

80112 - **073**

2018EE0066550



Bogotá, D.C.,

Doctor
FERNANDO MORENO RUIZ
Personero Municipal de Villavicencio (E)
Calle 37 A No. 19C – 20
Teléfonos: 6706506 – 6666813 Celular: 316 529 2676
Villavicencio, Meta.

Referencia: Respuesta al radicado 2018ER0037810
Tema: Personerías Municipales. Compra de bienes inmuebles.

Respetado doctor Moreno Ruiz:

Esta oficina recibió el oficio de referencia, por el cual formula consulta¹ jurídica, la cual se procede a absolver en la siguiente forma:

1. Antecedentes

Eleva de manera precisa el siguiente interrogante:

“¿Las Personería Municipales como entidades descentralizadas con autonomía administrativa y financiera sin Personería Jurídica pueden adquirir bienes inmuebles para su funcionamiento?”

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2º, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.”



En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución² ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*³, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*⁴ y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*⁵.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*⁶ y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*⁷.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16⁸ del Decreto Ley 267 de 2000, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Revisados los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica no se observa estudios sobre la adquisición de bienes inmuebles por parte de las Personerías Municipales, en razón a ello se revisará el asunto puesto a consideración como sigue a continuación.

² Art. 25 Ley 1755 de 2015

³ Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

⁴ Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

⁵ Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

⁶ Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

⁷ Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

⁸ Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto. (...)” Subrayado es de texto.

Las Personerías solo cuentan con autonomía presupuestal y administrativa para sus gastos de funcionamiento, así lo consagra también el Estatuto Orgánico de Presupuesto Público en el artículo 108, al referir que: *“Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica del presupuesto (L. 225/95, art. 30).”*

Ahora bien, uno de los atributos jurídicos de la personalidad jurídica es *“que pueden adquirir bienes de todas clases, por cualquier título, con el carácter de enajenables.”*⁹. Y otra es la capacidad y representación para comparecer a procesos judiciales, nótese lo que determina el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011:

“Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial

⁹ Código Civil, artículo 1021 Subrogado por el artículo 27, de la Ley 57 de 1988.

4. Consideraciones jurídicas

La presente solicitud elevada por el peticionario invita a responder el siguiente interrogante: ¿pueden las Personerías Municipales adquirir inmuebles para su funcionamiento, cuando no cuentan con personería jurídica para hacerlo?

La Ley 136 de 1994 artículo 168, modificado por el artículo 8º de la Ley 177 de 1994 no le otorgó a las Personerías Municipales la cualidad de "persona jurídica", obsérvese:

"Las personerías del distrito capital, distritales y municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa. En consecuencia, los Personeros elaborarán los proyectos de presupuesto de su dependencia, los cuales serán presentados al Alcalde dentro del término legal, e incorporados respectivamente al proyecto de presupuesto general del municipio o distrito, el cual sólo podrá ser modificado por el Concejo y por su propia iniciativa. Una vez aprobado, el presupuesto no podrá ser objeto de traslados por decisión del Alcalde".

Las personerías ejercerán las funciones del Ministerio Público que les confieren la Constitución Política y la ley, así como las que reciba por delegación de la Procuraduría General de la Nación.

Las personerías contarán con una planta de personal, conformada, al menos, por el Personero y un Secretario."

Para atizar las facultades que tienen las Personerías Municipales, el artículo 181 de la misma Ley 136 de 1994 determina que:

"Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalarles funciones especiales y fijarle emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes."

La Corte Constitucional, en Sentencia C-365 de 2001, sobre la autonomía administrativa y presupuestal de las Personerías en la administración municipal, contenida en el artículo 108 y 110 del Decreto 111 de 1996 "Estatuto Orgánico del Presupuesto" expuso que:

"La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera

la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación.

En los procesos sobre impuestos, tasas o contribuciones, la representación de las entidades públicas la tendrán el Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales en lo de su competencia, o el funcionario que expidió el acto.

En materia contractual, la representación la ejercerá el servidor público de mayor jerarquía de las dependencias a que se refiere el literal b), del numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993, o la ley que la modifique o sustituya. Cuando el contrato o acto haya sido suscrito directamente por el Presidente de la República en nombre de la Nación, la representación de esta se ejercerá por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Las entidades y órganos que conforman el sector central de las administraciones del nivel territorial están representadas por el respectivo gobernador o alcalde distrital o municipal. En los procesos originados en la actividad de los órganos de control del nivel territorial, la representación judicial corresponderá al respectivo personero o contralor.”

La norma indica claramente que, cuando se trata de entidades u órganos del sector central de las administraciones del nivel territorial, estarán representados por el respectivo gobernador o alcalde. Mientras que, cuando se trata de las personerías o contralorías del mismo orden, la capacidad procesal sí se radica en cabeza del respectivo personero o contralor.

No ocurre lo mismo, en materia de contratación estatal, pues la Ley 80 de 1993 señaló de manera expresa cuáles entidades públicas estaban habilitadas legalmente para contratar, y no referenció a las Personerías Municipales:

“1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría

Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.”¹⁰.

De acuerdo a la normativa anterior, la capacidad de contratar se encuentra en cabeza de las i) entidades estatales, ii) personas jurídicas de derecho público y iii) organismos o dependencias del Estado a los cuales la ley les otorga capacidad para celebrar contratos.

Y en el artículo 11 de la misma norma¹¹ establece quienes tienen la competencia para dirigir licitaciones, concursos y celebrar los contratos estatales en las entidades a las cuales se refiere el artículo 2º, así:

“b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capitales y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.”

Las Personerías Municipales no se encuentran enlistadas de un lado como entidades estatales que gocen de capacidad para contratar, ni de otro lado, que sus representantes puedan ser agentes con competencia para dirigir licitaciones o concursos, ni para celebrar contratos.

Corolario de lo anterior, la autonomía administrativa y financiera otorgada a las Personerías Municipales, no la habilitan para realizar procesos de contratación de inmuebles, toda vez que el Estatuto de Contratación Estatal y las demás normas referidas señalan expresamente que los procesos de licitaciones, concursos y celebración de contratos compete a las Alcaldías Municipales.

5. Conclusiones

Las Personerías Municipales no cuentan con el atributo de la personalidad jurídica que les otorgue capacidad para adquirir bienes inmuebles, a cualquier título, con carácter de enajenables.

La contratación de las Personerías Municipales se encuentra en cabeza de los Alcaldes respectivos, y solo ejercen autonomía administrativa y financiera

¹⁰ Literal b) declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-374 de 1994

¹¹ Ley 80 de 1993

enfocada a la ejecución del presupuesto, y limitada a los recursos que les sean aprobados para su funcionamiento.

Puede concluirse también, que si las Personerías Municipales quieren obtener un inmueble para su funcionamiento, deberán hacerlo a través del respectivo municipio – Alcalde y dentro de una presupuesto que sea así presentado y aprobado por el respectivo Concejo Municipal.

Cordialmente;



IVÁN DARÍO GUAUQUE TORRES
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Johana Milena Valenzuela Pardo 
Revisó: Pedro Pablo Padilla Castro 
Radicado: 2018ER0037810

Archivo: 80112-033 Conceptos Jurídicos.