

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 12 de Noviembre de 2025



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2025_11_12_011910
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 12/11/2025 15:32:54



Señora
Alejandra María Zapata Hoyos
Secretaria General
Instituto de Desarrollo de Antioquia
alejandrazh@idea.gov.co
carlosbm@idea.gov.co
Medellín, Antioquia

Concepto C – 1430 de 2025

Temas: LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Finalidad / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricciones – Contratación – Tipos de elección / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Artículo 33 – Ámbito material / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Aplicación – excepciones – Contratos de empréstitos / CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Criterio orgánico / CONTRATOS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Circular Externa Única – Auto de suspensión

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_10_02_011012

Estimada señora Zapata:

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 la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 2 de octubre de 2025, en la cual, respecto de la aplicación de la Ley de Garantías Electorales en la contratación de empréstitos, manifiesta lo siguiente:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

"[...]"

7. Consideramos que el Concepto C-257 de 2023 parte de un criterio netamente orgánico y desconoce la naturaleza del contrato de empréstito, cuyo objeto es dotar de recursos financieros a una entidad estatal, mientras que la restricción contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, se refiere expresamente a convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos. Así las cosas, no por el hecho de que las partes de un contrato de empréstito sean entidades públicas, el contrato se convierte en interadministrativo, pues ello sería desconocer la causal independiente de "contratación de empréstitos" contenida expresamente en el estatuto de contratación.

[...]

En virtud de lo expuesto, consideramos pertinente solicitar de manera muy respetuosa, se revise esta postura de Colombia Compra Eficiente, sobre la contratación de empréstito donde la entidad prestamista del recurso es una entidad estatal, pues se está haciendo una interpretación extensiva de una restricción legal, que resulta contraria a lo previsto en la misma ley de garantías electorales. En consecuencia, agradecemos que en la medida de lo posible se rectifique el concepto mencionado, atendiendo a la literalidad de lo establecido en la normativa vigente aplicable y que quede claro que ni para las elecciones a que se refiere el artículo 38 ni para las elecciones contempladas en el artículo 33 aplica la ley de garantías electorales, cuando se trate de la modalidad de contratación de empréstito, independientemente de quien sea el prestador dinerario. Con ello se evitaría la paralización de las actividades de muchas entidades del país"

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 concretos 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 específicas que la haya motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Resulta aplicable las restricciones establecidas en los artículos 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 –Ley de Garantías Electorales- a la celebración de los contratos de empréstitos?

II. Respuesta:

Por virtud de las excepciones establecidas en el segundo inciso del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, los entes del Estado podrán contratar directamente contratos de empréstitos, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales. Asimismo, si estos contratos se proyectan como contratos interadministrativos, de acuerdo a la postura del Consejo de Estado señalada en los autos del 4 de octubre del 2024 y del 6 de noviembre de 2025, tampoco les resultaría aplicable la restricción contenida en el parágrafo del artículo 38, por lo que podrían contratar dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley, incluido el de Presidente de la República.

En efecto, frente a la excepción de contratos de crédito público conviene señalar que la Ley 80 de 1993, en el parágrafo segundo del artículo 41, definió a las operaciones de crédito público como aquellas que "[...] tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales". Conforme al artículo 2.2.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015 dentro de las operaciones de crédito público están comprendidas, entre otras, *la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.

En consecuencia, la excepción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 a la prohibición a la contratación directa en el periodo previo a la elección presidencial, cubre a los contratos de empréstitos en la medida en que estos son contratos de crédito público, lo que significa que pueden contratarse directamente durante el periodo preelectoral.

Por su parte, respecto del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 se precisa que este prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar *convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos*. En este sentido, si una o ambas partes de la relación contractual es una entidad de aquellas descritas en el párrafo *ibidem*, no podrá celebrar tales *convenios* durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

Sin embargo, a la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado en los autos del 4 de octubre de 2024 y 6 de noviembre de 2025, en los cuales se decretó medida de suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, y de los apartes cuestionados del inciso segundo y del inciso cuarto del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, no resultaría aplicable la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales a los *contratos interadministrativos*.

Así las cosas, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, cuando dos entidades públicas celebren un *contrato interadministrativo*, independientemente del objeto, dicho contrato puede suscribirse durante el periodo preelectoral. Por consiguiente y de acuerdo con la referida posición del Consejo de Estado, si el contrato de empréstito involucra a alguno de los sujetos mencionados en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales y se constituye como un *contrato interadministrativo* no le resulta aplicable la limitación prevista en el párrafo del artículo 38.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En todo caso, vale anotar que es responsabilidad del respectivo ente del Estado examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y justificar si las mismas se enmarcan en alguna de las excepciones, de manera que pueda realizar la contratación directa durante el periodo de la prohibición. Igualmente, le corresponde a cada entidad establecer si el instrumento jurídico que se pretende suscribir tiene la naturaleza de contrato o de convenio interadministrativo para la ejecución de recursos públicos. En este último supuesto, resulta aplicable la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales, conforme se explicó.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El ordenamiento jurídico colombiano contempla medidas para evitar la obtención de beneficios personales en asuntos propios de la administración pública. Por ejemplo, el artículo 127 de la Constitución Política establece una prohibición contractual a los servidores públicos y, en cuanto a aspectos políticos, señala restricciones a ciertos empleados del Estado, incluso en época no electoral¹.

En el mismo sentido, la Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, se suma al andamiaje constitucional y legal que busca evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta Ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial². En esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las Entidades Estatales.

¹ El artículo 127 de la Constitución Política señala: “Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución. Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria”.

² Gaceta del Congreso de la República No. 71 del 2005.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha abordado la definición de la Ley de Garantías Electorales. De esta manera, explica que tiene como propósito:

"[...] la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas.

[...]

Una ley de garantías electorales es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan".³

En este contexto, la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes. Paralelamente, incluye restricciones en las actuaciones de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos en aspiraciones electorales. Por ello, varias disposiciones de la Ley 996 de 2005, al contener normas prohibitivas, deben interpretarse restrictivamente. En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó:

"No está de más recordar que las prohibiciones, en tanto limitan la libertad y los derechos de las personas, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, vigencia, naturaleza y efectos es rígida y taxativa; y su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva. Las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de un conjunto de disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la cual no son disponibles ni pueden ser derogadas, modificadas, ampliadas o adicionadas por acuerdo o convenio o acto unilateral.

³ Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴ y del Consejo de Estado⁵, coinciden en que las normas que establecen prohibiciones deben estar de manera explícita en la Constitución o en la ley y no podrán ser excesivas ni desproporcionadas. No pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta; es decir, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan, pues como entrañan una limitación -así fuere justificada- a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos comporta el desconocimiento de la voluntad del legislador”⁶.

De conformidad con lo anterior, la Ley de Garantías Electorales estableció una serie de regulaciones y prohibiciones dirigidas a los servidores públicos. Con la finalidad de preservar la igualdad entre los candidatos en las elecciones, aumentó las garantías en materia de contratación, de forma que no exista siquiera sospecha de que, por ese medio, en los periodos previos a la contienda electoral, se alteren las condiciones de igualdad entre los candidatos.

ii. Las restricciones consagradas en la Ley de Garantías se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales diferenciadas: las presidenciales y las que se adelanten para la elección de los demás cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como territorial.

Por un lado, el *artículo 33* de la Ley 996 de 2005 prohíbe “[...] la contratación directa por parte de *todos los entes del Estado*” durante los cuatro (4) meses anteriores a las *elecciones presidenciales*, salvo “[...] lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados,

⁴ Corte Constitucional. Sentencias: C-233 de 4 de abril de 2002, expediente: D-3704; C-551 de 9 de julio de 2003, expediente: CRF-001 de 9 de julio de 2003; C-652 de 5 de agosto de 2003, expediente: D-4330; C-353 de 20 de mayo de 2009, expediente: D-7518, C-541 de 30 de junio de 2010, expediente: DD7966; entre otras.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente número 2004-00823-01(PI). Ver también, de la Sección Tercera. Sentencia de 22 de enero de 2002, expediente número 2001-0148-01 y, Sección Tercera. Sentencia de 20 de noviembre de 2001, expediente número 2001-0130-01(PI), entre otras.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 24 de julio de 2013, Rad. 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”⁷.

Por otro lado, *el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prevé una restricción, aplicable respecto de cualquier tipo de contienda electoral*, que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital “[...] celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”⁸.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha aclarado la distinción en la aplicación de las prohibiciones de la Ley 996 de 2005, dependiendo del tipo de elección que se trate. Al respecto, señala:

“La interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley –incluido el de Presidente de la República–; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones

⁷ “Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.

Queda exceptuado lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

⁸ “Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado les está prohibido: [...]”

“Párrafo. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contenidas en el párrafo del artículo 38".⁹

De conformidad con lo anterior, la Ley 996 de 2005 establece dos (2) tipos de restricciones en materia de contratación, las cuales coinciden parcialmente. *En primer lugar*, la del artículo 33 que aplica solo respecto de las elecciones presidenciales, en virtud de la cual queda proscrita la contratación directa dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la celebración de los comicios, salvo las citadas excepciones. Sin embargo, si ningún candidato obtiene la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres (3) semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las votaciones más altas, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política. Para estos efectos, la restricción se extenderá hasta la fecha en la que se realice la segunda vuelta. *En segundo lugar*, también se encuentra la prohibición del párrafo del artículo 38, el cual debe aplicarse respecto de cualquier tipo de contienda electoral, y que prohíbe la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la respectiva jornada de votaciones.

Ambas restricciones no son excluyentes, lo que permite concluir que, en el período preelectoral para elección de Presidente de la República, aplican las restricciones del artículo 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38, a todos los entes del Estado. En cambio, tratándose de elecciones en general, excluyendo las correspondientes al Presidente de la República, las autoridades allí mencionadas sólo deben aplicar las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-1153 del 11 de noviembre de 2005, señaló que, para que la garantía sea plena, era necesario que la prohibición se aplicara para el Presidente o el Vicepresidente desde que éstos – estando en ejercicio de su cargo – manifiesten el interés de ser candidato presidencial, lo cual debe ocurrir seis (6) meses antes de la elección en primera vuelta, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 996 de 2005. Sin embargo, el condicionamiento impuesto por la Corte Constitucional, relacionado con el momento en que estas restricciones empiezan a regir para el Presidente y el Vicepresidente de la República, ha perdido vigencia ante la prohibición de la

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2015. C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

reelección presidencial, restablecida por el Acto Legislativo 2 de 2015. Esto, excepto para el Vicepresidente que no haya ejercido la presidencia o que la haya ejercido por un tiempo inferior a tres (3) meses durante el respectivo cuatrienio, en forma continua o discontinua, conforme al artículo 197 de la Constitución Política.

iii) Para responder al problema jurídico planteado es necesario, en primer lugar, precisar el alcance de la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 y sus excepciones. El *ámbito material* de esta prohibición está delimitado por la expresión “queda prohibida la contratación directa”. A propósito de esta restricción de la Ley de Garantías Electorales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que:

“[...] Esta Sala ha entendido que para los efectos de la ley de garantías, y dada su finalidad, el enunciado ‘contratación directa’ es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes, y que, además, no necesariamente hace referencia al procedimiento especial regulado por la ley de contratación estatal, sino a cualquier otro que prescinda de un proceso de licitación pública o concurso¹⁰. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la ley 1150 de 2007, siendo estas, la licitación pública, el concurso de méritos y la selección abreviada, razón por la cual en ese periodo preelectoral de que trata la disposición pueden las entidades públicas seguir contratando bajo estos sistemas. [...]”¹¹.

De acuerdo con este concepto, la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se refiere a “cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes”, por lo que excluye las demás modalidades de contratación previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía u otros previstos en normas especiales. Esta posición es congruente con la expedición de la Ley 1150 de 2007 que, entre otras reformas, introdujo la selección abreviada, rediseñó el concurso de méritos¹² y sistematizó las causales de contratación directa¹³, además lo es con la posterior creación de

¹⁰ “[26] Al respecto ver el concepto 1712 de 2 de febrero de 2006. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil”.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00412-00 (2168). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

¹² Artículo 2.

¹³ *Ídem*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la modalidad de mínima cuantía establecida actualmente en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con las modificaciones realizadas por leyes posteriores.

Como se advierte de lo anterior, el Consejo de Estado realiza una interpretación amplia de la contratación directa, para efectos de aplicar las restricciones establecidas en la Ley de Garantías Electorales, al señalar que no solo aplica frente a las entidades sometidas al Estatuto general de Contratación de la Administración Pública, *sino también frente a las entidades que tengan un régimen especial de contratación*. No obstante, también se observa que luego de la expedición de Ley 1150 de 2007, el Consejo de Estado comenzó a delimitar con mayor precisión el término de "contratación directa". Así, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, "contratación directa" es *cualquier* sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes¹⁴.

De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma ley, para celebrar *cualquier contrato o convenio de forma directa*, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, la licitación pública, el concurso de méritos, la selección abreviada y la mínima cuantía, razón por la cual en ese período preelectoral de que trata la disposición las entidades públicas pueden seguir contratando bajo estos sistemas.

Con respecto a los *sujetos* que se encuentran enmarcados en la prohibición del artículo 33, la Ley 996 de 2005 señala expresamente que son "*todos los entes del Estado*" [énfasis propio]. Al respecto la Sala De Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló lo siguiente:

"El vocablo "todos" que utilizó el legislador, comprende, en consecuencia, sin distinción del "régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía, a la totalidad de los entes del Estado. Es decir, la prohibición cubre a cualquier ente público que eventualmente pueda a través de la contratación directa

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018. Exp. 2.382. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos a las elecciones presidenciales [...]”¹⁵.

En consecuencia, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 señala expresamente que los destinatarios de la prohibición son “todos los entes del Estado”, expresión que contempla a los diferentes organismos o entidades autorizadas por la ley para suscribir contratos. En efecto, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado, el vocablo “todos” utilizado por el legislador comprende a la totalidad de los entes del Estado, sin distinción del régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía, e incluso si las entidades estatales tienen régimen especial de contratación y están exceptuadas del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹⁶.”

Por lo tanto, la restricción del artículo 33 prevista en la Ley 996 de 2005, teniendo en cuenta la finalidad de la ley de garantías electorales, cubre a cualquier ente público que pueda a través de la contratación directa romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos en las elecciones presidenciales. Tampoco existe un supuesto de exoneración a la prohibición por tener un régimen especial de los actos o contratos, pues, la posibilidad de que los entes del Estado utilicen la contratación con fines políticos, esto es, con la intención de influir a los electores y alterar la voluntad popular en las contiendas electorales, se puede presentar tanto en la contratación regulada por la Ley 80 de 1993 como en la regida por el derecho privado o normas especiales.

En este punto, debe tenerse en cuenta que, en principio, todos los entes del Estado están cubiertos por la prohibición para contratar directamente establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales. Sin embargo, es importante reiterar que el segundo inciso de la misma disposición consagró las excepciones aplicables a la prohibición de contratación directa establecida en el mismo artículo. Como se indicó, las excepciones a la prohibición del artículo 33 de la norma mencionada son las siguientes:

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 8 de mayo de 2018, No. 2382. C. P. Álvaro Namén Vargas.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 20 de febrero de 2006. Radicación Número: 11001-03-06-000-2006-00026-00(1727). Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Conceptuó que para las entidades que contratan por el derecho privado, estaba prohibida la contratación diferente de la licitación pública regulada por el código de comercio, criterio que luego se extendió para aquellos procesos que, en algunos sistemas de contratación utilizados por entidades públicas con regímenes especiales y establecidos en sus manuales de contratación, utilicen convocatoria de manera pública y se permita la participación de una pluralidad de oferentes.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- 1) La contratación referente a la defensa y seguridad del Estado;
- 2) Los contratos de crédito público;
- 3) Los contratos requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres;
- 4) La contratación para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor y;
- 5) La contratación que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 4 de febrero de 2010, se pronunció frente a las razones por las que el legislador consagró excepciones al artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales en los siguientes términos:

“[...] Las excepciones establecidas en los artículos 32 y 33 en comento, guardan relación, exclusivamente, con algunos servicios públicos que por su naturaleza no admiten postergaciones en la atención de sus necesidades de personal, bienes y servicios [...]”¹⁷.

Por tanto, las excepciones a la prohibición contenida en el inciso segundo de artículo 33 de la ley de garantías electorales tienen por finalidad garantizar la realización ininterrumpida de ciertas actividades que, dada su importancia en el orden interno, se verían irrazonablemente afectadas por la restricción. De igual forma, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 2 de septiembre de 2013, mencionó las excepciones a la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, resaltando su carácter taxativo, y señalando la independencia de los supuestos, así: “[...] *Las excepciones aplicables a la restricción de contratación pública*. Ahora bien, las únicas excepciones a las disposiciones previstas en la Ley de Garantías se

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de febrero 2010. Rad. 11001-03-06-000-2010-00006-00 (1985). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

encuentran numeradas taxativamente en el último inciso del artículo 33 de la ley 996 de 2005 [...]”¹⁸.

Lo anterior implica que las excepciones al artículo 33 en comento deben interpretarse y aplicarse de manera *estricta*. En otras palabras, no es factible hacer interpretaciones extensivas para incluir otros supuestos de hecho similares a las circunstancias previstas en dicho artículo, pues el carácter taxativo implica que solo en los eventos consagrados expresamente en la norma permiten que ciertas entidades estatales se vean exceptuadas de la prohibición.

Particularmente, frente a la excepción de contratos de crédito público conviene señalar que la Ley 80 de 1993, en el parágrafo segundo del artículo 41, definió a las operaciones de crédito público como aquellas que “[...] tienen por objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales”. Además, esta norma dispone que dichas operaciones y las conexas con éstas se contratarán en forma directa.

En ejercicio de sus facultades reglamentarias, el Gobierno Nacional recogió la definición legal de este tipo de operaciones y la amplió mediante el Decreto 2681 de 1993¹⁹, norma compilada, a su vez, en el artículo 2.2.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015²⁰. Este último dispuso que “[s]on operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago”. La norma reglamentaria agregó que dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, *la contratación de empréstitos*, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 02 de septiembre de 2013. Rad. 11001-03-06-000-2013-00412-00 (2168). C.P. Álvaro Namén Vargas.

¹⁹ Por medio del cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.

²⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al respecto, el Consejo de Estado define el contrato de empréstito como “Una deuda u obligación adquirida por el Estado con las entidades de crédito, nacionales o extranjeras y/o particulares, en moneda nacional o extranjera, con una fecha de vencimiento y bajo una determinada tasa de interés”.²¹

De esta forma, los contratos de empréstitos son una operación de crédito público, a través de la cual la entidad territorial, la Nación o las entidades descentralizadas de estas, podrán satisfacer las necesidades que tengan en materia de gastos de inversión, creando una “relación económica en virtud de la cual el Estado recibe dinero de terceros, creándose un vínculo de deudor y acreedor”²².

En consecuencia, la excepción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 a la prohibición a la contratación directa en el periodo previo a la elección presidencial, cubre a los contratos de empréstitos en la medida en que estos son contratos de crédito público, lo que significa que pueden contratarse directamente durante el periodo preelectoral.

iv. Ahora bien, respecto del alcance del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, es preciso reiterar que esta prohibición dispone que: “[l]os Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar *convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos*”. [Énfasis fuera del texto original]

Para tales efectos, debe precisarse que los contratos o convenios interadministrativos están determinados por un criterio orgánico, pues es necesario que los extremos de la relación contractual sean entidades públicas, independientemente de las normas que regulan la relación contractual. En este sentido, los convenios interadministrativos solo pueden ser celebrados entre entidades públicas, pues a éstas corresponde la realización de los fines y tareas que el legislador les ha asignado²³.

²¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia 13 de junio de 2013. Magistrada ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

²² 72 GORDILLO. Agustín. El Contrato de crédito externo. Revista de Administración Pública, Núm 097. Pág 417.

²³ Consejo de Estado -Sección Tercera-. Sentencia del 21 de febrero de 2025. Radicación Número: 68.280. CP: José Roberto SÁCHICA Méndez.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Si bien los contratos o convenios interadministrativos están previstos en la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto 1082 de 2015, no quiere decir que solo puedan celebrarse entre Entidades Estatales que apliquen el régimen de contratación allí previsto. En efecto, una Entidad Estatal de la Ley 80 de 1993 – como es el caso de un municipio – bien puede celebrar esta clase de convenios con una Entidad Estatal de régimen especial y no por ello dejará de ser un contrato o convenio interadministrativo.

Un contrato o convenio interadministrativo no está determinado por la modalidad de selección utilizada para celebrarlo. La Ley 1150 de 2007 establece que pueden celebrarse directamente, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora, señalado en la ley o en sus reglamentos, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes²⁴. Nótese que, en este caso, lo que cambia es la modalidad de selección y no la naturaleza de contrato interadministrativo.

Además, es necesario tener en cuenta que para que un contrato o convenio interadministrativo exista debe cumplir con los siguientes elementos: acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito²⁵. Entonces, si ambas partes son entidades estatales, pueden celebrar convenios interadministrativos, porque las disposiciones que regulan esta tipología hacen referencia a la calidad de los sujetos que intervienen en la contratación, que deben ser entidades estatales o de derecho público.

Sobre este aspecto, se resalta que la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-671 de 2015 que “Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública”. Así las cosas, atendiendo

²⁴ Ley 1150 de 2007: Artículo 2, numeral 4, literal c. [...] Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo.

²⁵ Ley 80 de 1993: Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.
[...].

FORMATO DE RESPUESTA PQRSO

a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente²⁶, pues, de acuerdo con lo anotado, esta clase de acuerdos de voluntades se definen por un criterio orgánico, por lo que uno de sus elementos esenciales es que en los extremos de la relación jurídico negocial concurren personas de derecho público.

De esta manera, se observa entonces que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar *convenios interadministrativos* para la ejecución de recursos públicos. En este sentido, si una o ambas partes de la relación contractual es una entidad de aquellas descritas en el párrafo *ibidem*, no podrá celebrar tales *convenios* durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición hace referencia a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

Respecto del alcance de esta prohibición la Circular Externa No. 006 de 2025 expedida por la ANCP -CCE, en los literales ii) y iv) del numeral 2, indica que el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 cubre expresamente a los *convenios interadministrativos* en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. Además, precisa que el párrafo referido no estableció ningún supuesto que exceptúe la aplicación de esta prohibición, por lo que la restricción referida a la celebración de convenios interadministrativos aplicará a los sujetos allí señalados, *"aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33"*.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el ámbito de aplicación de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 solo se extiende a los *convenios interadministrativos* en los que se contemple la *ejecución de recursos públicos*. Esto significa que la prohibición no resulta aplicable a *convenios interadministrativos a título gratuito*, los cuales pueden celebrarse válidamente durante la vigencia de la mencionada restricción.

De esta manera, conforme a lo dispuesto en la Circular referida, si se suscriben *convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos* por los alcaldes, gobernadores, secretarios, gerentes y directores de las

²⁶ Código Civil: «Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor a pretexto de consultar su espíritu».

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

entidades del orden municipal, departamental o distrital, aplicará la prohibición del párrafo del artículo 38 *ibidem*, independientemente de que se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33, es decir, que se trate de: i) la defensa y seguridad del Estado; ii) los contratos de crédito público; iii) los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres; iv) los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor; y, v) los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

En este punto, vale la pena destacar que mediante auto de 4 de octubre del 2024, el Consejo de Estado, Subsección C de la Sección Tercera, decretó medida de suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-, concretamente, respecto de los siguientes apartes normativos²⁷:

i) el inciso segundo 2 que dispone: “Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas” y,

ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso cuarto “contratos” y “En este sentido, la prohibición que establece el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito”.

De conformidad con los argumentos de dicha providencia, se parte de la distinción entre los conceptos de “convenio” y “contrato” interadministrativos, para diferenciarlos en su naturaleza, contenido y alcance, lo cual ha servido de fundamento para que tanto la Sección Tercera como también la Sala de Consulta

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 4 de octubre de 2024. Exp. 70.313. C.P: Fredy Ibarra Martínez

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y Servicio Civil de esa Corporación hayan realizado la distinción entre uno y otro negocio jurídico. En este sentido, en relación con el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 concluyó que *"si el legislador no diferenció al establecer la prohibición o la restricción, mal haría el reglamento en aplicar un efecto expansivo o extensivo para incluir una categoría no cobijada con la limitación, (...)".* Por tal motivo, para efectos de decretar la medida de suspensión provisional de los apartes señalados del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, argumentó que *"con independencia del propósito loable o plausible de la disposición ya que, procura que no se usen los recursos estatales para incidir o afectar la contienda electoral, no cabe duda de que la entidad demandada incorporó en la prohibición una categoría que no quedó comprendida expresa e inequívocamente en la ley."*

De igual manera, mediante auto del 6 de noviembre de 2025, el Consejo de Estado, Subsección A de la Sección Tercera, decretó la suspensión provisional de los apartes cuestionados del inciso segundo y del inciso cuarto del numeral 16.2 de la Circular Externa Única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente relacionados con los contratos interadministrativos²⁸. Para tales efectos, el alto tribunal resaltó la interpretación restrictiva de las normas que contienen prohibiciones, como la del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, por manera que se excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva y reiteró los argumentos sobre la diferencia entre contratos y convenios interadministrativos.

Así las cosas, a la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado en los autos del 4 de octubre de 2024 y 6 de noviembre de 2025, no resultaría aplicable la

²⁸ La parte resolutoria del auto dispone lo siguiente; **"PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional de los apartes cuestionados del inciso segundo del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según el cual *"[e]sta restricción es aplicable (...) como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas"*, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional de la expresión "contratos" y del párrafo *"[e]n este sentido, la prohibición que establece el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos (...) que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito"*, contenidos en el inciso cuarto del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por las razones expuestas de manera precedente". Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 6 de noviembre de 2025. Exp. 72.424. C.P: Fernando Alexei Pardo Florez.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales a los *contratos interadministrativos*.

En este contexto, frente a la consulta planteada, resulta necesario verificar dos aspectos fundamentales: (i) si la celebración del contrato de empréstito involucra a alguno de los sujetos mencionados en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales, y (ii) si el objeto proyectado tiene la naturaleza de un convenio interadministrativo destinado a la ejecución de recursos públicos. Cuando este sea el caso, opera la prohibición establecida en la norma, restringiendo la celebración de tales convenios durante los cuatro meses previos a cualquier contienda electoral, pues como se indicó, la restricción aplicará a los sujetos allí señalados, *"aunque se configure alguno de los supuestos de excepción que señaló el inciso final del artículo 33"*.

Por su parte, conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, cuando dos entidades públicas celebren un *contrato interadministrativo*, independientemente del objeto, dicho contrato puede suscribirse durante el periodo preelectoral. Por consiguiente y de acuerdo con la referida posición del Consejo de Estado, si el contrato de empréstito involucra a alguno de los sujetos mencionados en el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales y se constituye como un contrato interadministrativo no le resulta aplicable la limitación prevista en el párrafo del artículo 38.

En todo caso, es importante resaltar que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de que no se les aplica la restricción contemplada en el artículo 38 de la Ley de Garantías a los convenios interadministrativos que deben celebrarse en virtud de un fallo judicial. Esto en la medida que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia²⁹.

En síntesis, por virtud de las excepciones establecidas en el segundo inciso del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, los entes del Estado podrán contratar directamente contratos de empréstitos, durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales. Asimismo, si estos contratos se

²⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007. Expediente número 1863. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

proyectan como contratos interadministrativos, de acuerdo a la postura del Consejo de Estado, tampoco les resultaría aplicable la restricción contenida en el parágrafo del artículo 38, por lo que podrían contratar dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley, incluido el de Presidente de la República.

Vale anotar que es responsabilidad del respectivo ente del Estado examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y justificar si las mismas se enmarcan en alguna de las excepciones, de manera que pueda realizar la contratación directa durante el periodo de la prohibición. Igualmente, le corresponde a cada entidad establecer si el instrumento jurídico que se pretende suscribir tiene la naturaleza de contrato o de convenio interadministrativo para la ejecución de recursos públicos. En este último supuesto, resulta aplicable la prohibición contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales.

v. Al margen de la explicación precedente, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en 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.

IV. Referencias normativas:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Constitución Política, artículo 127.
- Ley 996 de 2005, artículos 33 y 38.
- Decreto 1068 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.
- Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Exp. 2004-00823-01(PI).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 24 de julio de 2013, Rad. 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007. Expediente número 1863. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2015. C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 8 de mayo de 2018, No. 2382. C. P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013 Radicado No: 2168. CP: Alvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto del 4 de octubre de 2024. Exp. 70.313. C.P: Fredy Ibarra Martínez.
- Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos
- Circular Externa No. 006 de 2025
<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/circular/circular-externa-006-de-2025>

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre la finalidad y propósito de la Ley de Garantías Electorales en los Conceptos C-227 del 24 de mayo de 2021, C-396 del 13 de agosto de 2021, C-439 del 27 de agosto de 2021, C-481 del 9 de septiembre de 2021, C-528 del 27 de septiembre de 2021, C-550 del 5 de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

octubre de 2021, C-523 del 10 de octubre de 2021, C-606 del 28 de octubre de 2021, C-614 del 2 de noviembre de 2021, C-634 del 11 de noviembre de 2021, C-636 del 16 de noviembre de 2021, C-681 del 7 de diciembre de 2021, C-686 del 21 de diciembre de 2021, C-054 del 22 de marzo de 2022, C-179 del 8 de abril de 2022, C-161 del 17 de mayo de 2022, C- 180 del 21 de marzo de 2025, C-696 del 11 de julio de 2025, C-708 del 15 de julio de 2025, C-1186 del 17 de septiembre de 2025 y C-1350 del 1° de octubre de 2025. Estos conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse 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 PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrsd/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrsd>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS 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,



Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Tatiana Baquero Iguarán Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Alejandro Sarmiento Cantillo Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE