

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición de contratación directa

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 y el concurso de méritos u otros previstos en normas especiales.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal – Naturaleza de contratación directa – Sujeción a la prohibición

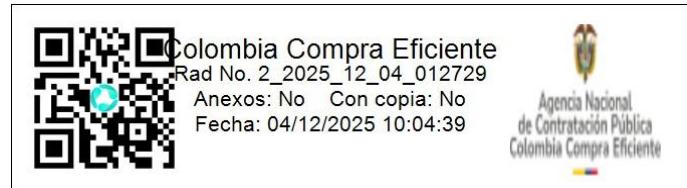
Por tanto, teniendo en cuenta que el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 dispone que "Se autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad"; esta contratación al ser directa se encuentra cobijada por la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, ya que como se señaló en el párrafo anterior, la prohibición es amplia y aplica a toda la contratación que no implique convocatoria pública.

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Calendario electoral 2026 – Fechas de inicio de las restricciones – Elecciones a Congreso y Presidencia

Para las elecciones al Congreso de la República que serán el 8 de marzo de 2026... la restricción iniciaría el 8 de noviembre de 2025... Para las elecciones presidenciales... que se celebrarán el 31 de mayo de 2026... desde el 31 de enero de 2026 y hasta el momento de la celebración de la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, dentro de lo cual se incluyen los convenios solidarios".

Bogotá D.C., 04 Diciembre 2025

Señora
Linda Lucia Monroy Penuela
linda.monrroy400@gmail.com
Bogotá. D.C



Concepto C - 1566 de 2025

Temas: LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición – Contratación directa – Alcance / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición – Contratación directa – Excepciones / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición – Contratación directa – Convenios solidarios

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. 1_2025_10_24_011998

Estimada señora Monroy:

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 24 de octubre de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

"1. ¿Durante la vigencia de la Ley de Garantías, se encuentra prohibida la suscripción de convenios solidarios entre entidades públicas de carácter nacional y organizaciones sociales o comunitarias (por ejemplo, juntas de acción comunal), para la ejecución de proyectos de interés comunitario? 2. En caso de que exista restricción, ¿a partir de qué fecha exacta se activa dicha prohibición y hasta cuándo se mantiene vigente, teniendo en cuenta el calendario electoral actual? 3. ¿Existen excepciones previstas por la ley o por pronunciamientos de organismos de control (Consejo de Estado, Procuraduría, Contraloría o Función Pública) que permitan la suscripción de este tipo de convenios durante el período de restricciones? 4. ¿Cuál es el procedimiento legal o administrativo que debe seguir una entidad pública para suscribir un convenio solidario durante la vigencia de la Ley de Garantías, en caso de que sea posible hacerlo?".

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

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

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿La restricción a la contratación directa de la Ley de garantías

aplica a convenios solidarios, y en qué fechas aplican las restricciones de la Ley de garantías?

2. Respuesta:

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 y el concurso de méritos u otros previstos en normas especiales.

Por tanto, teniendo en cuenta que el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 dispone que *“Se autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad”*; esta contratación al ser directa se encuentra cobijada por la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales, ya que como se señaló en el párrafo anterior, la prohibición es amplia y aplica a toda la contratación que no implique convocatoria pública.

Finalmente, sobre las fechas en que aplica la Ley de garantías, se debe tener en cuenta que el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 2581 del 5 de marzo de 2025 fijó el calendario electoral para las elecciones al Congreso de la República que serán el 8 de marzo de 2026, en esa medida, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, la restricción iniciaría el 8 de noviembre de 2025, es decir, 4 meses antes de la fecha de las elecciones, y las restricciones que se aplican son 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.

Para las elecciones presidenciales, el Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. 2580 del 5 de marzo de 2025 fijó el calendario electoral para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República en primera vuelta que se celebrarán el 31 de mayo de 2026, por lo que las restricciones a aplicar son las del artículo 33 de la Ley 996 de 2005 que dispone que dentro de los 4 meses anteriores a la elección presidencial, es decir desde el 31 de enero de 2026 y hasta el momento de la celebración de la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, dentro de lo cual se incluyen los convenios solidarios.

3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

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 2, ley 1150 de 2007), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública¹.

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

¹ “[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-”.

pública o concurso². 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. [...]”³.

De conformidad 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 y el concurso de méritos 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 méritos⁴ y sistematizó las causales de contratación directa⁵.

De esta forma, 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 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 privado⁶, han establecido sistemas de contratación que implican convocatoria pública y participación de varios oferentes”.

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

³ 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.

⁴ Artículo 2.

⁵ *Ídem*.

⁶ [...] A este respecto, cabe recordar que el artículo 860 del Código de Comercio regula la licitación en el derecho privado”.

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 oferentes⁷.

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 las cosas, ha de entenderse que, para los efectos de la Ley de Garantías Electorales y, en particular, para la 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 oferentes⁸.

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 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

⁷ 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). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018. Exp. 2.382. C.P. Álvaro Namén Vargas.

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.

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 responsabilidad.

De otro lado, las excepciones a la restricción prevista en la Ley de Garantías Electorales, 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 de manera taxativa 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.

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"⁹. De ahí que la Corte haya

⁹ 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 Nº 216/05 Senado, Nº 235-Cámara que dio lugar a la Ley de Garantías Electorales.

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.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 996 de 2005, artículos 33 y 38.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de noviembre 11 de 2005.
- 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). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018. Exp. 2.382. C.P. Álvaro Namén Vargas.
- 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-”.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1712 de 2 de febrero de 2006.
- 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.
- Colombia Compra Eficiente, Circular Externa Única. Disponible en: https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/cce-eicp-ma-06_circular_externa_con_comentarios_de_ciudadanos-v2f_002.pdf

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre las restricciones de la Ley de Garantías Electorales, se pronunció esta Subdirección en los conceptos C-074 del 17 de marzo de 2021, C-075 del 16 de marzo de 2021, C-227 de 2021 del 5 de mayo de 2021, C-259 del 2 de junio de

2021, C-296 del 22 de junio de 2021, C-337 del 13 de julio de 2021, C-350 del 16 de julio de 2021, C-352 del 27 de julio de 2021, C-374 del 16 de septiembre de 2021, C-381 del 2 de agosto de 2021, C-391 del 11 de agosto de 2021, C-396 del 13 de agosto de 2021, C-401 del 10 de agosto de 2021, C-413 del 17 de agosto de 2021, C-439 del 27 de agosto de 2021, C-456 del 3 de septiembre de 2021, C-481 del 98 de septiembre de 2021, C-495 del 15 de septiembre de 2021, C-497 del 15 de septiembre de 2021, C-499 del 15 de septiembre de 2021, C-523 del 10 de octubre de 2021, C-528 del 27 de septiembre de 2021, C-543 del 9 de noviembre de 2021, C-550 del 5 de octubre de 2021, C-557 del 7 de octubre de 2021, C-563 del 8 de octubre de 2021, C-606 del 3 de noviembre de 2021, C-614 del 2 de noviembre de 2021, C-633 del 11 de noviembre de 2021, C-634 del 11 de noviembre de 2021, C-636 del 16 de noviembre de 2021, C-674 del 6 de diciembre de 2021, C-675 del 6 de enero de 2022, C-677 del 4 de diciembre de 2021, C-695 del 22 de diciembre de 2021, C-699 del 6 de enero de 2022, C-700 del 6 de enero de 2021, C-723 del 28 de diciembre de 2021, C-715 del 21 de enero de 2022, C-718 del 24 de enero de 2022 y C-726 del 24 de enero de 2022, C-002 del 15 de febrero de 2022, C-005 del 16 de febrero de 2022, C-009 del 15 de febrero de 2022, C-014 del 18 de febrero de 2022, C-022 del 21 de febrero de 2022, C-023 del 22 de febrero de 2022, C-008 del 24 de febrero de 2022, C-045 del 3 de marzo de 2022, C-054 del 7 de marzo de 2022, C-064 del 8 de marzo de 2022, C-072 del 11 de marzo de 2022, C-109 del 14 de marzo de 2022, C-073 del 14 de marzo de 2022, C-075 del 10 de marzo de 2022, C-077 del 17 de marzo de 2022, C-092 del 16 de marzo de 2022, C-094 del 16 de marzo de 2022, C-096 del 22 de marzo de 2022, C-097 del 18 de marzo de 2022, C-098 del 9 de marzo de 2022, C-099 del 22 de marzo de 2022, C-102 del 22 de marzo de 2022, C-107 del 18 de marzo de 2022, C-111 del 22 de marzo de 2022. C-115 del 22 de marzo de 2022, C-116 del 18 de marzo de 2022, C-127 del 22 de marzo de 2022, C-134 del 1º de abril de 2022, C-164 del 22 de marzo de 2022, C-170 del 5 de abril de 2022, C-175 del 17 de mayo de 2022, C-329 del 24 de mayo de 2022, C-027 del 22 de marzo de 2023, C-049 del 13 de abril de 2023, C-075 del 25 de abril de 2023, C-076 del 25 de abril de 2023, C-098 del 4 de mayo de 2023, C-105 del 14 de junio de 2023, C-107 del 8 de mayo de 2023, C-115 del 8 de junio de 2023, C-116 del 8 de junio de 2023, C-118 del 9 de junio de 2023, C-134 del 26 de mayo de 2023, C-145

del 18 de mayo de 2023, C-149 del 1º de junio de 2023, C-345 del 14 de julio de 2023, C-317 del 25 de abril de 2025 y C-584 del 24 de junio de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente invita a las Entidades Estatales, a los actores del Sistema de Compra Pública y a la ciudadanía en general a conocer y participar en la actualización de la **Guía para la Elaboración de Estudios del Sector**. Esta herramienta orientadora facilita el análisis del mercado del bien, obra o servicio a contratar, y tiene como propósito promover procesos de contratación más eficientes, competitivos, sostenibles e inclusivos. La guía se encuentra disponible para consulta y comentarios hasta el 22 de mayo de 2025, a través del siguiente enlace: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/convocatoria/participacion-ciudadana-proyecto-de-la-guia-para-la->

De otra parte, te informamos que ya se encuentran disponibles los borradores de las nuevas versiones de documentos tipo del sector infraestructura social (Subsectores: institucional, vivienda, salud, educación, cultura y deporte) en las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía y mínima cuantía para comentarios. Dichos documentos estarán publicados hasta el próximo 23 de mayo de 2025. Puede consultar la información en el siguiente enlace: [Documentos Tipo – ANCP Colombia Compra Eficiente](#)

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

[transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

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: Andrea del Pilar Garzón Sánchez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Juan Carlos González Vásquez
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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