



FORMATO DE RESPUESTA PQRS^D

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Finalidad

En el mismo sentido, la Ley 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, se suma al andamiaje constitucional y legal que busca evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta Ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial. 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.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricciones – Contratación – Tipos de elección

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 parágrafo del artículo 38, el cual debe aplicarse respecto de cualquier tipo de contienda electoral, y que prohíbe la celebración de convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a la respectiva jornada de votaciones.

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

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Artículo 33 – Contratación directa

De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma ley, para celebrar *cualquier contrato o convenio de forma directa*, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no son materia de la prohibición los procesos de contratación que se adelanten mediante 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.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Artículo 33 – Ámbito subjetivo

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

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes Inmuebles

La enajenación se define como la transferencia del derecho real sobre un bien. Como indica la doctrina, *“Dar –en sentido restringido–, traditar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se tradita, se enajena, Cuando se enajena, se da o se tradita. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone”*. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales. Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación: i) “De las cosas que no están en el comercio”, ii) “De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona” y iii) “De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”.

[...]

Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *“pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas”*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así: *“Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos”*. No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Decreto 1082 de 2015 – Procedimiento

Ahora bien, Los bienes muebles que se enajenen por la Entidad Estatal, que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, deberá realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan y, a continuación, se la habilita para ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberá publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un aviso de convocatoria, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad del proceso, pues permite que todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes.

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Ley de Garantías Electorales – Alcance

De esta manera, los procedimientos de contratación que adelanten las Entidades Estatales mediante la modalidad de selección abreviada para la enajenación de bienes muebles dados a título gratuito a otras entidades implican se implican la expedición de un acto administrativo que cumple la función de un aviso público de convocatoria. Adicionalmente, se trata de un procedimiento de selección que permite que todas las entidades puedan manifestar interés en recibir los bienes. De esta forma, se trata de un proceso de contratación estatal que incluye una convocatoria pública en alguna de sus etapas y que permite la participación de pluralidad de oferentes, requisitos establecidos por el Consejo de Estado para determinar que no se trata de un procedimiento de "contratación directa" sometido a la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales.

Bogotá D.C., 01 de abril de 2026



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

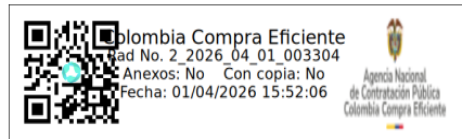
Doctora

Luz Stella García Salcedo

Coordinadora Grupo de Servicios Administrativos

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Bogotá D.C.



Concepto C-267 de 2026

Temas: LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Finalidad / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Restricciones – Contratación – Tipos de elección / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Artículo 33 – Ámbito subjetivo / ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Bienes Inmuebles / ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Decreto 1082 de 2015 – Procedimiento / ENAJENACIÓN – Bienes muebles – Título gratuito – Ley de Garantías Electorales – Alcance

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2026_02_20_002350

Estimada Doctora García:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 20 de febrero de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

"[...]se han conocido conceptos emitidos por Colombia Compra Eficiente – entre ellos la Respuesta a consulta No. 4201912000006293 y el Concepto C-1548_BP– en los cuales se señala que la enajenación de bienes por parte de entidades públicas podría estar sujeta a las restricciones de la Ley de Garantías cuando se adelante bajo la modalidad de contratación directa, particularmente durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales.

En ese contexto, respetuosamente se solicita conceptuar:

1. Si la enajenación a título gratuito de bienes muebles entre entidades públicas, cuando se realiza mediante actos administrativos de baja y



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

transferencia y no a través de contrato estatal, se encuentra o no sometida a la restricción prevista en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

2. Si dicha actuación puede considerarse una modalidad de contratación directa en los términos de la Ley 80 de 1993 o si, por el contrario, corresponde a un acto administrativo de gestión patrimonial excluido del régimen de prohibición electoral.

3. En caso de considerarse aplicable la restricción, cuál sería la medida procedente frente a los trámites que actualmente se encuentran en curso”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, atendiendo a aquellas preguntas relacionadas con el ámbito de la contratación pública.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Cuál es el ámbito de aplicación de la Ley de Garantías con respecto a la enajenación de bienes muebles a título gratuito?

2. Respuesta:

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



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

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”¹.

El *ámbito material* de esta prohibición 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. De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma ley, para celebrar *cualquier contrato o convenio de forma directa*, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no son materia de la prohibición los procesos de contratación que se adelanten mediante las demás modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007.

El literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995, se realiza a través de la *modalidad de selección abreviada*. En virtud de ello, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales, cuando utilicen dicha modalidad de selección para enajenar sus bienes fiscales, para lo cual, la Entidad Estatal interesada en realizar dicho proceso de enajenación deberá determinar, en primer lugar, si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son *muebles o inmuebles, lo que va a incidir en las reglas que deberá aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015*².

¹ “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”.

² Decreto 1082 de 2015: “Artículo 2.2.1.2.2.1.1. Aplicación. La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado, la cual se rige por las disposiciones contenidas en el presente



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

Para la enajenación de bienes *muebles* que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales, en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, las entidades deberán realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan. Con esto se habilita la posibilidad de ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberán publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un *aviso de convocatoria*, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad del proceso, pues permite que *todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes*.

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

De esta manera, los procedimientos de contratación que adelanten las Entidades Estatales mediante la modalidad de selección abreviada para la enajenación de bienes muebles dados a título gratuito a otras entidades implican se implican la expedición de un acto administrativo que cumple la función de un aviso público de convocatoria. Adicionalmente, se trata de un procedimiento de selección que permite que todas las entidades puedan manifestar interés en recibir los bienes. De esta forma, se trata de un proceso de contratación estatal que incluye una convocatoria pública en alguna de sus etapas y que permite la participación de pluralidad de oferentes, requisitos

capítulo, salvo por las normas aplicables a la enajenación de los bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y la enajenación de que tratan la Ley 226 de 1995, el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS^D

establecidos por el Consejo de Estado para determinar que no se trata de un procedimiento de "contratación directa" sometido a la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales.

En cualquier caso, compete a cada Entidad Estatal que considera celebrar un contrato específico definir si este se enmarca en alguna de las prohibiciones de la Ley de Garantías Electorales. Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta.

3. Razones de la respuesta:

i) El ordenamiento jurídico colombiano contempla medidas para evitar la obtención de beneficios personales en asuntos propios de la administración pública. Por ejemplo, el artículo 127 de la Constitución Política establece una prohibición contractual a los servidores públicos y, en cuanto a aspectos políticos, señala restricciones a ciertos empleados del Estado, incluso en época no electoral³.

En el mismo sentido, la Ley 996 de 2005, conocida como "Ley de Garantías Electorales", se suma al andamiaje constitucional y legal que busca evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta Ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial⁴. 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.

³ El artículo 127 de la Constitución Política señala: "Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

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

⁴ Gaceta del Congreso de la República No. 71 del 2005.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

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”.⁵

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

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

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶ y del Consejo de Estado⁷, 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 legislador⁸.

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

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

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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 24 de julio de 2013, Rad. 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”⁹.

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”¹⁰.

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

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

⁹ “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”.

¹⁰ “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^D

autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38".¹¹

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

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

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

"[...] Esta Sala ha entendido que para los efectos de la ley de garantías, y dada su finalidad, el enunciado 'contratación directa' es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de

¹¹ 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 PQRSD

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

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

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~~D~~

entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes¹⁶.

De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma ley, para celebrar *cualquier contrato o convenio de forma directa*, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no son materia de la prohibición los procesos de contratación que se adelanten mediante 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.

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

"El vocablo "todos" que utilizó el legislador, comprende, en consecuencia, sin distinción del "régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía, a la totalidad de los entes del Estado. Es decir, la prohibición cobija a cualquier ente público que eventualmente pueda a través de la contratación directa romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos a las elecciones presidenciales [...]"¹⁷.

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

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018. Exp. 2.382. C.P. Álvaro Namén Vargas.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 8 de mayo de 2018, No. 2382. C. P. Álvaro Namén Vargas.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

régimen especial de contratación y están exceptuadas del ámbito de aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹⁸.”

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

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

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

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 20 de febrero de 2006. Radicación Número: 11001-03-06-000-2006-00026-00(1727). Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Conceptuó que para las entidades que contratan por el derecho privado, estaba prohibida la contratación diferente de la licitación pública regulada por el código de comercio, criterio que luego se extendió para aquellos procesos que, en algunos sistemas de contratación utilizados por entidades públicas con regímenes especiales y establecidos en sus manuales de contratación, utilicen convocatoria de manera pública y se permita la participación de una pluralidad de oferentes.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

5) La contratación que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

De esta forma, como lo anotó la Corte Constitucional, en Sentencia C-1153 de noviembre 11 de 2005, “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 hecho particular énfasis en 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.

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

“[...] Las excepciones establecidas en los artículos 32 y 33 en comento, guardan relación, exclusivamente, con algunos servicios públicos que por su naturaleza no admiten postergaciones en la atención de sus necesidades de personal, bienes y servicios [...]”²⁰.

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

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de febrero 2010. Rad. 11001-03-06-000-2010-00006-00 (1985). C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

encuentran numeradas taxativamente en el último inciso del artículo 33 de la ley 996 de 2005 [...]”²¹.

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

v) Con respecto al tema objeto de consulta, también es importante resaltar que la enajenación se define como la transferencia del derecho real²² sobre un bien²³. Como indica la doctrina, “*Dar –en sentido restringido–, traidar, enajenar, disponer, son conceptos sinónimos en el Código Civil. Cuando se da, se enajena. Cuando se traidada, se enajena, Cuando se enajena, se da o se traidada. Y, finalmente, cuando ocurre cualquiera de tales fenómenos, se dispone*”²⁴. Lo más usual es que la enajenación se lleve a cabo respecto del derecho de propiedad; y en tal caso se efectúa a través de los modos señalados en el artículo 673 del Código Civil²⁵, pudiendo recaer tanto sobre los bienes muebles, como inmuebles, aunque frente a estos la ley exige solemnidades especiales²⁶. Entretanto, el artículo 1521 del Código Civil dispone que se presenta objeto ilícito en la enajenación: i) “De las cosas que no están en el comercio”, ii) “De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona” y iii) “De las cosas

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 02 de septiembre de 2013. Rad. 11001-03-06-000-2013-00412-00 (2168). C.P. Álvaro Namén Vargas.

²² En los términos del artículo 665 del Código Civil: “Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.

Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales”.

²³ Según el Diccionario del español jurídico, enajenar es «Disponer de un bien o derecho transmitiendo su titularidad». En sitio web: <https://dej.rae.es/lema/enajenar>. Por su parte, la jurisprudencia ha definido la enajenación del siguiente modo: “En términos jurídicos ‘enajenación’ significa ‘La transmisión de la propiedad de una cosa, a cambio de otra (como en la compraventa y en la permuta) o gratuitamente (como en la donación y el préstamo sin interés).

Igualmente, para la doctrina la palabra enajenación en su sentido natural indica la transmisión de cualquier derecho patrimonial de una cabeza a otra, por lo que constituye una adquisición derivada por acto entre vivos del contenido total o parcial de un derecho” (Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 6 de febrero de 2006. C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Exp. 14.123).

²⁴ VELÁSQUEZ, Hernán Darío. Estudio sobre obligaciones. Bogotá: Temis, 2010. p. 10.

²⁵ “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”.

²⁶ Según el artículo 749 del Código Civil “Si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”.

Por su parte, la enajenación de bienes a título gratuito está relacionada con el contrato de donación, definido en Código Civil como *“un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta”*. El Consejo de Estado²⁷ sostuvo respecto de la definición de la donación del Código Civil, que era naturalmente imprecisa toda vez que la donación es un verdadero “contrato” y no solo un acto, lo anterior porque para el perfeccionamiento del “contrato” concurre i) la voluntad dispositiva de la persona que pretende entregar parte de su patrimonio – donante– y ii) la aceptación de quien recibirá el beneficio económico –donatario–

Respecto del tipo de bienes que pueden ser objeto de donación es importante resaltar, en primer lugar, que el artículo 654 del Código Civil clasifica las cosas corporales en muebles e inmuebles. El artículo 655 define los bienes muebles como los que *“pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas”*, mientras que el artículo 656 define los inmuebles así: *“Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos”*. No obstante, esta definición se refiere a los inmuebles por naturaleza, pues el Código también considera inmuebles a las cosas que en principio eran muebles, pero que por su destinación o adhesión mutan su categoría.

El literal e) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la Ley 226 de 1995, se realiza a través de la *modalidad de selección abreviada*. En virtud de ello, el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, dispuso en los artículos 2.2.1.2.2.1.1. y siguientes, las reglas que deben tener en cuenta las Entidades Estatales, cuando utilicen dicha modalidad de selección para enajenar sus bienes fiscales, para lo cual, la Entidad Estatal interesada en realizar dicho proceso de enajenación deberá determinar, en primer lugar, si los bienes sobre los cuales requiere realizar la enajenación son

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 25 de mayo de 2016. C.P. Hernán Andrade Rincón.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

muebles o inmuebles, lo que va a incidir en las reglas que deberá aplicar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015²⁸.

Para la enajenación de bienes muebles que sean dados a título gratuito a otras Entidades Estatales en virtud de lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.2.4.3. del Decreto 1082 de 2015, las entidades deberán realizar un inventario de los bienes muebles que no utilizan. Con esto se habilita la posibilidad de ofrecerlos a título gratuito a las demás Entidades Estatales a través de un acto administrativo que deberán publicar en su página Web. El acto administrativo que oferta bienes muebles a título gratuito entre entidades estatales cumple la función de un *aviso de convocatoria*, porque es el mecanismo mediante el cual la entidad propietaria informa públicamente que dispone de determinados bienes y que estos pueden solicitarse por otras entidades interesadas. Dicho acto administrativo garantiza la transparencia y publicidad del proceso, pues permite que *todas las entidades estatales potencialmente beneficiarias tengan conocimiento de la oferta y puedan manifestar su interés en recibir los bienes.*

Posterior a ello, la norma en mención indica que dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de publicación del acto administrativo, la Entidad Estatal interesada en adquirir estos bienes a título gratuito debe manifestar su interés, y con ella, debe señalar la necesidad funcional que pretende satisfacer con el bien conjuntamente con las razones que justifican su solicitud. Finalmente, la norma señala que, si hay dos o más manifestaciones de interés de Entidades Estatales para el mismo bien, la Entidad Estatal que primero haya manifestado su interés debe tener preferencia, sin que existan más normas complementarias o posteriores que hayan regulado con mayor detalle el procedimiento en mención.

De esta manera, los procedimientos de contratación que adelanten las Entidades Estatales mediante la modalidad de selección abreviada para la enajenación de bienes muebles dados a título gratuito a otras entidades implican se implican la expedición de un acto administrativo que cumple la función de un aviso público de convocatoria. Adicionalmente, se trata de un procedimiento de selección que permite que todas las entidades puedan manifestar interés en recibir los bienes. De esta forma, se trata de un proceso de contratación estatal

²⁸ Decreto 1082 de 2015: "Artículo 2.2.1.2.2.1.1. Aplicación. La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado, la cual se rige por las disposiciones contenidas en el presente capítulo, salvo por las normas aplicables a la enajenación de los bienes a cargo del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado y la enajenación de que tratan la Ley 226 de 1995, el Decreto-Ley 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006".



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

que incluye una convocatoria pública en alguna de sus etapas y que permite la participación de pluralidad de oferentes, requisitos establecidos por el Consejo de Estado para determinar que no se trata de un procedimiento de "contratación directa" sometido a la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales.

En cualquier caso, corresponde a cada Entidad Estatal realizar el análisis para determinar si aplica o no una determinada excepción a la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, según la situación fáctica y jurídica particular del caso concreto, para lo cual las consideraciones expuestas en el presente concepto constituyen un instrumento orientador. Cuando la contratación se encuentre restringida, las entidades podrán considerar la posibilidad de adelantar modalidades distintas a la contratación directa o implementar tipologías distintas a los convenios interadministrativos, es decir, aquellas que no se encuentren restringidas por el artículo 33 o el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

Finalmente, es importante advertir que compete a cada Entidad Estatal que considera celebrar un contrato específico definir si este se enmarca en alguna de las prohibiciones de la Ley de Garantías Electorales. 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.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 80 de 1993, artículos 39, 41.
- Código Civil, artículos 665 y 749.
- Ley 996 de 2005: artículos 33 y parágrafo del artículo 38.
- Ley 1150 de 2007, Artículo 2, numeral 4.
- Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.2.2.1.1., 2.2.1.1.2.1.1,



FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

2.2.1.2.2.4.3.

- Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Exp. 2004-00823-01(PI).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 24 de julio de 2013, Rad. 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2015. C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de fecha 8 de mayo de 2018, No. 2382. C. P. Álvaro Namén Vargas.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha referido sobre la Ley de Garantías Electorales en los conceptos con radicado 4201913000006306 del 21 de 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-180 del 21 de marzo de 2025, C-317 del 25 de abril de 2025, C-510 del 4 de junio de 2025, C-635 del 27 de junio de 2025, C-750 de 17 de julio 2025, C-729 del 15 de Julio de 2015 y C-273-A de 2025, entre otros. Sobre la enajenación de bienes muebles a título gratuito se refirió en el concepto C-1631 del 16 de diciembre de 2025 y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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)



FORMATO DE RESPUESTA PQRS~~D~~

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

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

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná

Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Anamaría Bonilla Prieto
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE