

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Finalidad

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, se incluyen 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 de las disposiciones de la Ley 996 de 2005, al contener normas prohibitivas, no admiten una interpretación amplia, sino que deben interpretarse restrictivamente.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Tipos de restricciones – Ámbito temporal – Celebración – Límite

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

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”.

En efecto, el concepto de celebración en el marco de la contratación estatal se relaciona con el perfeccionamiento, es decir, con los requisitos para que exista un contrato estatal. Al respecto, se destaca que en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibídem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad”. Por otra parte, “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 PQRS

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición artículo 33 – Contratación directa – Alcance

De acuerdo con el citado 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 méritos y sistematizó las causales de contratación directa, además lo es con la posterior creación de 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.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Excepciones

De otro lado, las excepciones a la restricción prevista en la Ley de Garantías, con fundamento en las cuales podrán las entidades públicas adelantar procedimientos de selección directa en períodos previos a la contienda electoral por la Presidencia, se encuentran consagradas expresamente en el inciso final del citado artículo 33 de la Ley 996 de 2005 en lo referente a 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. Es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite en forma directa.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición del artículo 33 – Destinatarios

De acuerdo con estos pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la prohibición de la contratación directa también aplica frente a las entidades exceptuadas de la aplicación del EGCAP y que se rigen en materia contractual por el derecho privado. Sin embargo, señaló que algunas de estas entidades, como sucede con las empresas de servicios públicos domiciliarios, los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las entidades aseguradoras no pueden adquirir los suministros de bienes y servicios necesarios para la realización de su actividad por contratación directa, sino por mecanismos competitivos que impliquen convocatoria pública y la posibilidad de la existencia de pluralidad de oferentes, pero

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

indicó que en estos casos “las empresas no pueden dejar de entregar los servicios públicos a su cargo a nuevas personas, ni dejar de renovar los contratos existentes, pues significaría la parálisis de una actividad propia de la administración, que incluso podría desconocer los derechos fundamentales”.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Contratos y convenios interadministrativos – Criterio orgánico

Ahora bien, respecto del alcance del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esta prohibición dispone en primera medida 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 asignado.

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.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricción – Convenios interadministrativos – Postura del Consejo de Estado

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 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*

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 interadministrativos. 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.

Finalmente, mediante sentencia del 17 de octubre de 2025, emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-03-26-000-2023-00139-00, se declaró la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente que indicaba: “Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos [...]”.

ENAJENACIÓN VOLUNTARIA – Objeto – Aplicación – Ley de Garantías Electorales – Restricción – Contratación Directa

En virtud de lo expuesto, la adquisición de los predios que se realice por enajenación voluntaria está sometida a un régimen especial de contratación. Sin embargo, como se explicó antes, esta culmina con la suscripción de un contrato de promesa de compraventa o de compraventa entre la entidad y la persona, con lo cual se trata de un procedimiento de contratación estatal no competitivo que está restringido por la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. En tal sentido, se reitera que la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 aplica frente a la contratación directa, entendida como cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizada por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes, ya sea en aplicación de normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como de regímenes especiales. Esto, sin perjuicio de las excepciones a la prohibición establecidas en el inciso segundo del mismo artículo 33, como son: 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. Es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite en forma directa.

EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Procedencia – Ley de Garantías Electorales – Finalidades – Condiciones

En contraste, cuando la adquisición de un bien se realiza mediante el procedimiento de expropiación administrativa, no se configura la celebración de un contrato, pues se trata de un acto administrativo sustentado en motivos de utilidad pública o interés social y en condiciones de urgencia previamente definidas por la ley. En este escenario, la transferencia de la propiedad se produce por decisión administrativa y no por acuerdo de voluntades, lo que implica que no se materializan las prohibiciones de contratación previstas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales. En consecuencia, la expropiación administrativa se mantiene como un mecanismo válido y procedente incluso durante el período de restricciones electorales, dado que su naturaleza jurídica la excluye de las limitaciones aplicables a los contratos estatales.

En torno a la expropiación administrativa, es importante señalar que el artículo 63 de la Ley 388 de 1997 establece que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa terrenos e inmuebles cuando la autoridad competente determine condiciones especiales de urgencia, siempre que la finalidad corresponda a las señaladas en las literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la misma ley. Asimismo, se considera motivo de utilidad pública la expropiación administrativa cuando el adquirente en pública subasta incumpla la función social de la propiedad respecto de los bienes objeto del procedimiento previsto en el capítulo VI de la ley.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Excepciones – Procedencia Urgencia Manifiesta

Por lo tanto, con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta es posible adelantar la contratación de forma directa, al encontrarse amparada en las excepciones que dispone el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Es decir, con la declaratoria de urgencia manifiesta se garantiza que, en situaciones de emergencia, las autoridades puedan actuar con celeridad y eficacia para atender necesidades inmediatas, sin que ello implique una vulneración de las excepciones dispuestas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. En este sentido, la urgencia manifiesta permite que los contratos se celebren de manera directa, como puede ser la adquisición de bienes inmuebles, siempre que se justifique adecuadamente la situación que impide seguir el procedimiento regular. Esto, sin perjuicio de los requisitos y condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para su declaratoria.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Urgencia Manifiesta – Improcedencia – Artículo 38

Sin embargo, no podrá suscribirse en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos con alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital. Esto se debe a la prohibición contenida en el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, la cual dispone que no podrán celebrarse convenios interadministrativos con alcaldes municipales y/o distritales, así como con secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden territorial. Esta prohibición busca evitar que, bajo la institución de la urgencia manifiesta, se canalicen recursos públicos hacia actores políticos locales en un contexto que podría prestarse para favorecer intereses particulares o electorales. Así mismo, dicho artículo no contempla excepciones, lo que significa que la prohibición es absoluta y aplicable en cualquier circunstancia. De esta manera, se garantiza que la contratación directa derivada de la urgencia manifiesta se limite a atender necesidades inmediatas y legítimas, sin abrir la posibilidad de suscribir convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

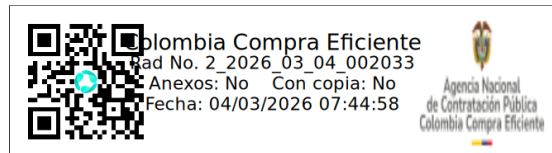
Bogotá D.C., 4 de marzo de 2026

Señor

Juan Pablo Vargas Gutiérrez

juanvar17@gmail.com

Bogotá D.C.



Concepto C- 118 de 2026

Temas:

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Finalidad / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Tipos de restricciones – Ámbito temporal – celebración- límite / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición artículo 33 – Contratación directa – Alcance / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Excepciones / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición del artículo 33 – Destinatarios / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Contratos y convenios interadministrativos – Criterio orgánico / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricción- Convenios interadministrativos – Postura del Consejo de Estado / ENAJENACIÓN VOLUNTARIA – Objeto – Aplicación – Ley de Garantías Electorales – Restricción- Contratación Directa / EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Procedencia – Ley de Garantías Electorales – Finalidades – Condiciones / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Excepciones – Procedencia Urgencia Manifiesta / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Urgencia Manifiesta – Improcedencia – Artículo 38.

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado No.
1_2026_01_29_001039

Estimado Señor Vargas:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 por la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta presentada el 29 de enero de 2026, en la cual manifiesta: “¿Es procedente, en el marco de la Ley de Garantías, que las entidades o autoridades competentes adelanten la adquisición de predios por motivos de utilidad pública y bajo la declaratoria de urgencia manifiesta, destinados a la prestación de servicios públicos no domiciliarios, a través de los procesos de enajenación voluntaria o expropiación?”

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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 su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿Resulta procedente, en el marco de las

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

restricciones impuestas por la Ley de Garantías Electorales, que las entidades estatales adelanten procesos de adquisición de predios —ya sea mediante enajenación voluntaria o expropiación administrativa—?; ii) ¿Es procedente, en el marco de las restricciones de la Ley de Garantías Electorales, que las entidades adelanten la adquisición de predios mediante la declaratoria de urgencia manifiesta?

II. Respuesta:

En torno a los problemas jurídicos, objeto de consulta, se expresa:

i. En cuanto al primer problema jurídico, objeto de consulta, se precisa que la adquisición de los predios que se realice por enajenación voluntaria está sometida a un régimen especial de contratación. Sin embargo, como se explicó en las razones de la respuesta, esta culmina con la suscripción de un contrato de promesa de compraventa o de compraventa entre la entidad y la persona, con lo cual se trata de un procedimiento de contratación estatal no competitivo que está restringido por la prohibición del artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

En tal sentido, se reitera que la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 aplica frente a la contratación directa, entendida como cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizada por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes, ya sea en aplicación de normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como de regímenes especiales. Esto, sin perjuicio de las excepciones a la prohibición establecidas en el inciso segundo del mismo artículo 33, como son: 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. Es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite de forma directa.

De igual forma, debe precisarse que la compraventa de inmuebles no corresponde a un convenio interadministrativo ni a una forma de asociación entre entidades públicas, por lo que no se enmarca en la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, salvo que el proceso de adquisición predial sea instrumentado mediante la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos, caso en el cual sí aplica la citada prohibición.

En contraste, cuando la adquisición de un bien se realiza mediante el procedimiento de expropiación administrativa, no se configura la celebración de un contrato, pues se trata de un acto administrativo sustentado en motivos de utilidad pública o interés social y en condiciones de urgencia previamente definidas por la ley. En este escenario, la transferencia de la propiedad se produce por decisión administrativa y no por acuerdo de voluntades, lo que implica que no se materializan las prohibiciones de contratación previstas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales. De esta manera, es procedente en el período de Ley de Garantías Electorales el uso de la expropiación administrativa por utilidad pública o por interés social, sujetándose a las condiciones y los criterios para la declaratoria de urgencia prescritas en los artículos 63 y 64 de la Ley 388 de 1997, así como las finalidades enunciadas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la misma ley. En esta línea, se garantiza que el uso del instrumento expropiatorio se ajuste a los objetivos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano previstos por la normativa, incluso dentro del período de restricciones electorales.

ii. En torno al segundo problema jurídico, se señala que las excepciones a la prohibición contenida en el inciso segundo del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales tienen por finalidad garantizar la prestación ininterrumpida de algunos servicios públicos que, dada su importancia en el orden interno, se verían irrazonablemente afectados por la restricción explicada. Lo anterior implica que las excepciones al artículo 33 en comento

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva. Entre las excepciones del artículo en comento se encuentran “[...] los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres [...] desastres naturales o casos de fuerza mayor [...]”.

Dentro de este marco, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone que la urgencia manifiesta se declara, entre otras tres (3) circunstancias, con la finalidad de “[...] conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas [...]”. En la medida en que la norma utiliza la conjunción “o”, en principio asimilaría la *calamidad* y el *desastre* con la *fuerza mayor* o el *caso fortuito*.

Esta norma debe armonizarse con los artículos 56 y 57 de la Ley 1523 de 2012, que asignan la competencia para declarar la ocurrencia de una situación de *desastre* o una situación de *calamidad pública*. Particularmente, disponen que al Presidente de la República le corresponde declarar la situación de *desastre*, tanto en el orden nacional, departamental, como en el municipal y distrital, facultad que no pueden ejercer los gobernadores y alcaldes, porque la norma no les asignó esta competencia. No obstante, a los gobernadores y alcaldes sí les corresponde declarar la *situación de calamidad pública*, en los respectivos ámbitos, facultad que, en cambio, no puede ejercer el presidente de la república. De esta manera, una vez se declara la situación de calamidad o la situación de desastre bajo los criterios señalados en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, por parte de la autoridad competente, las demás Entidades Estatales –de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993– quedan facultadas para declarar, a continuación, la causal de contratación directa denominada “urgencia manifiesta”, mediante un acto administrativo propio, autónomo, que tiene como fundamento fáctico y jurídico la declaración de situación de calamidad o la situación de desastre.

Por lo tanto, con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta es posible adelantar la contratación de forma directa, al encontrarse amparada en las excepciones que dispone el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Es decir, con la declaratoria de urgencia manifiesta se garantiza que, en situaciones de emergencia, las autoridades puedan actuar con celeridad y eficacia para atender necesidades inmediatas, sin que ello implique una

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

vulneración de las excepciones dispuestas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. En este sentido, la urgencia manifiesta permite que los contratos se celebren de manera directa, como puede ser la adquisición de bienes inmuebles, siempre que se justifique adecuadamente la situación que impide seguir el procedimiento regular. Esto, sin perjuicio de los requisitos y condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para su declaratoria.

Sin embargo, no podrá suscribirse en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos con alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital. Esto se debe a la prohibición contenida en el parágrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, la cual dispone que no podrán celebrarse convenios interadministrativos con alcaldes municipales y/o distritales, así como con secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden territorial. Esta restricción busca evitar que, bajo la institución de la urgencia manifiesta, se canalicen recursos públicos hacia actores políticos locales en un contexto que podría prestarse para favorecer intereses particulares o electorales. Así mismo, dicho artículo no contempla excepciones, lo que significa que la prohibición es absoluta y aplicable en cualquier circunstancia.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El ordenamiento jurídico colombiano contempla previsiones claras 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, establece restricciones a ciertos empleados del Estado, incluso en época no electoral¹.

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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En el mismo sentido, la Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, se suma al andamiaje de orden constitucional y legal que se ha ocupado de 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. 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, se incluyen 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 de las disposiciones de la Ley 996 de

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.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2005, al contener normas prohibitivas, no admiten una interpretación amplia, sino que 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.

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 altere las condiciones de igualdad entre los candidatos.

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, radicado 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ii. Precisado el propósito de la Ley, es pertinente señalar que las restricciones consagradas en la citada Ley se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales claramente diferenciadas: las presidenciales y las demás 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, 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.

Para entender el momento de aplicación de estas restricciones, es preciso señalar que el vocablo “celebrar” es definido por el Diccionario Panhispánico del

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: [...]

Parágrafo. 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

Español Jurídico como: "1. *Gral.* Otorgar o firmar un contrato. 2. *Proc.* Realizar los actos procesales propios de un juicio o vista". Dentro de las dos definiciones, la que se acerca a la expresión "celebrar" en el contexto de la Ley de Garantías Electorales es la primera, esto es, al perfeccionamiento del contrato.

En efecto, el concepto de celebración en el marco de la contratación estatal se relaciona con el perfeccionamiento, es decir, con los requisitos para que exista un contrato estatal. Al respecto, se destaca que en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 *ibídem*, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Por un lado, "Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad". Por otra parte, "Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito".

De este modo, esta Agencia precisa que el concepto "celebrar" para efectos de las restricciones en la contratación dispuesta por la Ley de Garantías Electorales se refiere a los requisitos de perfeccionamiento del contrato estatal. Por tanto, no se refiere a los requisitos de ejecución, es decir, aquellas condiciones para iniciar un contrato, como es la aprobación de las garantías o el registro presupuestal, o en algunos casos, la firma del acta de inicio, si así se determinó.

Así mismo, como en otras oportunidades lo ha manifestado esta Agencia, las prórrogas, modificaciones o adiciones de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia de las prohibiciones anotadas, así como la cesión de los mismos, pueden tener lugar en el período de aplicación de la Ley de Garantías, sin que ello haga nugatoria la restricción de la contratación directa y siempre que cumplan los principios de planeación, transparencia y responsabilidad⁹.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha aclarado la

⁹ Colombia Compra Eficiente. Circular Externa Única. Numeral 16.5.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

distinción en la aplicación de las prohibiciones de la Ley 996 de 2005, dependiendo del tipo de elección que se trate. Al respecto, considera:

“La interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2.005 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 contenidas en el párrafo del artículo 38”.¹⁰

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.

¹⁰ 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

Ambas restricciones no son excluyentes, lo que permite concluir que, en el período preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, aplican las restricciones del artículo 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. 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 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. El ámbito material de la prohibición contenida en el artículo 33 de la ley 996 de 2005 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:

La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas pueden contratar mediante un trámite simplificado, ágil y expedito sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, únicamente en los casos en que expresa y taxativamente señale la ley (numeral 4, artículo

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2, ley 1150 de 2007), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública¹¹.

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 concurso¹². 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. [...] ¹³.

De acuerdo con el citado 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 méritos¹⁴ y sistematizó las causales de contratación directa¹⁵, además lo es con la posterior creación de 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.

De esta forma, con fundamento en la evolución de la normativa sobre la contratación pública, se ha depurado la noción de «contratación directa», precisando el Consejo de Estado –en el concepto citado– que, «aun cuando no coincide única y exactamente con la regulación que de dicho sistema de selección hace el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, tampoco puede afirmarse que sea cualquier procedimiento de contratación distinto de la licitación pública, pues

¹¹ “[25] Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Radicados: 24.715, 25.206, 25.409, 24.524, 27.834, 25.410, 26.105, 28.244, 31.447 -acumulados-”.

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

¹³ 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.

¹⁴ Artículo 2.

¹⁵ *Ídem*.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

esto sería tanto como desconocer que el legislador, no solo en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, sino también en leyes especiales e, incluso, en el derecho privado¹⁶, han establecido sistemas de contratación que implican convocatoria pública y participación de varios oferentes».

En efecto, vale la pena mencionar que, en algunos sistemas de contratación, utilizados por entidades públicas con regímenes especiales, o sujetas al derecho privado, la convocatoria o invitación para contratar puede limitarse a aquellas personas que previamente se hayan inscrito en una lista de precalificados o de simples interesados, o en un determinado registro o banco de datos de proveedores. En estos casos, lo determinante para considerar que dicho sistema no constituye «contratación directa», es que la convocatoria para inscribirse en forma previa se haga de manera pública, y que se permita la participación de una pluralidad de oferentes¹⁷.

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, 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 las cosas, ha de entenderse que, para los efectos de la Ley de Garantías Electorales y, en particular, 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 oferentes¹⁸. De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma ley, para celebrar cualquier contrato de forma directa, esto es, sin que exista un

¹⁶ “[...] A este respecto, cabe recordar que el artículo 860 del Código de Comercio regula la licitación en el derecho privado”.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 8 de mayo de 2018. Radicación Número: 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382). C.P. Álvaro Namén Vargas.

¹⁸ 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

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.

De otro lado, las excepciones a la restricción prevista en la Ley de Garantías, con fundamento en las cuales podrán las entidades públicas adelantar procedimientos de selección directa en períodos previos a la contienda electoral por la Presidencia, se encuentran consagradas expresamente en el inciso final del citado artículo 33 de la Ley 996 de 2005 en lo referente a 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. Es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite de forma directa.

En esta labor es importante tener en cuenta, como lo anotó la Corte Constitucional, en Sentencia C-1153 de noviembre 11 de 2005 que “si bien la limitación garantiza la igualdad de condiciones, también es necesario que tal limitación que pretende la igualdad no termine yendo en detrimento de intereses públicos, cuya garantía está en cabeza del ejecutivo, como son los inmersos en las excepciones para la prohibición de contratación”¹⁹. De ahí que la Corte haya señalado que las excepciones a la restricción protegen diversos tipos de urgencias de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas, que tienden a no limitar desproporcionadamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus fines, en procura de la igualdad entre los candidatos como garantía electoral.

¹⁹ La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1153-05 de 11 de noviembre de 2005, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, efectuó el Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara que dio lugar a la Ley de Garantías Electorales.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En relación con los destinatarios de la restricción analizada, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 los señala expresamente, en el sentido de que 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 Pública. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto 1727 de fecha 20 de febrero de 2006, consideró que:

El artículo 33 de la ley 996 de 2005, efectivamente se aplica incluso a las entidades estatales con régimen especial de contratación y que están exceptuadas del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como por ejemplo los prestadores de servicios públicos domiciliarios (empresas de servicios públicos oficiales y empresas industriales y comerciales del Estado) y a los municipios prestadores directos, incluyendo las excepciones contenidas en el segundo inciso de esta norma²⁰.

De igual forma, en Concepto con radicado 1738 del 6 de abril de 2006, esa misma Corporación manifestó que “Las restricciones de la Ley de Garantías en materia de contratación directa y celebración de convenios interadministrativos, se aplican a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta, salvo cuando la celebración de un convenio interadministrativo sea ordenada, para ambas partes, por el Legislador”²¹. Además, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

²⁰ 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). C.P. 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.

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de abril de 2006. Radicación Número: 11001-03-06-000-2006-00038-00 (1738). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo: “Si bien en el tema del concepto del que se extractaron los párrafos transcritos, se hacía referencia a las empresas de servicios públicos domiciliarios mixtas, la explicación dada cubre también a las empresas industriales y comerciales del estado y a las de crédito,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

realizó la siguiente distinción, retomando el pronunciamiento de la misma sala del 20 de febrero de 2006, citado anteriormente:

En el concepto No. 1727 de fecha 20 de febrero de 2006, ésta Sala distinguió dos clases de contratos en relación con las empresas de servicios públicos domiciliarios: unos, en los que la posición de la empresa es la de consumidora de las prestaciones objeto del contrato, que utiliza para la prestación de los servicios a su cargo, y los otros, en los que la empresa entrega esos servicios a los usuarios, conforme a unas reglas uniformes para todos ellos y sin que haya privilegios o tratos desiguales. En los primeros contratos, es claro que la empresa debe adquirir esos bienes previa licitación pública, según se expuso anteriormente, pero en el segundo caso, las empresas no pueden dejar de entregar los servicios públicos a su cargo a nuevas personas, ni dejar de renovar los contratos existentes, pues significaría la parálisis de una actividad propia de la administración, que incluso podría desconocer los derechos fundamentales.

Aplicando este razonamiento a los establecimientos de crédito, a las sociedades de servicios financieros y a las entidades aseguradoras, encontramos que no pueden adquirir los suministros de bienes y servicios necesarios para la realización de su actividad por contratación directa sino por el mecanismo de la licitación pública, pero es obvio que si una de éstas entidades va a prestar un servicio financiero o de seguros a un particular, lo puede hacer, pues éstos se ofrecen a toda la comunidad en condiciones de igualdad. Si se supusiera que está prohibida su contratación directa, significaría la parálisis de tal actividad de interés público, lo que de ninguna manera es lo querido por la ley 996 de 2005²².

De acuerdo con estos pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la prohibición de la contratación directa también aplica frente a las entidades exceptuadas de la aplicación del EGCAP y que se rigen en materia contractual por el derecho privado. Sin embargo, señaló que algunas de estas entidades, como sucede con las empresas de servicios públicos domiciliarios, los establecimientos de crédito, las sociedades de servicios financieros y las entidades aseguradoras no pueden adquirir los suministros de bienes y servicios necesarios para la realización de su actividad por contratación

pues todas ellas hacen parte de la definición de administración pública de la ley 489 de 1998, y además encajan dentro de la noción de todos los entes del Estado que trae la ley 996 de 2005 en el artículo 33, de manera que no es lógico pretender exonerarse de ésta prohibición alegando un régimen especial de los actos o contratos”.

²² Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de abril de 2006. Radicación Número: 11001-03-06-000-2006-00038-00(1738). Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

directa, sino por mecanismos competitivos que impliquen convocatoria pública y la posibilidad de la existencia de pluralidad de oferentes, pero indicó que en estos casos “las empresas no pueden dejar de entregar los servicios públicos a su cargo a nuevas personas, ni dejar de renovar los contratos existentes, pues significaría la parálisis de una actividad propia de la administración, que incluso podría desconocer los derechos fundamentales”²³.

Sin perjuicio de estos pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, como la ha señalado esa misma Corporación, la restricción prevista en la Ley 996 de 2005 cubre a cualquier entidad pública independiente del régimen jurídico, que pueda mediante la contratación directa romper el equilibrio entre los candidatos en desarrollo de las elecciones presidenciales. Tampoco existe un supuesto de exoneración a la prohibición por tener un régimen especial de los actos o contratos o por la ejecución de un cierto tipo de recursos en sus contrataciones, pues, la posibilidad de que los entes del Estado usen la contratación con fines políticos, esto es, con la intención de influir a los electores y alterar la voluntad popular en las contiendas electorales, puede presentarse tanto en la contratación regulada por la Ley 80 de 1993 como en la regida por normas especiales.

Finalmente, se reitera, como en otras oportunidades lo ha manifestado esta Agencia, que las prórrogas, modificaciones o adiciones de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia de las prohibiciones anotadas, así como la cesión de los mismos, pueden tener lugar en el período de aplicación de la Ley de Garantías, sin que ello haga nugatoria la restricción de la contratación directa y siempre que cumplan los principios de planeación, transparencia y responsabilidad²⁴. Además, también es posible que contratos celebrados previamente se continúen ejecutando con normalidad.

iv. Ahora bien, respecto del alcance del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esta prohibición dispone en primera medida 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

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, ídem.

²⁴ Colombia Compra Eficiente. Circular Externa Única. Numeral 15.5.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 asignado²⁵. 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 oferentes²⁶. 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:

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de febrero de 2025. CP: José Roberto SÁCHICA Méndez. Exp. 68.280.

²⁶ 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.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y que conste por escrito²⁷. 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 a la literalidad de las normas enunciadas, no cabe una interpretación diferente²⁸, 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 comercial 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*, es decir, alcaldías, gobernaciones, secretarías de despacho, así como entidades descentralizadas por servicios del orden municipal, departamental o distrital no podrá celebrar tales *convenios* durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición se refiere a dicha tipología contractual sin que el legislador hubiere contemplado un efecto extensivo a otra tipología.

En este aspecto, se destaca que uno de los sujetos de aplicación de dicha restricción son las entidades descentralizadas por servicios, las cuales –sin perjuicio del control de tutela– tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Dentro de la categoría amplia de entidades

²⁷ 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. [...]”.

²⁸ 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

descentralizadas por servicios se encuentran las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los establecimientos públicos, las sociedades públicas, las sociedades de economía mixta, las empresas sociales del Estado, entre otras entidades.

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, el ámbito de aplicación de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 comprende a los *convenios interadministrativos* en los que exista *ejecución de recursos públicos*, sin importar de que estos sean en dinero o en especie, ya que la norma no distingue. Lo anterior conforme a la directriz interpretativa del artículo 31 del Código Civil, según la cual "Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes"²⁹. Por ello, en el Concepto 2201913000006634 del 6 de septiembre de 2019, la Agencia sostuvo que la ejecución de recursos no se agota en el "[...] el dinero que integra el ciclo presupuestal de la entidad [...]", pues "[...] también los bienes muebles, inmuebles y personal hacen parte del concepto de 'recursos públicos'".

²⁹ La doctrina chilena ilustra su aplicación en los siguientes términos: "La ley se ha de entender general e indistintamente. Cuando la ley no hace excepción alguna, pudiendo haberla hecho, no podemos separarnos de su disposición general por medio de una distinción que ella no ha formulado. *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, 'donde la ley no distingue no puede el hombre distinguir'. 'La extensión que deba dársele a la ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes', dice el artículo 23.

En el derecho antiguo y en el derecho canónico se distinguían las leyes en favorables y odiosas, para ampliar o restringir su interpretación. *Odia restringi et favores convenit ampliari*. Según esto se tomaban las palabras en su más amplia y extensa significación en materia favorable y se procuraba limitar en lo posible, en caso de duda, en materia odiosa. Estas reglas de aplicación de las leyes eran contrarias a los principios de una correcta interpretación, que no tiene otro objeto que reconstruir el pensamiento del legislador y llegar por este medio al conocimiento completo de la ley. Por este motivo el Código no las admite [...]" (Cfr. CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 119. Énfasis dentro del texto).

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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 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, teniendo en cuenta lo señalado en el contenido de su petición, 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 normativos³⁰:

“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’”.

³⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Auto del 4 de octubre de 2024. C.P: Fredy Ibarra Martínez. Exp. 70.313.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 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 interadministrativos³¹. Para tales efectos, el alto tribunal resaltó la interpretación restrictiva de las normas que

³¹ 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, Subsección. Auto del 6 de noviembre de 2025. C.P: Fernando Alexei Pardo Flórez. Exp. 72.424.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Finalmente, mediante sentencia del 17 de octubre de 2025, emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del expediente 11001-03-26-000-2023-00139-00, se declaró la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente que indicaba: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos [...]". La anterior decisión se adoptó al considerar que la Agencia excedió su competencia material al incluir contratos en una restricción que la Ley de Garantías Electorales solo previó para convenios, cuando no es posible aplicar por analogía o extensión una norma que establece prohibiciones³². Sobre el particular, la Sala concluyó que contratos y convenios interadministrativos son figuras distintas en naturaleza, objeto y efectos, pues mientras los contratos implican obligaciones patrimoniales y contraprestación, los convenios se basan en cooperación sin ánimo económico. Por ello, la restricción legal no podía aplicarse extensivamente a los contratos.

A juicio de la Sala, aunque el propósito de la Circular Externa era legítimo –evitar el uso indebido de recursos en época electoral–, el numeral 16.2. desconoció el alcance literal del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y los límites de la potestad reglamentaria, lo que configuró un vicio de contenido. Así las cosas, a la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado, en la sentencia expedida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 17 de octubre de 2025, en los autos del 4 de octubre de 2024 y 6 de noviembre de 2025, no resultaría aplicable la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley

³² Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia 17 de octubre de 2025. C.P. Fredy Ibarra Martínez. Exp. 70.313. La parte de la providencia señala: Declárase la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, concretamente, de los siguientes apartes normativos: i) el inciso tercero 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 quinto "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".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de Garantías Electorales a los *contratos interadministrativos*, esta prohibición solo aplicaría a los convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos³³. 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.

En este aspecto, se encuentra que la restricción para la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos no puede aludirse a contratantes o contratistas, sino de partes cooperantes o colaboradoras. Así mismo, aplica para cualquier tipo de elección, lo que implica que la restricción del párrafo del artículo 38 aplica desde el 8 de noviembre de 2025, teniendo en cuenta que la Resolución 02580 del 5 de marzo de 2025 de la Registraduría Nacional del Estado Civil dispuso que las elecciones de senado y cámara se celebrarán el 8 de marzo de 2026. Esta restricción se extiende a las elecciones presidenciales que se celebrarán el 31 de mayo de 2026, así como una posible segunda vuelta tres semanas después, es decir, el 21 de junio de 2026.

No obstante, es importante mencionar que aún se encuentra por definir la demanda de nulidad simple, identificada con el Radicado número 11001-03-26-000-2025-00016-00, en la cual se cuestiona parcialmente el numeral 16.2 de la Circular Externa Única CCE-EICP-MA-06, Versión 03 del 27 de diciembre de 2023. 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 párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales, conforme se explicó.

³³ No obstante lo anterior, es importante mencionar que aún se encuentra por definir la demanda de nulidad simple, identificada con el Radicado número 11001-03-26-000-2025-00016-00, en la cual se cuestiona parcialmente el numeral 16.2 de la Circular Externa Única CCE-EICP-MA-06, Versión 03 del 27 de diciembre de 2023.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

v. La expropiación es un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico, con intervención de la autoridad judicial –expropiación por vía judicial– o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo –expropiación por vía administrativa–, y previo pago de una indemnización³⁴.

El Legislador, por medio de la Ley 9 de 1989 reguló, entre otros aspectos, lo concerniente al procedimiento para la enajenación voluntaria y expropiación de bienes inmuebles con el fin de desarrollar las actividades que la misma ley – artículo 10– declaró como de utilidad pública³⁵. Dicha ley fue modificada por la Ley 388 de 1997³⁶ que tuvo entre sus objetivos armonizar la legislación con las nuevas normas de la Constitución Política de 1991³⁷, y en sus artículos 58 y siguientes desarrolló lo relativo a la “adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial”. Estas normas constituyen, principalmente, el régimen general de la expropiación por vía judicial y por vía administrativa, y regulan también aspectos de la enajenación voluntaria y de la negociación directa, de manera que “contienen las directrices que deben seguir las administraciones locales y los ciudadanos para cumplir con los fines sociales y de utilidad pública del ordenamiento urbano”³⁸.

El trámite de expropiación, como se dijo, puede realizarse por vía judicial o por vía administrativa. La jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 474 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C - 428 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁵ “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”. En el Capítulo III se reguló específicamente la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.

Esta normativa se expidió con fundamento el acto legislativo 1 de 1936, que había modificado el artículo 30 de la Constitución Política de 1886, a cuyo tenor: “Artículo 30. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder ante el interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. // Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. // Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

³⁶ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

³⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de abril de 2008. Rad. 11001-03-06-000-2008-00017-00. C.P. Gustavo Aponte Santos.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C - 1074 de 4 de diciembre de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que, sin importar la vía por la que se adelante la expropiación, este proceso debe ser garantista y respetar el debido proceso³⁹. De esta manera, la garantía del debido proceso en el marco de un proceso de expropiación implica el cumplimiento de una serie de etapas previas definidas por las leyes antes mencionadas, tales como: i) la oferta de compra, ii) la negociación directa y iii) el proceso expropiatorio.

La primera etapa, relativa a la oferta de compra, que aplica tanto en los procesos de expropiación judicial como administrativa, hace referencia a la oferta de compra que hace la autoridad al propietario del bien. La segunda etapa de negociación o de enajenación voluntaria es aquella en virtud de la cual el particular y la entidad llegan a un acuerdo a través de la celebración de un contrato de compraventa o de promesa de compraventa, pero si en esta etapa no se logra un acuerdo entre el propietario del bien y la Administración debe adelantarse el procedimiento expropiatorio. La tercera y última etapa es la expropiación, ya sea administrativa o judicial.

Por consiguiente, el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles destinados a actividades de utilidad pública e interés social contempla que la entidad pública adquirente efectúe previamente el trámite de adquisición a través de la enajenación voluntaria y negociada con el propietario del inmueble, antes de acudir a los procedimientos especiales para la expropiación judicial o administrativa. Así, en los casos de enajenación voluntaria y negociación directa, la adquisición se realiza como resultado de un negocio jurídico autónomo, en el que la obligación de pago se determinará de común acuerdo entre el Estado y el vendedor, pues, en tales eventos no se trata de una expropiación⁴⁰.

Una vez se ha efectuado la notificación del acto de oferta empieza a correr el término durante el cual se llevará a cabo la negociación con el propietario del inmueble. Si en este plazo se logra el acuerdo se celebrará un *contrato de*

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C - 669 de 28 de octubre de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ "La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño, y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual y extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica esta forma de expropiación -que opera contra su voluntad- pero en provecho público". (Corte Constitucional. Sentencia C - 153 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

compraventa o de promesa de compraventa⁴¹. En caso contrario se deberá dar inicio al proceso de expropiación. Finalmente, en caso de acuerdo, realizada la entrega material del inmueble a favor de la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará de conformidad con lo convenido dentro del respectivo contrato de compraventa.

En efecto, en los procesos de expropiación judicial o expropiación administrativa existe una etapa previa de negociación, en la cual la administración intenta adquirir voluntariamente el bien, de suerte que se evite iniciar el proceso forzoso expropiatorio. Esta etapa comienza con una oferta de la entidad al particular para adquirir el bien por el precio base fijado con fundamento en un avalúo. Posteriormente, pasa a una etapa de negociación directa con el particular. En caso de que el proceso de negociación directa se concrete, culmina con la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Pero, si el proceso de negociación se frustra, inicia la etapa expropiatoria, mediante los procesos judicial o administrativo, según el caso, hasta obtener el título traslativo de dominio al Estado, la tradición del bien y realizar el pago de la indemnización al particular expropiado.

Dado que el procedimiento establecido podría culminar con la celebración de una promesa de compraventa o en un contrato de compraventa, en el que participan entidades estatales y se invierten recursos de naturaleza pública, bien puede afirmarse que estos actos jurídicos negociales son auténticos contratos estatales, según el criterio orgánico establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en concordancia el artículo 2 *ibidem* y en armonía con lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 1150 de 2007.

Sin embargo, el procedimiento de adquisición de bienes inmuebles establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resulta aplicable. Tal y como ha sido aclarado por esta Agencia, el procedimiento para la adquisición de bienes inmuebles con fines de utilidad pública e interés social se encuentra excluido de la aplicación de tal estatuto, por cuanto es un procedimiento regulado en un régimen especial y exceptuado.

⁴¹ Una vez otorgada la correspondiente escritura pública de compraventa, esta deberá ser inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos respectiva, conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 34 de la Ley 3 de 1991.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Al respecto, se reitera lo señalado por esta Agencia mediante Concepto C-159 de 2020, en los siguientes términos:

“Al observar lo anterior y contrastarlo con la normativa de contratación pública, esta entidad concluyó que, a pesar de que la Ley 80 de 1993 regula los contratos de las entidades, la excepción a esta regla debe tener origen constitucional o legal, y por ello, en virtud de la especialidad del procedimiento, el trámite de enajenación voluntaria directa, al que se refiere la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, no hace parte de la normativa de contratación pública, toda vez que si bien dicho trámite implica la celebración de un contrato de compraventa, ese contrato tiene origen o razón de ser en la declaración previa de los bienes de «utilidad pública o interés social» en los términos del artículo 58 de la Ley 388 de 1997”⁴².

En efecto, pese a que existe un régimen normativo aplicable de manera general a la contratación del Estado, el legislador ha establecido regímenes especiales para algunas entidades estatales en consideración a su actividad o para algunos contratos estatales en razón de su objeto, que contienen una serie de normas distintas o específicas que se aplican a la actividad contractual de tales entidades o en la celebración de dichos contratos, o simplemente remiten al Derecho privado. Por ende, no resultan aplicables aquellas materias reguladas por el citado Estatuto y las normas que lo modifiquen o adicionen, como, por ejemplo, los mecanismos de selección, las cláusulas excepcionales, la liquidación del contrato, entre otros, salvo que el régimen especial así lo autorice.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que, al margen de su especialidad, el procedimiento administrativo para la adquisición de inmuebles por utilidad pública e interés social mediante enajenación voluntaria, implica el ejercicio de funciones administrativas, lo que, por ende, implica la aplicación de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad contenidos en el artículo 209 de la Constitución, varios de los cuales encuentran manifestaciones prácticas y concretas dentro de la regulación de las leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013. Toda vez que a través de la adquisición de bienes inmuebles mediante enajenación directa se comprometen dineros provenientes del erario, resultan también aplicables los principios propios del

⁴² Postura que también fue desarrollada con mayor detalle en el concepto con radicado de salida No. 2201913000008597 del 19 de noviembre de 2019 –rad. De entrada 2201913000008597–, proferido por esta Agencia. (Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/4201912000005718>).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Estado Social de Derecho y de la Administración pública como los principios de transparencia, publicidad entre otros.

En virtud de lo expuesto, la adquisición de los predios que se realice por enajenación voluntaria está sometida a un régimen especial de contratación. Sin embargo, como se explicó antes, esta culmina con la suscripción de un contrato de promesa de compraventa o de compraventa entre la entidad y la persona, con lo cual se trata de un procedimiento de contratación estatal no competitivo que está restringido por la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. En tal sentido, se reitera que la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 aplica frente a la contratación directa, entendida como cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizada por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes, ya sea en aplicación de normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como de regímenes especiales. Esto, sin perjuicio de las excepciones a la prohibición establecidas en el inciso segundo del mismo artículo 33, como son: 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. Es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite en forma directa.

De igual forma, debe precisarse que la compraventa de inmuebles no corresponde a un convenio interadministrativo ni a una forma de asociación entre entidades públicas, por lo que no se enmarca en la prohibición del párrafo del artículo 38, salvo que el proceso de adquisición predial sea instrumentado mediante la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos, caso en el cual sí aplica la citada prohibición.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

En contraste, cuando la adquisición de un bien se realiza mediante el procedimiento de expropiación administrativa, no se configura la celebración de un contrato, pues se trata de un acto administrativo sustentado en motivos de utilidad pública o interés social y en condiciones de urgencia previamente definidas por la ley. En este escenario, la transferencia de la propiedad se produce por decisión administrativa y no por acuerdo de voluntades, lo que implica que no se materializan las prohibiciones de contratación previstas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales. En consecuencia, la expropiación administrativa se mantiene como un mecanismo válido y procedente incluso durante el período de restricciones electorales, dado que su naturaleza jurídica la excluye de las limitaciones aplicables a los contratos estatales.

En torno a la expropiación administrativa, es importante señalar que el artículo 63 de la Ley 388 de 1997⁴³ establece que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa terrenos e inmuebles cuando la autoridad competente determine condiciones especiales de urgencia, siempre que la finalidad corresponda a las señaladas en las literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la misma ley. Asimismo, se considera motivo de utilidad pública la expropiación administrativa cuando el adquirente en pública subasta incumpla la función social de la propiedad respecto de los bienes objeto del procedimiento previsto en el capítulo VI de la ley.

De acuerdo con el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, las finalidades que justifican la expropiación administrativa son: i) la ejecución de proyectos de infraestructura social en sectores como salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana (literal a); ii) el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo la legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales distintas a las previstas en el artículo 53 de la Ley 9ª de

⁴³ Artículo 63. Motivos de Utilidad Pública. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente ley.

Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el capítulo VI de la presente ley.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo (literal b); iii) la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos (literal c); iv) la producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios (literal d); v) la construcción de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo (literal e); vi) la preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluyendo el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico (literal h); vii) la constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos (literal j); viii) la ejecución de proyectos de urbanización y construcción prioritarios previstos en los planes de ordenamiento territorial (literal k); y ix) la realización de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana mediante unidades de actuación, utilizando instrumentos como reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación u otros sistemas contemplados en la ley (literal l).

En todo caso, el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 dispone que para la justificación de estas finalidades es necesario tener en cuenta las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación administrativa, las cuales serán declaradas por la autoridad competente, según lo defina el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según el caso, mediante acuerdo. En este sentido, El artículo 65 de la Ley 388 de 1997 señala que las condiciones de urgencia para la declaratoria de utilidad pública o interés social se refieren exclusivamente a cuatro criterios: prevenir la elevación excesiva de los precios de los inmuebles conforme a los parámetros fijados por el Gobierno Nacional; atender el carácter inaplazable de las soluciones que requieren el uso del instrumento expropiatorio; evitar las consecuencias negativas para la comunidad derivadas de una dilación excesiva en la ejecución de planes, programas, proyectos u obras; y dar prioridad a las actividades que, según los planes y programas de la entidad territorial o metropolitana correspondiente, demandan la utilización del sistema de expropiación.

De esta manera, es procedente en el período de Ley de Garantías Electorales el uso de la expropiación administrativa por utilidad pública o por interés social, sujetándose a las condiciones y los criterios para la declaratoria de urgencia prescritas en los artículos 63 y 64 de la Ley 388 de 1997, así como las finalidades enunciadas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 58 de la misma ley. En esta línea, se garantiza que el uso del instrumento expropiatorio se ajuste a los objetivos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano previstos por la normativa, incluso dentro del período de restricciones electorales.

vi. Es importante reiterar de lo expuesto en las consideraciones anteriores, que el segundo inciso del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales consagró las excepciones aplicables a la prohibición de contratación directa establecida en el mismo artículo. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 4 de febrero de 2010, explica que “[...] 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 [...]”⁴⁴.

A su vez, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad de la Ley de Garantías Electorales, consideró que las prohibiciones consagradas en los artículos 32 y 33 de la ley mencionada no pueden ir en detrimento de intereses públicos. Por lo anterior, la Alta Corte consideró que las excepciones para la prohibición de contratación se encontraban justificadas, declarando su exequibilidad. Así, por ejemplo, la Corte Constitucional explicó que “[...] las excepciones de limitación protegen diversos tipos de urgencias de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas tienden a no limitar desproporcionadamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus fines, en procura de la igualdad entre candidatos como garantía electoral”⁴⁵.

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 prestación ininterrumpida de algunos servicios públicos que, dada su importancia en el orden interno, se verían irrazonablemente afectados por la restricción explicada. Lo anterior implica que las excepciones al artículo 33 en comento deben interpretarse y aplicarse de manera restrictiva. En otras palabras, que no sería factible hacer interpretaciones extensivas para incluir

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de febrero 2010. Rad. 1985. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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.

Entre las excepciones del artículo en comento se encuentran “[...] los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres [...] desastres naturales o casos de fuerza mayor [...]”. Sobre el alcance de estas excepciones, es necesario tener en cuenta que el artículo 28 del Código Civil dispone que “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”; igualmente, el artículo 29 *ibidem* prescribe lo siguiente: “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han formado en sentido diverso”⁴⁶.

Dentro de este marco, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 dispone que la urgencia manifiesta se declara, entre otras tres (3) circunstancias, con la finalidad de “[...] conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas [...]”. En la medida en que la norma utiliza la conjunción “o”, en principio asimilaría la *calamidad* y el *desastre* con la *fuerza mayor* o el *caso fortuito*.

Al respecto, el artículo 64 del Código Civil define como tal “[...] el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario

⁴⁶ Sobre el alcance de las normas equivalentes en el Código Civil chileno, CLARO SOLAR explica lo siguiente: “Las palabras de que el legislador se sirve pueden tener dos significaciones: el sentido vulgar y el sentido técnico. Según el artículo 20, ‘*las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras*’, es decir, el uso de la gente educada. El Diccionario de la Lengua publicado por la Real Academia Española goza a este respecto de gran autoridad. ‘*Pero cuando el legislador, agrega el artículo 20, las haya definido expresamente para ciertas materias se les dará en éstas su significado legal*’. Por la inversa, según el artículo 21, ‘*las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso*’. Es de suponer que el legislador conozca bastante el idioma en que legisla y sea suficientemente instruido en la ciencia o arte para dar a las palabras de la lengua y a las palabras especiales de la ciencia o arte a que se refiere, el significado que les es propio; en el caso contrario, es necesario que ello aparezca de manifiesto y con toda claridad” (CLARO SOLAR, Luis. Explicaciones de derecho civil chileno y comparado. Volumen I. Tomo I. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2013. p. 117. Énfasis dentro del texto).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

público, etc.”⁴⁷. Cuando provienen de fenómenos de la naturaleza estas características confluyen con los conceptos de desastre y calamidad, los cuales –conforme al Diccionario de la Real Academia Española– constituyen una “Desgracia grande, suceso infeliz y lamentable” o “Desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas”, respectivamente. Conforme al significado natural de las palabras, parece que la diferencia es el mayor alcance de la segunda respecto al primero. No obstante, además de la ocurrencia de desastres y calamidades que –aunque irresistibles– se presentan con cierto grado de previsibilidad o que, incluso, se originan en la actuación humana intencional, estos dos conceptos también los definió el artículo 4, numerales 5 y 8, de la Ley 1523 de 2012:

“Art. 4. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

[...]

5. Calamidad pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al

⁴⁷ La jurisprudencia delimita su sentido y alcance de la siguiente manera –CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia 20 de noviembre de 1989. MP. Alberto Ospina Botero. Publicada en la Gaceta Judicial. Tomo CXCVI. N° 2435. p. 93–:

“6. [...] la fuerza mayor o caso fortuito se configura por la concurrencia de dos factores:

a) Que el hecho sea imprevisible, esto es, que dentro de las circunstancias normales de la vida, no sea posible contemplar por anticipado su ocurrencia. Por el contrario, si el hecho razonablemente hubiera podido preverse, por ser un acontecimiento normal o de ocurrencia frecuente, tal hecho no estructura el elemento imprevisible, y

b) Que el hecho sea irresistible, o sea, que el agente no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias.

En este preciso punto es indispensable anotar la diferencia existente entre la imposibilidad para resistir o superar el hecho y la dificultad para enfrentarlo. Porque un hecho no constituye caso fortuito o fuerza mayor, por la sola circunstancia de que se haga más difícil o más onerosa de lo previsto inicialmente.

7. Según el verdadero sentido o inteligencia [...] los elementos integrantes del caso fortuito o fuerza mayor, antes reseñados, deben ser concurrentes, lo cual se traduce en que si el hecho o suceso ciertamente es imprevisible pero se le puede resistir, no se da tal fenómeno, como tampoco se configura cuando a pesar de ser irresistible pudo preverse

[...]

8. Si, sólo puede calificarse como caso fortuito o fuerza mayor el hecho que concurrentemente contemple los caracteres de imprevisible e irresistible, no resulta propio elaborar un listado de los acontecimientos que constituyen tal fenómeno, ni de los que no lo constituyen. Por tal virtud, ha sostenido la doctrina nacional y foránea que un acontecimiento determinado no puede calificarse fatalmente, por sí mismo y por fuerza de su naturaleza específica como constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que es indispensable, en cada caso o acontecimiento, analizar y ponderar todas las circunstancias que rodearon el hecho”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

[...]

8. Desastre: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”.

Esta norma debe armonizarse con los artículos 56 y 57 *ibidem*, que asignan la competencia para declarar la ocurrencia de una situación de *desastre* o una situación de *calamidad pública*. Particularmente, disponen que al Presidente de la República le corresponde declarar la situación de *desastre*, tanto en el orden nacional, departamental, como en el municipal y distrital⁴⁸, facultad que no pueden ejercer los gobernadores y alcaldes, porque la norma no les asignó esta competencia. No obstante, a los gobernadores y alcaldes sí les corresponde declarar la *situación de calamidad pública*, en los respectivos

⁴⁸ “Artículo 56. Declaratoria de situación de desastre. Previa recomendación del Consejo Nacional, el Presidente de la República declarará mediante decreto la existencia de una situación de desastre y, en el mismo acto, la clasificará según su magnitud y efectos como de carácter nacional, regional, departamental, distrital o municipal, y pondrá en vigor las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre.

1. Nacional. Existirá una situación de desastre nacional:

a). Cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de las personas, de la colectividad nacional y de las instituciones de la Administración Pública Nacional, en todo el territorio nacional o en parte considerable del mismo.

b). Cuando se hayan producido efectos adversos en uno (1) o más departamentos y su impacto rebase la capacidad técnica y los recursos de las administraciones departamentales y municipales involucradas.

c). Cuando la emergencia tenga la capacidad de impactar de manera desfavorable y grave la economía nacional, las redes de servicios nacionales en su totalidad o en parte significativa de las mismas, el distrito capital y otros centros urbanos de importancia regional en la red de ciudades.

2. Departamental. Existirá una situación de desastre departamental cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes de un (1) departamento y de la administración pública departamental. El desastre de orden departamental puede presentarse en todo el departamento o en parte sustancial de su territorio rebasando la capacidad técnica y de recursos de los municipios afectados.

3. Distrital o Municipal. Existirá una situación de desastre municipal o distrital cuando la materialización del riesgo afecte de manera desfavorable y grave los bienes jurídicos protegidos de los habitantes del municipio o distrito impactado y de la administración pública distrital. El desastre de orden distrital o municipal puede presentarse en todo el distrito o municipio o en parte sustancial del territorio de su jurisdicción, rebasando su capacidad técnica y de recursos [...]”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

ámbitos, facultad que, en cambio, no puede ejercer el presidente de la república⁴⁹.

De esta manera, una vez se declara la situación de calamidad o la situación de desastre bajo los criterios señalados en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, por parte de la autoridad competente, las demás Entidades Estatales –de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993– quedan facultadas para declarar, a continuación, la causal de contratación directa denominada “urgencia manifiesta”, mediante un acto administrativo propio, autónomo, que tiene como fundamento fáctico y jurídico la declaración de situación de calamidad o la situación de desastre.

Lo anterior significa que para contratar directamente no basta con la declaración de desastre o de calamidad. Es decir, se necesitan dos (2) actos administrativos concurrentes para que pueda contratarse directamente por urgencia manifiesta: i) el primero en el tiempo, la declaración de la situación de calamidad pública o la declaración de la situación de desastre, de conformidad con lo establecido en el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012; y ii) el segundo, la declaración de “urgencia manifiesta” de que trata el artículo 42 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, amparado o fundamentado en la declaración previa del desastre o calamidad.

Sin el primer acto administrativo no es posible expedir el segundo, es decir, para declarar la urgencia manifiesta es imprescindible que el presidente de la república, el gobernador o el alcalde, según el caso, hayan declarado la situación de desastre o la declaración de calamidad. Lo anterior, porque la situación de calamidad pública o la situación de desastre dependen tanto de la ocurrencia de los hechos que dan lugar a las mismas como de la declaración del órgano competente, de manera que ninguna se configura a falta de alguna de estas condiciones.

Por lo tanto, con fundamento en la declaratoria de urgencia manifiesta es posible adelantar la contratación de forma directa, al encontrarse amparada en las excepciones que dispone el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Es decir, con

⁴⁹ “Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre”.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la declaratoria de urgencia manifiesta se garantiza que, en situaciones de emergencia, las autoridades puedan actuar con celeridad y eficacia para atender necesidades inmediatas, sin que ello implique una vulneración de las excepciones dispuestas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. En este sentido, la urgencia manifiesta permite que los contratos se celebren de manera directa, como puede ser la adquisición de bienes inmuebles, siempre que se justifique adecuadamente la situación que impide seguir el procedimiento regular. Esto, sin perjuicio de los requisitos y condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para su declaratoria.

Sin embargo, no podrá suscribirse en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos con alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital. Esto se debe a la prohibición contenida en el párrafo único del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, la cual dispone que no podrán celebrarse convenios interadministrativos con alcaldes municipales y/o distritales, así como con secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden territorial. Esta prohibición busca evitar que, bajo la institución de la urgencia manifiesta, se canalicen recursos públicos hacia actores políticos locales en un contexto que podría prestarse para favorecer intereses particulares o electorales. Así mismo, dicho artículo no contempla excepciones, lo que significa que la prohibición es absoluta y aplicable en cualquier circunstancia. De esta manera, se garantiza que la contratación directa derivada de la urgencia manifiesta se limite a atender necesidades inmediatas y legítimas, sin abrir la posibilidad de suscribir convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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 a un asunto particular y concreto, esta 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 establecerá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validarla.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículo 127.
- Código Civil, artículos 27 y 1501.
- Ley 9 de 1989.
- Ley 80 de 1993, artículos 2, 39, 41 y 42.
- Ley 388 de 1997, artículos 58, 63 y 64.
- Ley 996 de 2005: artículos 33 y 38 parágrafo.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Ley 1523 de 2012, artículos 4, 56 y 57.
- Ley 1682 de 2013.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la finalidad y propósito de la Ley de Garantías Electorales, la ANCP- CCE se ha pronunciado en los Conceptos 4201913000004536 de 17 de julio de 2019, 4201912000005556 del 12 de septiembre de 2019, 4201913000005175 del 13 de septiembre de 2019, 4201913000006452 del 07 de octubre de 2019, 4201913000005082 del 17 de octubre de 2019, 4201913000006306 del 21 de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

octubre de 2019, 4201912000006552 del 07 de noviembre de 2019, 4201913000006604 del 17 de diciembre de 2019, C-227 del 24 de mayo de 2021 y 396 del 13 de agosto de 2021, C-439 del 27 de agosto de 2021, C-456 del 3 de septiembre, C-481 del 9 de septiembre de 2021, C- 528 del 27 de septiembre de 2021, C-550 del 5 de octubre de 2021 y C-523 del 10 de octubre de 2021, C-606 del 28 de octubre de 2021 y C-614 del 2 de noviembre de 2021, C-636 del 16 de noviembre de 2021, 681 del 7 de diciembre de 2021, C-686 del 21 de diciembre de 2021, C-697 del 3 de enero de 2022, C-317 del 25 de abril de 2025, C-510 del 4 de junio de 2025, 646 del 26 de junio de 2025, C-957 del 23 de agosto de 2025, C-975 del 28 de agosto de 2025, C-1015 del 4 de septiembre de 2025, C-1096 del 28 de agosto de 2025, C-1174 del 29 de septiembre de 2025, C- 1170 del 16 de septiembre de 2025, C-1194 del 3 de octubre de 2025, C-1343 del 20 de octubre de 2025, C-1350 del 1° de octubre de 2025, C-1401 del 22 de octubre de 2025, C-1512 del 27 de octubre de 2025, C-1488 del 30 de octubre de 2025, C-1596 del 6 de noviembre de 2025, C-1509 del 19 de noviembre de 2025, C-1548 del 2 de diciembre de 2025, C-1773 del 5 de diciembre de 2025, C-1646 del 17 de diciembre de 2025, C-1703 del 29 de diciembre de 2025, C-068 del 27 de enero de 2026, C-111 del 6 de febrero de 2026, C-127 del 6 de febrero de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718> De otro lado, te contamos que esta Agencia ha da un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales**

FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

adoptó Documentos Tipo para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí:

<https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>

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

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

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 utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

*Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná*

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro R. Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE