones limitadas en cuanto al objeto. En primer lugar, dentro las *autorizaciones abiertas* se encuentra el artículo 150, inciso final de la Constitución Política, esto es la autorización general, impersonal y no individualizada para la celebración de un contrato cuyo objeto sea la satisfacción de las necesidades del funcionamiento del servicio bajo ciertas condiciones.

Esta autorización abierta es la misma que Benavides denomina como *autorización general*, pues no es necesaria una norma particular expedida por alguna corporación pública de elección popular cada vez que una entidad estatal pretenda celebrar un contrato. Así mismo, se considera una autorización general ya que se ejerce por un tiempo indeterminado y sin que se extinga por el hecho de haber celebrado un contrato<sup>9</sup>. Permanece esta autorización abierta en tanto no exista una disposición especial, pues se reitera que el Estatuto puede exigir para cierto tipo de contratos o actividades el sometimiento a una ley o disposición especial.

Otra clase de autorización es aquella que se solicita *para cada contrato*, y es el caso del artículo 150, numeral 9° de la Constitución política, según el cual se debe solicitar la autorización ante el Congreso por parte del Gobierno cada vez que

---

<sup>8</sup> BENAVIDES, José Luis. El contrato Estatal, entre el derecho público y el derecho privado. 2a Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 117.

<sup>9</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3ª ed. Bogotá: Legis, 2016. p. 285.

quiera celebrar un contrato relacionado con la negociación de empréstitos y la enajenación de bienes nacionales. También del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, que establece la obligación para los alcaldes de solicitar autorización a los concejos siempre que quieran contratar: empréstitos; contratos que comprometan vigencias futuras; enajenación y compraventa de bienes inmuebles; enajenación de activos, acciones y cuotas partes; concesiones y los demás casos que determine la ley.

Cabe aclarar que las autorizaciones a las que se refieren la Constitución y las demás normas legales no implican la necesidad de solicitar autorización para cada contrato en particular, por parte de alcaldes y gobernadores, sino que la exigencia de una autorización deriva de la ordenanza o acuerdo que expresamente regule la necesidad de un pronunciamiento previo por parte de la respectiva corporación frente a determinado tipo de contratos. Así que se requiere autorización del consejo municipal para los contratos señalados expresamente en la ley, y para los demás que determinen los propios concejos municipales en ejercicio de su competencia constitucional<sup>10</sup>.

Otra clasificación de las autorizaciones puede ser *en razón del valor del contrato*, es decir, que al superar cierto monto es necesario solicitar la autorización, y el valor del contrato termina siendo un factor clave para limitar o no las actuaciones contractuales de las entidades. Finalmente se puede hablar de *autorizaciones para contratar limitadas en cuanto al objeto*. Es el caso del artículo 150, numeral 9°, de la Constitución Política. La autorización que exige es únicamente para los casos en los que el Gobierno requiera negociar empréstitos o enajenar bienes nacionales. En esos casos el gobierno nacional debe tener una autorización previa y especial por parte del Congreso. Lo mismo sucede con la autorización que deben solicitar los gobernadores a las asambleas departamentales cuando requieran negociar empréstitos o enajenar bienes. Finalmente, en esta clasificación ingresa nuevamente el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, pues solicita autorización para objetos contractuales específicos, como es el caso de la contratación de empréstitos o de la enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

## **2. Obligatoriedad, consecuencias y oportunidad para obtener la autorización**

Frente a la obligación que tiene el Gobierno Nacional, los alcaldes y los gobernadores de solicitar autorización para contratar al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales respectivamente, según lo dispuesto en los artículos 150 numeral 9°, 300 numeral 9°, 313 numeral 3° de la Constitución Política y artículo 32, parágrafo 4° de la Ley 136 de 1994, se piensa en dos posibles

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 09 de octubre de 2014. Rad. 2215. C.P. William Zambrano Cetina.

interpretaciones: primera, según la cual es obligatorio autorizar cada contrato o por lo menos dar una autorización general para que gobernadores y alcaldes puedan celebrar cualquier contrato, y la segunda, lleva a concluir que las autorizaciones solo se requieren para casos determinados según como lo considere la corporación encargada de brindar la autorización. Frente a esto se reitera que las autorizaciones en cuestión no implican una obligación de solicitarlas frente a cada uno de los contratos que se pretenda celebrar, pues esto además de ser completamente ineficiente, desconoce la autorización general que se deriva del inciso final del artículo 150 constitucional y que se materializa en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La Corte Constitucional al resolver una demanda de inconstitucionalidad respecto del artículo 32, numeral 5°, inciso 1° de la Ley 80 de 1993 agota el problema frente a esas dos posibles interpretaciones, problema de extensión de la obligatoriedad de las autorizaciones que identifican autores como Dávila y Benavides. En la Sentencia C-086 de 1995<sup>11</sup> se declara inexecutable la exigencia de autorización para que las entidades estatales celebren contratos de fiducia y encargos fiduciarios, pues es una autorización que procede de la Constitución y que no se puede hacer extensiva a otros casos adicionales a los allí señalados, pues la Constitución solo limita al Gobierno Nacional y no a las otras autoridades que tienen competencia para contratar. La Corte señala que la interpretación de los mandatos constitucionales debe ser restrictiva, así que se concluye que la autorización previa, otorgada mediante ley, ordenanza o acuerdo para celebrar un contrato de fiducia pública es inconstitucional, pues vulnera el artículo 150, numeral 9° de la Constitución Política.

El constituyente distingue entre autorización previa general —la del inciso final del artículo 150 de la Constitución—, autorización previa especial —la del artículo *ibidem*, numeral 9°— y aprobación posterior —la excepción del artículo 150, numeral 14 que se menciona más adelante—<sup>12</sup>. En ese sentido, el legislador cuenta con autonomía para señalar que una categoría de contratos debe someterse al trámite especial, por ejemplo, en razón a su cuantía, esto siempre y cuando se cumpla con los preceptos formales y materiales contenidos en la Constitución. Así pues, la autorización del inciso 1° del numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 es inconstitucional en la medida en que extiende el régimen excepcional del numeral 9° del artículo 150 de la Constitución más allá del gobierno, el legislador lo pretendía aplicar a entidades y organismos que no se consideran «gobierno Nacional», pero:

---

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-086 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

«[...] no se puede convertir en regla general las autorizaciones expresas contenidas en los artículos 150-9, 300-9 y 313-3 de la Carta Política, como pretende hacerlo la norma acusada respecto del contrato de fiducia, por cuanto dicho contrato ya ha sido regulado por el Congreso Nacional en uso de las atribuciones consagradas en el párrafo final del artículo 150 superior»<sup>13</sup>.

En conclusión, la Sentencia C-086 de 1995 otorga un amplio margen de libertad a las entidades estatales al interpretar que la Ley 80 constituye en sí misma la autorización general para contratar, y que las entidades, según el artículo 40 de dicha Ley, pueden celebrar todos los contratos que consideren necesarios para cumplir sus finalidades públicas, sin necesidad de autorizaciones especiales complementarias. Es decir, no en todos los casos se debe solicitar autorización para contratar, únicamente cuando los señale la ley, los acuerdos o las ordenanzas municipales, con base en lo establecido en la Constitución.

Así mismo, partiendo de una interpretación literal del artículo 32 párrafo 4° de la Ley 136 de 1994, se concluye que los concejos municipales o distritales deben decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los casos de negociación de empréstitos; contratos que comprometan vigencias futuras; enajenación y compraventa de bienes inmuebles; enajenación de activos, acciones y cuotas partes; concesiones y las demás que determine la ley. La disposición confirma la postura según la cual la autorización para contratar no se debe solicitar en todos los casos sino en los reglamentados por la corporación en los que vaya a otorgar tales autorizaciones.

Por otra parte, en cuanto a las *consecuencias* que pueden surgir luego de abrir una licitación sin autorización, Juan Ángel Palacio señala que la autorización del contrato es una facultad necesaria para la validez del mismo, pero si se concede la autorización por parte del respectivo órgano simplemente se configura una facultad para contratar, pero no una obligación de celebrar el contrato autorizado<sup>14</sup>. Por su parte, Benavides considera como un problema lo relativo a los alcances jurídicos de las autorizaciones, se pregunta si son o no presupuestos de validez del contrato<sup>15</sup>. Mientras que Dávila Vinueza<sup>16</sup> señala que la omisión —que puede ser tanto la ausencia de autorización o el pronunciamiento negativo frente a la misma— genera nulidad absoluta del contrato, pues se trasgrede una norma imperativa relacionada con la capacidad contractual de las entidades, pues en los casos en los cuales se exige autorización la competencia para celebrar los contratos

---

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-086 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>14</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8ª ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2020. p. 114.

<sup>15</sup> BENAVIDES, José Luis. Op. cit., p.112.

<sup>16</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Op. cit., p. 286.



está supeditada a la obtención de la autorización, y como lo señala el artículo 45 de la Ley 80, la nulidad absoluta es un vicio que no se puede sanear por ratificación. Sin embargo, el autor hace la salvedad en cuanto a la existencia de otras posturas que consideran que la falta de autorización para contratar genera la nulidad relativa del contrato, y por tanto sería saneable, por ratificación de las partes, pues es un vicio que tiene que ver con la capacidad de las personas.

La ausencia de autorización para contratar no se circunscribe en ninguna de las causales de nulidad absoluta enumeradas en el artículo 44 de la Ley 80, sin embargo si se puede hablar de nulidad absoluta en razón a los casos previstos en el derecho común, específicamente el artículo 1741 del Código Civil, cuando se refiere a la nulidad absoluta producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos, en consideración a la naturaleza de ellos, y como señala el artículo 45 de la Ley 80, la nulidad absoluta no es susceptible de saneamiento por ratificación. Por otra parte, además de las consecuencias que puede acarrear en el contrato la falta de autorización, también hay consecuencias con base en la responsabilidad de los servidores públicos, responsabilidad que se puede observar a partir de distintos ángulos: penal, disciplinaria, económica o pecuniaria, fiscal, política y por la gestión administrativa<sup>17</sup>.

En cuanto a la *oportunidad* para solicitar las autorizaciones para contratar, la regla general es que se otorguen previa apertura del procedimiento de selección o la celebración del contrato. Juan Ángel Palacio<sup>18</sup> señala que la autorización expedida por el órgano colegiado debe preceder la celebración del contrato, bien sea que se trate de una autorización que se da en forma particular o especial, o que se imparta en forma genérica, y añade que determinados contratos no pueden ser concluidos por los organismos estatales hasta que hayan sido previamente autorizados. Además de las autorizaciones mencionadas, Dávila Vinueza señala que es posible que cierto tipo de contratos requieran autorizaciones por parte del órgano directivo de la entidad y que:

«[...] un evento de estos solo sería factible en entidades descentralizadas en que por mandato legal sus estatutos estén legitimados para regular procesos de selección, en cuyo evento podrían incluir el requisito de la autorización para determinados contratos, bien sea en consideración a su naturaleza o por su cuantía. Pues bien, cualquiera que sea el tipo de autorizaciones que se trate, deben impartirse con anterioridad a la apertura del proceso de selección»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Op. cit., p. 728.

<sup>18</sup> PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Op. cit., p. 114.

<sup>19</sup> DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Op. cit., p. 286.

No obstante, el artículo 150 numeral 14 de la Constitución contempla una excepción a esa regla, al permitir que los contratos o convenios que el presidente de la República celebre por razones de evidente necesidad nacional sin autorización previa, puedan ser aprobados o improbados de manera posterior por parte del Congreso de la República. Pero si el Congreso imprueba el contrato, a pesar de estar en ejecución, este y las obligaciones que genere se extinguen dando paso a su liquidación<sup>20</sup>.

## **Bibliografía**

### ***Doctrina***

BENAVIDES, José Luis. El contrato Estatal, entre el derecho público y el derecho privado. 2a Ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009. 505 p.

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3<sup>a</sup> ed. Bogotá: Legis, 2016. 923 p.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. La autorización administrativa. Madrid: Civitas, 2006. 380 p.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. 8<sup>a</sup> ed. Medellín: Librería Jurídica Sánchez, 2020.

### ***Jurisprudencia***

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2001. Rad. 1371. C.P. Augusto Trejos Jaramillo.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 09 de octubre de 2014. Rad. 2215. C.P. William Zambrano Cetina.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-086 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

---

<sup>20</sup> Ibid.



