

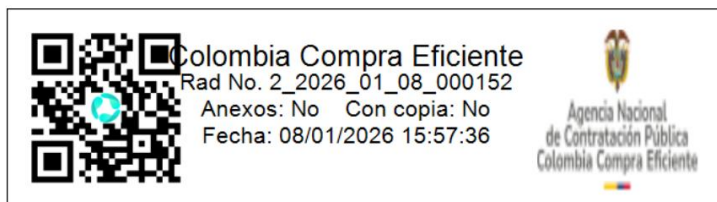
CONTRATO DE COMODATO – Régimen jurídico aplicable

En síntesis, i) las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, por un término máximo de cinco (5) años, renovables, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 9 de 1989; ii) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato de bienes muebles entre sí, de acuerdo con las reglas del Código Civil; iii) en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, las entidades estatales pueden entregar en comodato sus bienes muebles a entidades privadas sin ánimo de lucro, y el tiempo de duración del contrato estará sujeto en todo caso a la actividad misional de la respectiva entidad estatal de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y; iv) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato con privados, actuando en calidad de comodatarias, caso en el cual no tienen restricción normativa para celebrar este tipo de contratos, con fundamento en la autonomía de la voluntad que establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio del cumplimiento de los principios constitucionales aplicables a la función administrativa y los de la contratación estatal. En estos eventos, sin perjuicio de las reglas especiales previstas en el EGCAP, el tipo contractual se rige por los artículos 2200 al 2220, dada la remisión expresa del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al régimen aplicable a los contratos estatales.

AUTORIZACIÓN CONCEJO MUNICIPAL – Procedencia – Regulación

[...] La autorización previa por parte del concejo municipal tiene carácter excepcional, y únicamente aplica respecto de los casos señalados expresamente en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y en los casos adicionales que haya establecido previa y expresamente el concejo municipal en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Bogotá D.C., 8 de enero de 2026



Señor

Michael Steven Acero Parra

s.administrativa@sanvicentedelcaguan-caqueta.gov.co

San Vicente Del Caguán, Caquetá

Concepto C – 1783 de 2025

Temas: CONTRATO DE COMODATO – Régimen jurídico aplicable
/ AUTORIZACIÓN CONCEJO MUNICIPAL – Procedencia
– Regulación

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No.
1_2025_12_02_013587

Estimado señor Acero Parra:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta radicada el 2 diciembre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“¿si un municipio va a realizar un comodato de un bien inmueble que son oficinas, parqueadero a una empresa de economía mixta y de bienes muebles como planta y transformadores a una junta de acción comunal es necesario pedir permiso al concejo municipal?”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad

para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Se requiere la autorización del concejo municipal para la celebración de un contrato de comodato por parte de la alcaldía municipal? En otras palabras ¿Cuál es el alcance de la autorización del concejo municipal para la celebración de contratos estatales de la administración municipal?

2. Respuesta:

Conforme la normativa y jurisprudencia expuesta en este concepto, se concluye que son dos los supuestos que obligan a los alcaldes a contar con una autorización de sus respectivos concejos municipales, a saber: i) cuando así lo disponga el acuerdo que expida el concejo municipal, en virtud de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y ii) en los eventos en que la ley lo imponga, como en los casos señalados en el parágrafo del citado artículo, que comprende la contratación de empréstitos, la enajenación y compraventa de inmuebles, etc.

Conforme a lo anterior, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece que, además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, le corresponde a los concejos reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo. Así mismo, el parágrafo 4º, de conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, dispone que 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 y; 6. Las demás que determine la ley.

En consecuencia, en términos del parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, dado que los contratos de comodato son diferentes a los de empréstito, por ser a título gratuito no comprometen recursos de vigencias futuras, no implican una transferencia del derecho de dominio ni implican la enajenación de activos, acciones y cuotas partes ni el uso de la técnica concesional, la necesidad de la autorización del concejo para suscribir este tipo de negocios jurídicos deberá analizarse en cada caso particular de acuerdo con la reglamentación a la que se refiere el numeral 3 del artículo 32 *ibidem* y los acuerdos municipales pertinentes.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la celebración de contratos de comodato debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El inciso primero del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 dispone que “Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley”.

Dicha idea también se reitera en el artículo 32, inciso primero: “Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad [...]”. Así mismo, en el artículo 40, inciso primero, que señala: “Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza”.

Por ello, con excepción de las materias expresamente reguladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es posible la aplicación de las normas de derecho privado. Esta precisión es importante, porque el comodato se encuentra tipificado en el Código Civil y allí se encuentra gran parte de su régimen jurídico.

El comodato está previsto en el título XXIX del Código Civil, en cuyo artículo 2200 lo define como aquel en que “[...] una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso”. En virtud de esta definición, se desprende su carácter de contrato nominado, principal, real, unilateral y gratuito¹. También se le ha denominado a este negocio jurídico como préstamo de uso, aunque con características propias y completamente diferente al préstamo de consumo.

De igual manera, el artículo 2201 del Código Civil regula lo relacionado con los derechos del comodante. Al respecto, establece que el comodato no

¹ Al respecto, la jurisprudencia explica que “Entre las características esenciales (art. 1501 C.C.) que [...] delimitan la institución, y la identifican como una relación jurídica de tenencia, se hallan las de corresponder a un negocio real, porque no se perfecciona sino por virtud de la entrega (no tanto la tradición, en sentido técnico) de la cosa sobre la cual versa (arts. 1500 y 2200 C.C.), carácter que se explica por cuanto la obligación fundamental, consiste en la restitución de la cosa por parte del comodatario al comodante; es, asimismo, una convención sustancialmente gratuita o de beneficencia (arts. 1497 y 2200 C.C.), cuyo objeto es la utilidad de una de las partes, el prestatario o comodatario; se trata de un acto jurídico de naturaleza unilateral, en principio, porque sólo genera una obligación que grava a uno de los contratantes, esto es, la obligación de restituir la cosa, radicada en cabeza del comodatario; es un contrato principal, en la medida que ‘no requiere de algún otro para nacer a la vida jurídica’; y, finalmente, es convenio nominado y típico, pues tiene enunciación y regulación legal” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 23 de mayo de 2018. Exp. 76001310301220080040401. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona).

trasfiere el dominio de la cosa dada en comodato y, por ello, “El comodante conserva sobre la cosa prestada todos los derechos que antes tenía, pero no su ejercicio, en cuanto fuere incompatible con el uso concedido al comodatario”. Por lo tanto, el comodatario es un mero tenedor de la cosa y, en los términos del artículo 2205 *ibidem*, está obligado a la restitución del bien entregado en comodato al vencimiento del plazo o cuando se ha cumplido el servicio para el cual ha sido prestada².

Conforme al artículo 2202 del Código Civil, el comodatario tendrá la obligación de emplear la cosa para el uso convenido, o a falta de acuerdo, está obligado a usar la cosa bajo el uso ordinario³. De incumplir esta obligación, el comodante podrá exigir la reparación de perjuicios y la restitución inmediata de la cosa.

A propósito de las características del contrato de comodato, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado explica que:

“Cabe señalar que el contrato de comodato, hoy por hoy, es más común en el derecho contractual administrativo que en el derecho privado; es una figura que ha permitido a las diferentes entidades estatales generar ahorro en componentes de gastos, tales como arrendamiento de sedes, costos de administración, mantenimiento y conservación de los bienes públicos; lo que evidencia algunas de las bondades de esta figura independientemente de las políticas que se dicten en materia de administración de los bienes públicos y de las posibilidades económicas que el Estado tiene para su manejo directo.
[...]

La Sala retoma algunos aspectos analizados en consultas anteriores sobre las características del contrato en comento y precisa lo siguiente con el fin de comprender el alcance de esta figura:

- El comodato se clasifica dentro de los denominados contratos traslaticios del uso y disfrute de un bien.

² “ARTÍCULO 2205. <TERMINO PARA LA RESTITUCION DE LA COSA PRESTADA>. El comodatario es obligado a restituir la cosa prestada en el tiempo convenido, o a falta de convención, después del uso para que ha sido prestada.

Pero podrá exigirse la restitución aún antes del tiempo estipulado en tres casos:

1. Si muere el comodatario, a menos que la cosa haya sido prestada para un servicio particular que no pueda diferirse o suspenderse.

2. Si sobreviene al comodante una necesidad imprevista y urgente de la cosa.

3. Si ha terminado o no tiene lugar el servicio para el cual se ha prestado la cosa”.

³ “ARTÍCULO 2202. <LIMITACIONES DEL COMODATARIO>. El comodataria no puede emplear la cosa sino en el uso convenido, o falta de convención en el uso ordinario de las de su clase.

En el caso de contravención podrá el comodante exigir la reparación de todo perjuicio, y la restitución inmediata, aún cuando para la restitución se haya estipulado plazo”.

- De conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, las entidades estatales están facultadas para celebrar este tipo de contrato regulado por el derecho privado, observando los límites señalados en normas especiales sobre la materia, en cuanto al tiempo máximo de duración y la destinación o uso que debe darse al bien⁴.

Si bien el artículo 1452 del Código Civil dispone que no existe donación en el comodato, implica un auxilio en favor de terceros. Para estos efectos, la jurisprudencia considera que el contrato "Es tal vez una de las más elementales pero contundentes muestras de solidaridad, ayuda y auxilio, como que se trata de un acto de cortesía, benevolencia, beneficencia o complacencia que no tiene el lucro como inspiración esencial y que facilita al comodatario la satisfacción de sus necesidades [...] No en vano, comodato viene del latín *commodatum*, expresión que conjuga los términos *commodum* -utilidad, provecho- y *datum* -dar-, es decir, entregar para utilidad de otro (*utendum dare*)"⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta relevante resaltar que esta tipología contractual es restrictiva en la contratación pública, cuando se pretende celebrar con particulares, máxime cuando el ordenamiento sólo permite donaciones y auxilios a favor de entidades estatales. Al respecto, es importante destacar que el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 prescribe que:

"Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables.

Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley". (Énfasis fuera de texto)

Esta norma es congruente con el artículo 355 de la Constitución Política de 1991, el cual dispone que "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de julio de 2003. Radicación 1.510. C.P. Susana Montes de Echeverri. En torno a este tema, se han desarrollado los siguientes pronunciamientos: Conceptos Nos. 726/95; 994/97; 1017/97; 1077/98; 1129/98.

⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de agosto de 2008. Exp. 68001310300920000071001. M.P. Edgardo Villamil Portilla.

de derecho privado”. No obstante, el inciso segundo también señala lo siguiente: “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrará contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo [...]”.

Mediante Concepto 415140000909 de 2015, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente explicó que el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 contiene una restricción al texto constitucional del artículo 355, toda vez que tratándose de bienes inmuebles establece dos (2) condiciones a las que están sujetas las entidades estatales para celebrar el contrato de comodato: i) el tiempo de duración del contrato y ii) las personas con las cuales puede celebrarlo. Con fundamento en la misma norma, precisó que esta no establece restricción frente al contrato de comodato de bienes muebles, por tanto, las entidades estatales podrían celebrar contratos de comodato entre sí, de acuerdo con las reglas del Código Civil dispuestas entre los artículos 2200 al 2220.

El supuesto antes descrito hace referencia al caso cuando la entidad estatal tiene la condición de comodante. Es decir, cuando la entidad tiene el dominio de la cosa y la entrega a otra persona –que deben ser a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados, conforme lo expuesto anteriormente– para que esta haga uso de ella.

En síntesis, i) las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, por un término máximo de cinco (5) años, renovables, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 9 de 1989; ii) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato de bienes muebles entre sí, de acuerdo con las reglas del Código Civil; iii) en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, las entidades estatales pueden entregar en comodato sus bienes muebles a entidades privadas sin ánimo de lucro, y el tiempo de duración

del contrato estará sujeto en todo caso a la actividad misional de la respectiva entidad estatal de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y; iv) las entidades estatales pueden celebrar contratos de comodato con privados, actuando en calidad de comodatarias, caso en el cual no tienen restricción normativa para celebrar este tipo de contratos, con fundamento en la autonomía de la voluntad que establece el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, sin perjuicio del cumplimiento de los principios constitucionales aplicables a la función administrativa y los de la contratación estatal. En estos eventos, sin perjuicio de las reglas especiales previstas en el EGCAP, el tipo contractual se rige por los artículos 2200 al 2220, dada la remisión expresa del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 en cuanto al régimen aplicable a los contratos estatales.

ii) Ahora bien, las autorizaciones para contratar comportan una forma de participación de las corporaciones de elección popular en la actividad contractual de la administración. Son varias las disposiciones que se encuentran en la Constitución Política al respecto. Así, el numeral 9 del artículo 150 de Carta prescribe que corresponde al Congreso “conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales”. De manera similar, el numeral 9 del artículo 300 atribuye a las asambleas departamentales la competencia de “autorizar al gobernador del departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes”. Y el numeral 3 del artículo 313 prevé lo propio en el ámbito municipal, cuando establece que corresponde a los concejos “autorizar al alcalde para celebrar contratos”⁶.

En congruencia con el artículo 313 numeral 3 de la Constitución Política, el artículo 167 del Decreto 1333 de 1986 dispone que “La administración y disposición de bienes inmuebles municipales, incluyendo los ejidos, estarán sujetas a las normas que dicten los Concejos Municipales”. En el mismo sentido, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece lo siguiente:

“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.
[...]

⁶ BENAVIDES, José Luis (editor). Fallos referentes en contratación estatal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2020. Página 311.

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”.

Por otro lado, la Ley 80 de 1993 estatuye lo siguiente en relación con la competencia para celebrar contratos estatales:

“Artículo 11. De la competencia para dirigir licitaciones y para celebrar contratos estatales. En las entidades estatales a que se refiere el artículo 2°:

1o. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones y para escoger contratistas será del jefe o *representante de la entidad*, según el caso.

2o. Tiene competencia para celebrar contratos a nombre de la Nación, el Presidente de la República.

3o. Tienen competencia para celebrar contratos a nombre de la entidad respectiva:

a) Los ministros del despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los jefes de unidades administrativas especiales, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Presidentes de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de sus Consejos Seccionales, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, y el Registrador Nacional del Estado Civil.

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, *los alcaldes municipales y de los distritos capital 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.

c) Los representantes legales de las entidades descentralizadas en todos los órdenes y niveles”. [Énfasis fuera del texto original]

El alcance de estas atribuciones ha sido objeto de análisis y pronunciamiento por parte de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, en el Concepto con radicado No. 11001-03-06-000- 2014-00285-00 (2238) del 11 de marzo de 2015, en el cual se reiteró que “[...] por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal”.

Asimismo, el Consejo de Estado señaló que la autorización previa por parte del concejo municipal tiene carácter excepcional, y únicamente aplica respecto de los casos señalados expresamente en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y en los casos adicionales que haya establecido expresamente el concejo municipal en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994. Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil manifestó lo siguiente:

“Así pues, se debe reiterar que a través de la atribución constitucional del artículo 313-3 de la Constitución Política, de naturaleza netamente administrativa, el concejo municipal no puede (i) someter todos los contratos que vaya a suscribir el alcalde a su autorización previa, sino solamente aquellos que por su naturaleza, monto, o materia pueden afectar de manera importante la vida municipal; (ii) modificar el estatuto de contratación pública o sus normas reglamentarias o establecer trámites o requisitos adicionales para el respectivo contrato; o (iii) interferir en las potestades contractuales que la Constitución y la ley le asignan al alcalde como representante legal del municipio.

[...]

De este modo, en caso de silencio de la ley o en ausencia de acuerdo que someta un determinado contrato a autorización previa del concejo municipal, habrá de entenderse que el alcalde puede celebrarlo, sin necesidad de tal autorización, con base en sus facultades constitucionales y legales en materia contractual”.

Por su parte, la Sala de lo Contencioso Administrativo en su Sección Primera manifestó lo siguiente:

“[...] se tiene que a los concejos municipales les corresponde establecer los contratos que deben ser autorizados por esa Corporación a los alcaldes municipales, bajo los criterios de razonabilidad en que debe fundarse la expedición de dicha reglamentación.

De lo anterior, se concluye, como lo dijo el a quo que esta atribución de autorización no puede comprender la totalidad de los contratos que suscriba un alcalde municipal, en tanto se restringe únicamente y de manera excepcional a *"los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política."*⁷

Ahora bien, nótese que el mismo artículo 32 de la Ley 136 de 1994 dispone que, en la reglamentación de la autorización al alcalde para contratar, los concejos señalaran los casos en que requiere autorización previa del concejo, de lo cual se colige que la autorización al alcalde para contratar por parte del concejo procede en ciertos eventos.

Respecto a la función de los concejos de autorizar al alcalde para contratar, de conformidad a la atribución constitucional conferida en el numeral 3° del artículo 313 Superior, la Corte Constitucional en la sentencia C-738 de 2001, al examinar y declarar exequible el numeral tercero del artículo 32 de la Ley 136, señaló los siguiente:

"Debe advertir esta Corporación que la atribución otorgada en la norma bajo estudio, siendo como es una función administrativa, sólo podrá ser ejercida por los Concejos con el alcance y las limitaciones propias de su naturaleza. Así, cualquier reglamentación efectuada por dichas Corporaciones, debe ser respetuosa del ámbito reservado constitucionalmente al Legislador, por lo cual no puede entrar a establecer procedimientos de selección, normas generales aplicables a los contratos, etc., puesto que ello forma parte del núcleo propio del Estatuto de Contratación.

(...)

Esta función reglamentaria que, se reitera, cuenta con un fundamento constitucional propio, *habrá de ejercerse mediante el trazado de una serie de normas puntuales y específicas sobre una determinada materia, a saber: el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva, los criterios que debe seguir para otorgarla, así como los casos en los cuales tal autorización es necesaria.* La regulación de dicho procedimiento interno habrá de estar referida, así, a las hipótesis en que tal autorización es necesaria, a los criterios que se deberán aplicar al momento de decidir sobre si se otorga o no dicha autorización, y a las etapas del trámite a seguir en cada caso.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Sentencia del 19 de septiembre de 2019. Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00548-01. C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón

(...)

No podrán los Concejos, so pretexto de reglamentar el tema de las autorizaciones, extralimitarse en sus atribuciones e intervenir sobre la actividad contractual propiamente dicha; dirección que corresponde al alcalde, en tanto jefe de la acción administrativa del municipio, de conformidad con el artículo 315- 3 de la Carta. Asimismo, deberán tener en cuenta los concejos municipales que, en tanto función administrativa, la atribución debe ser ejercida en forma razonable y proporcionada, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional; *y que no se puede interpretar dicha norma en forma tal que se obligue al alcalde a solicitar autorizaciones del concejo en todos los casos en que vaya a contratar, sino únicamente en los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Carta Política.*

(...)

Debe resaltarse, por último, que, contrario a lo que presupone la argumentación del actor, lejos de ser un límite a la autonomía municipal, el régimen previsto por la Ley 80 de 1993 está construido sobre la base de la autonomía de las entidades estatales en materia contractual, tanto que otorga a ciertas entidades y dependencias que no cuentan con personería jurídica, una capacidad especial de contratación y puedan gestionar mejor los aspectos que a ellas atañen. Para la Corte, igual sucede con la norma bajo estudio, ya que al reafirmar la competencia reglamentaria constitucional de los concejos municipales, no sólo presupone, sino que desarrolla su autonomía real. Así, a través de regímenes reglamentarios que no lesionen lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y en las demás normas legales aplicables, *los concejos podrán decidir cómo ha de surtir el proceso de autorización, en los casos en que sea necesario de conformidad con los intereses locales (...)*⁸. [Énfasis fuera del texto original]

La anterior interpretación permite concluir que, la autorización de parte del concejo de que trata el artículo 32 de la Ley 136 de 1994 debe ser determinada y restringida y solo frente a los asuntos contractuales que expresamente estuvieran reglamentados por el concejo municipal o distrital. De ahí que corresponda a los concejos municipales expedir un acuerdo que regule: i) “el procedimiento interno que se deberá seguir ante los Concejos para obtener la autorización respectiva”; ii) “los criterios que debe seguir para otorgarla” y; iii) “los casos en los cuales tal autorización es necesaria”, teniendo en cuenta los intereses locales.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-738 del 11 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

De los pronunciamientos antes expuestos es posible concluir que, por regla general los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos y dirigir la actividad contractual de los municipios sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal. La autorización previa por parte del concejo municipal tiene carácter excepcional, y únicamente aplica respecto de los casos señalados expresamente en el parágrafo 4º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, y en los casos adicionales que haya establecido previa y expresamente el concejo municipal en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política y el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Esta Agencia, mediante Concepto 2201913000005754 del 4 de agosto de 2019 compartió las precisiones efectuadas por el Consejo de Estado, en el sentido de manifestar que “[...] según las normas y el concepto citado es posible concluir que el requisito de autorización previa por parte de corporaciones públicas municipales únicamente se predica de los contratos que expresamente identificó el legislador, como es el caso de los establecidos en el parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, y los que por vía acuerdo municipal se haya fijado este requisito en consideración a su importancia para el ente territorial”.

En consecuencia, en términos del parágrafo 4 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, dado que los contratos de comodato son diferentes a los de empréstito, por ser a título gratuito no comprometen recursos de vigencias futuras, no implican una transferencia del derecho de dominio ni implican la enajenación de activos, acciones y cuotas partes ni el uso de la técnica concesional, la necesidad de la autorización del concejo para suscribir este tipo de negocios jurídicos deberá analizarse en cada caso particular de acuerdo con la reglamentación a la que se refiere el numeral 3 del artículo 32 *ibidem* y los acuerdos municipales pertinentes.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la celebración de contratos de comodato debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión

correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política de 1991, artículos 313 y 355.
- Código Civil, artículos 2200 al 2220.
- Decreto 1333 de 1986, artículo 167.
- Ley 9 de 1989, artículo 38.
- Ley 80 de 1993, artículos 13, 32 y 40.
- Ley 136 de 1994, artículo 32.
- Ley 489 de 1998, artículo 96.
- Corte Constitucional. Sentencia C-738 del 11 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto 1889 del 5 de junio de 2008. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto del 9 de octubre de 2014.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicación número: 50001-23-31-000-2010-00548-01. 19 de septiembre de 2019. Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre el contrato de comodato en los Conceptos 415140000909 de 2015, C-014 del 24 de marzo de 2020, C-012 del

18 de febrero de 2022, C-799 del 12 de diciembre de 2022, C-161 del 6 de junio de 2023, C-270 del 12 de julio de 2023, C-188 del 21 de marzo de 2025, C-286 del 1 de abril de 2025. Asimismo, se ha pronunciado sobre las autorizaciones para la celebración de contratos en los Conceptos 2201913000005754 del 4 de agosto de 2019, C-457 del 3 de septiembre de 2021, C-685 del 14 de noviembre de 2024, C-965 del 27 de agosto de 2025, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRSD: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRSD en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Sergio Enrique Caballero Lesmes Analista T2 -02 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Castañeda Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE