



COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos

De las normas transcritas se tiene que la autorización que le confirió la Ley 80 de 1993 a los alcaldes debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas a los concejos, en las que se colige de la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el alcalde en el ejercicio de la contratación. Sin embargo, esta atribución no puede entenderse como supeditada a toda la contratación que esté a cargo de los alcaldes, como se explicará en el presente concepto.

COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Alcance – Competencias – Interpretación jurisprudencial

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 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.

COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos – Mandato legal

En este punto, se procede resaltar que el legislador previó algunos eventos en los cuales los alcaldes deben solicitar una autorización de los concejos municipales. Así, mediante la Ley 1551 de julio 6 de 2012 se modificó el citado el artículo 32, para adicionar el siguiente parágrafo que: “[E]l 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”.

COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos – Proporcionalidad y razonabilidad

Los consejos municipales deberán tener en cuenta que, en tanto función administrativa, la atribución debe ser ejercida bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, respetando el artículo 209 superior. En virtud de esto, los consejos municipales no deben interpretar la facultad que se viene estudiando 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 mediante un reglamento.



Bogotá D.C., 04 de junio de 2025.

Señor
JULIO RAMIRO PEÑA RAMIREZ
s-gobierno@pauna-boyaca.gov.co
Bogotá D.C.



Concepto C – 500 de 2025

Temas: COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos / COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Alcance – Competencias – Interpretación jurisprudencial / COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos – Mandato legal / COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES – Autorización – Suscripción de contratos – Proporcionalidad y razonabilidad.

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. P20250423003885.

Estimado señor Peña;

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 trasladada por competencia por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública y radicada en esta entidad el 24 de abril de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

"(...) 1.- Es necesario contar con autorización del Concejo Municipal para que un Alcalde suscriba contratos de comodatos de bienes muebles e inmuebles? (Sic)"

**Agencia Nacional de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**

pág. 2

Dirección: Carrera 7 # 26 – 20 - Bogotá, Colombia

Mesa de servicio: (+57) 601 7456788

Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600



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 abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en las preguntas de la petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problemas planteados:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Subdirección se resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Está condicionado el alcalde a contar con el aval del Concejo Municipal para suscribir contratos de comodato de bienes del municipio?

II. Respuesta:

De manera preliminar es pertinente indicar que los contratos de comodato, aunque no están tipificados en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), son contratos estatales atípicos. Esto significa que, si bien su regulación principal se encuentra en el Código Civil (Artículos 2200 y siguientes), su celebración por parte de entidades



estatales debe someterse a los principios de la función administrativa y la contratación pública.

Ahora bien, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define algunos contratos típicos (obra, consultoría, etc.), pero que este listado es enunciativo. Por lo tanto, los contratos que celebren las entidades estatales se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la Ley 80 de 1993. Esto implica que el comodato, aunque civil por su naturaleza, debe observar las reglas de capacidad jurídica, las reglas de selección objetiva, publicidad, etc., que aplican a la contratación estatal.

Ahora bien, el numeral 3 del Artículo 313 de la Constitución Política desarrollado en el Artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, atribuye a los Concejos Municipales la facultad de "Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo".

Así las cosas, la autorización del Concejo Municipal para que un Alcalde suscriba contratos de comodato dependerá fundamentalmente de lo que haya dispuesto el propio Concejo a través de un acuerdo municipal, en ejercicio de su facultad constitucional y legal de reglamentar los casos en que el Alcalde requiere autorización previa para contratar.

Finalmente debe advertirse, que el análisis para resolver problemas específicos en torno a los procesos de contratación de las entidades debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados de adoptar la decisión 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. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

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”¹.

Precisamente, en relación con el tema contractual a cargo de los alcaldes municipales y la autorización que debe provenir de los respectivos concejos debe señalarse que, las competencias de los concejos municipales se encuentran previstas en el artículo 313 de la Constitución Política y en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. La primera norma citada establece:

“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”.

La segunda norma citada antes, señala:

¹ BENAVIDES, José Luis (editor). Fallos referentes en contratación estatal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2020. Página 311.



“Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.
(...)

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.
(...)

Parágrafo 4°. De conformidad con el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política, el Concejo Municipal o Distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

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

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]

De las normas transcritas se tiene que la autorización que le confirió la Ley 80 de 1993 a los alcaldes debe interpretarse armónicamente con las atribuciones constitucionales y legales que le fueron conferidas a los concejos, en las que se colige de la posibilidad de autorización por parte del cabildo para el alcalde en el ejercicio de la contratación. Sin embargo, esta atribución no puede entenderse como supeditada a toda la contratación que esté a cargo de los alcaldes, como se explicará en el presente concepto.

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 señalan los casos en que requiere autorización previa del concejo, de lo cual se colige que la autorización al alcalde para contratar por parte del consejo 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 lo 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.

(...)

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 (...)*². [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. 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.

Corolario de lo descrito, 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 1889 del 5 de junio de 2008, con ponencia de William Zambrano Cetina, en relación con el asunto materia de estudio, manifestó:

"De acuerdo con lo anterior, la Sala considera importante hacer las siguientes consideraciones:

1º. En primer lugar, se deben separar los conceptos de *autorización*, al que se refiere el artículo 313-3 de la Constitución y de *reglamentación de la autorización* a que se hace alusión en el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994.

2º. Frente a la *autorización*, señala la Corte Constitucional, corresponde a la facultad del concejo municipal de establecer qué contratos de los que debe celebrar el alcalde como representante de la entidad territorial, deben ser autorizados por esa corporación. Aclara esa Corporación Judicial de manera categórica que dicha atribución no puede comprender todos los contratos que deba suscribir el alcalde, sino únicamente y de manera excepcional "los que tal corporación disponga, en forma razonable, mediante un reglamento que se atenga a la Constitución Política".

A contrario de lo anterior, sería viable otorgar por parte de los concejos una autorización general para contratar de acuerdo con el presupuesto

² Corte Constitucional. Sentencia C-738 del 11 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.



aprobado y los planes de desarrollo, como es práctica usual. En este caso, el concejo puede reservarse o no la facultad de autorizar algunos contratos en particular, siempre que, como ya se señaló, no comprenda la totalidad de los contratos que debe celebrar el alcalde.

(...)

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."

(...)

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.

(...)

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*³. [Énfasis fuera del texto original]

En el mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, en el concepto del 9 de octubre de 2014, precisó que:

- i. De conformidad con el Estatuto de Contratación y las normas orgánicas de presupuesto, los alcaldes tienen la facultad general de suscribir contratos, representar legalmente al municipio y dirigir la actividad contractual de los mismos sin necesidad de una autorización previa, general o periódica del concejo municipal, salvo para los casos excepcionales en que este último o la ley lo hayan señalado expresamente.
- ii. Ni el artículo 313-3 de la Constitución Política, ni el artículo 32-3 de la Ley 136 de 1994 (que la Ley 1551 de 2012 conservó integralmente) facultan a los concejos municipales para someter a su autorización todos los contratos que celebre el alcalde.
- iii. Para establecer el listado de contratos que requieren su autorización, los concejos municipales deben actuar con razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, de modo que solo estén sometidos a ese trámite aquellos tipos contractuales que excepcionalmente lo ameriten por su importancia, cuantía o impacto en el desarrollo local.
- iv. El acuerdo por medio del cual los concejos municipales establecen la lista de contratos que requieren su autorización tiene vigencia indefinida, salvo que el propio acuerdo señale lo contrario. En consecuencia, no es necesario que todos los años o al inicio de cada periodo de sesiones se vuelva a expedir un nuevo acuerdo sobre la materia. Ello claro está, sin perjuicio de la facultad natural de los concejos de modificar o adicionar sus acuerdos anteriores en cualquier momento.
- v. la potestad que la Constitución Política y la ley le confieren a los concejos municipales es de naturaleza administrativa y, por tanto, no les permite “legislar” o expedir normas en materia contractual. La expresión “reglamentar la autorización al alcalde para contratar” del artículo 32-3 de la ley 136 de 1994 no abre la posibilidad de modificar o adicionar el Estatuto General de Contratación Pública (ley 80 de 1993); tal expresión solo se refiere a la posibilidad de establecer el trámite interno – dentro del concejo- de la autorización solicitada por el alcalde en los casos en que

³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto 1889 del 5 de junio de 2008. Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.



ella sea necesaria (cómo se reparte internamente el estudio de la solicitud, su divulgación entre los concejales, la citación a sesiones para su discusión, la forma en que se desarrolla la deliberación y se adopta la decisión final, etc.)

vi. La inobservancia de los límites constitucionales y legales anotados, así como la obstrucción o interferencia injustificada de la función del alcalde para dirigir la actividad contractual del municipio, puede generar en los concejales responsabilidades disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales, según el caso.

En síntesis, la atribución del concejo municipal de señalar qué contratos requerirán su autorización, está regido por un principio de excepcionalidad, según el cual frente a la facultad general de contratación del alcalde municipal, solo estarán sujetos a un trámite de autorización previa aquellos contratos que determine la ley o que excepcionalmente establezca el concejo municipal cuando tenga razones suficientes para ello.

Dicho de otro modo, que los contratos que celebra el alcalde requieran autorización del concejo municipal no es, ni puede ser, la regla general sino la excepción. De lo contrario se desdibujarían las competencias y responsabilidades que la Constitución y la ley también le asignan al jefe de la administración local en materia de ejecución presupuestal, prestación de servicios públicos y atención de las necesidades locales.

Finalmente cabe señalar que el legislador podría, como sería incluso recomendable, desarrollar de manera detallada criterios adicionales a los ya señalados por la jurisprudencia, para garantizar así mayor uniformidad y coherencia en el ejercicio de la atribución constitucional de los concejos municipales a la que se ha hecho referencia⁴.

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 expresamente el

⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil. Concepto del 9 de octubre de 2014.

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.

En este punto, se procede resaltar que el legislador previó algunos eventos en los cuales los alcaldes deben solicitar una autorización de los concejos municipales. Así, mediante la Ley 1551 de julio 6 de 2012 se modificó el citado artículo 32, para adicionar el siguiente párrafo que:

“[E]l 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”.

Finalmente, es importante resaltar que, la Corte Constitucional expuso con claridad en la sentencia C-738 de 2001, a la que se ha hecho referencia en este escrito, que mediante las autorizaciones para contratar las corporaciones de elección popular no podían interferir en la competencia contractual de la administración territorial respectiva. Al respecto indicó que: “[...] 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”.

Así mismo, los consejos municipales deberán tener en cuenta que, en tanto función administrativa, la atribución debe ser ejercida bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, respetando lo dispuesto en el artículo 209 constitucional. En virtud de esto, los consejos municipales no deben interpretar la facultad que se viene estudiando 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 mediante un reglamento.

Conforme la normativa y jurisprudencia transcrita, 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 se expida 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.

Ahora bien , en atención a su consulta es de precisar que los contratos de comodato, aunque no están tipificados en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), son contratos estatales atípicos. Esto significa que, si bien su regulación principal se encuentra en el Código Civil (Artículos 2200 y siguientes), su celebración por parte de entidades estatales debe someterse a los principios de la función administrativa y la contratación pública.

En este orden de ideas, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública define algunos contratos típicos (obra, consultoría, etc.), pero que este listado es enunciativo. Por lo tanto, los contratos que celebren las entidades estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en la Ley 80 de 1993. Esto implica que el comodato, aunque civil por su naturaleza, debe observar las reglas de capacidad jurídica, las reglas de selección objetiva, publicidad, etc., que aplican a la contratación estatal.

Así las cosas, la autorización del Concejo Municipal para que un alcalde suscriba contratos de comodato dependerá fundamentalmente de lo que haya dispuesto el propio Concejo a través de un acuerdo municipal, en ejercicio de su facultad constitucional y legal de reglamentar los casos en que el alcalde requiere autorización previa para contratar.

Finalmente debe advertirse, que el análisis para resolver problemas específicos en torno a los procesos de contratación de las entidades debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. De esta forma, 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 corresponderá a los interesados de adoptar la decisión 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. Por tanto, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

Referencias normativas y jurisprudenciales:

- Constitución Política. Artículo 313.
- Ley 80 de 1993: Artículo 11.
- Ley 136 de 1994: Artículo 32 – modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012.
- 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.
- BENAVIDES, José Luis (editor). Fallos referentes en contratación estatal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2020. Página 311.

IV. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la autorización por parte de concejos municipales a los alcaldes para la celebración de contratos esta Agencia se ha pronunciado en los conceptos con



radicado número 2201913000005754 del 9 de agosto de 2019 y 2201913000009397 del 18 de diciembre de 2019, 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>

Nos complace informarte que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, recuerda que es de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

- **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:** [03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)
- **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02. Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, te contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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.



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

Atentamente,

*original firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Daniel Eduardo Rojas
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Diana Lucia Saavedra
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE