

IMPACTO DE LA LEY DE GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN
COLOMBIA: UN ANÁLISIS DE LA LEY 996 DE 2005



DANIA XIOMARA ANGARITA SÁENZ



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
VILLAVICENCIO

2024

IMPACTO DE LA LEY DE GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN
COLOMBIA: UN ANÁLISIS DE LA LEY 996 DE 2005

DANIA XIOMARA ANGARITA SÁENZ

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Abogado

Asesor

Esp. GUSTAVO ADOLFO BASTO FORERO

Especialización en Derecho del Trabajo

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

VILLAVICENCIO

2024

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.

Rector General

P. Mauricio Antonio CORTÉS GALLEGO, O.P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA, O.P.

Rector Seccional Villavicencio

P. Rodrigo GARCÍA JARA, O.P.

Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN

Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. RODRIGO CORTES BORREO

Decano de la Facultad de Derecho

Impacto de la ley de garantías en la contratación estatal en Colombia: un análisis de la ley 996 de 2005

*Dania Xiomara Angarita Saenz***

*Gustavo Adolfo Bato Forero (Asesor)****

Resumen

La Ley de Garantías Electorales o Ley 996 promulgada por el Congreso de la República, ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la transparencia, equidad y eficiencia en los procesos electorales y de adquisición de bienes y servicios por parte del Gobierno Colombiano. Desde su entrada en vigor, los lineamientos generales para la contratación pública que establece la norma han condicionado la manera en la que los bienes y servicios son adquiridos y los cargos del servicio público son asignados. A través de este documento se revisará el contexto histórico y legal de la Ley 996 de 2005. Así mismo, se analizarán sus disposiciones principales y haciendo énfasis en el efecto jurídico de esta normatividad sobre la contratación estatal en Colombia, resaltando los logros alcanzados y los desafíos que aún persisten.

Palabras claves: Colombia, Contratación Estatal, Ley de Garantías, Ley 996 de 2005.

Abstract

The Electoral Guarantees Law or Law 996 promulgated by the Congress of the Republic, has played a fundamental role in promoting transparency, equity, and efficiency in electoral processes and goods and services acquisition by the Colombian government. Since it entered into force, the general guidelines for public procurement established by the standard have conditioned how goods and services are acquired and public service positions are assigned. Through this document, the historical and legal context of Law 996 of 2005 will be reviewed. Likewise, its main principles will be analyzed, emphasizing the legal effect of this regulation on state contracting in Colombia, highlighting the achievements achieved and the challenges that persist.

Keywords: Colombia, State Contracting, Law of Guarantees, Law 996 of 2005.

Introducción

La contratación estatal en Colombia es un ámbito crítico que involucra la asignación de recursos públicos. Su principal objetivo es fomentar la transparencia, la equidad y la legalidad en los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado Colombiano. La Ley de Garantías, representada por la Ley 996 de 2005, establece restricciones temporales y reglas específicas que limitan las acciones del gobierno en cuanto a la contratación y ejecución presupuestal durante los últimos meses de mandato de un gobierno saliente y durante los periodos electorales.

Razón de lo anterior, esta Ley se cataloga como un instrumento jurídico-normativo que en cargos de elección popular regula, restringe y controla la provisión de cargos a nivel nacional y territorial, la cual marca un hito significativo en la regulación de la contratación estatal en el país. En ese sentido, el objetivo principal de este trabajo es establecer ¿Cuál es el impacto jurídico que ha tenido la Ley de Garantías en la contratación estatal en Colombia?

Contexto histórico y legal

Los antecedentes socio jurídicos y políticos de la Ley de Garantías se remontan a las décadas de 1980 y 1990, un período en el que Colombia enfrentaba desafíos significativos en su sistema democrático y gubernamental debido a la corrupción y la politización de la contratación estatal. Los procesos de adquisición pública se vieron comprometidos por prácticas indebidas, incluyendo la influencia política en la selección de contratistas y la manipulación de licitaciones públicas. Esto llevó a la rama legislativa a la imperiosa necesidad de establecer controles legales en aras de garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades en la contratación estatal.

Según el informe de auditoría publicado por la *Revista de la Auditoría General de la República* se observa que: “El problema de la desigualdad en términos de acceso a los recursos públicos entre el candidato presidente y los demás candidatos se trató de corregir en la reforma constitucional mencionada”. (Cañon, et al, 2022, p. 13)

Esto se evidenció en el Acto Legislativo 02 de 2004, Artículo 4, que estableció lo siguiente: *Artículo 4°* Adiciónense al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

De lo anterior, es menester recalcar que la Ley 996 fue promulgada en un contexto histórico-político único, en el cual la corrupción y la política con frecuencia se encontraban en la contratación estatal. Esto amenazaba la transparencia y la equidad en los procesos de adquisición pública. Por lo que el principal objetivo de la Ley de Garantías era prevenir la manipulación política de los recursos públicos para favorecer la reelección del presidente de la República (Art. 1, Ley de Garantías, 2005), aunque la reelección fue abolida en 2015 gracias a la reforma presentada por el ex presidente Juan Manuel Santos Calderón.

Por otro lado, Ley de Garantías afecta principalmente dos dimensiones de la contratación estatal: la contratación directa y la celebración de convenios inter administrativos. Lo anterior consiste en que durante los cuatro meses previos a las elecciones presidenciales y hasta la segunda vuelta, si corresponde, se prohíbe la contratación directa por parte de todos los entes del Estado, a menos que esté relacionada con la defensa y seguridad del Estado, contratos de crédito público, emergencias educativas, sanitarias y desastres, o la reconstrucción de infraestructura crítica (Art. 33, Ley de Garantías, 2005). Además, los servidores públicos, como gobernadores y alcaldes, tienen restricciones para celebrar convenios inter administrativos y utilizar recursos públicos para fines proselitistas durante los cuatro meses previos a las elecciones (Presidencia de la República, Concepto 081701, 2022).

Sin embargo, en contravía del tenor legal de la disposición de la Ley en mención, recientemente se desató un debate legislativo en Colombia sobre la Ley 996 de 2005. La Ley de Presupuesto del año 2022 (Ley 2159 de 2021), permitió la celebración de convenios inter administrativos entre la Nación y las entidades territoriales con el fin de promover la reactivación económica y la generación de empleo. Esto generó preocupaciones sobre posibles oportunidades de corrupción y el uso de fondos públicos con fines electorales por parte de los partidos de oposición. Ante esto, la Corte Constitucional en Sentencia C-153 de 2022 con ponencia de la magistrada Diana Fajardo Rivera, estableció que la Ley de Presupuesto carecía de fundamento legal, llevando a la Corte a la decisión de ordenar la liquidación, con efecto retroactivo, de todos los contratos suscritos durante la vigencia de la reforma. Según la Redacción Justicia del diario El Tiempo (2022), Esta Ley presupuestal que suspendió los efectos de la Ley de Garantías abrió las puertas a el favorecimiento de sectores en las campañas de elección popular al poder presidencial y legislativo. A demás, siendo la Ley 996 una ley estatutaria, La Ley Presupuestal no puede modificar su contenido por ser una Ley ordinaria. Por lo tanto, la Corte declaró inconstitucional por fondo y forma, así como inexecutable el artículo 124 de la Ley en mención.

En resumen, la Ley de Garantías en Colombia ha sido crucial para proteger la transparencia y la equidad en la contratación estatal durante los periodos electorales. A continuación, se presenta cronológicamente los antecedentes a la Ley y el impacto legal que ha tenido luego de su entrada en vigor:

Tabla 1. Cronología de la Ley de Garantías

Año	Evento
Décadas de 1980 y 1990	Desafíos significativos en democracia y contratación estatal Corrupción y politización de procesos de adquisición pública Constitución Política de 1991
2004	Acto Legislativo 02: Igualdad electoral y garantías a la oposición.
2005	Promulgación de la Ley de Garantías, Ley 996 de 2005.
2015	Congreso de Colombia elimina la reelección presidencial
2022	Debate sobre celebración de convenios inter administrativos y fondos públicos de La Ley de Presupuesto del año 2022 (Ley 2159 de 2021). Corte Constitucional en Sentencia C-153 de 2022 declara Ley de Presupuesto inconstitucional e inexecutable su art. 124.
Actualidad	Restricciones en contratación directa y convenios inter administrativos. Importancia continúa de la Ley de Garantías.

Disposiciones Clave de la Ley 996 de 2005

Las disposiciones en el contenido de la Ley 996 de 2005 en Colombia representan los pilares fundamentales en la meta constitucional de la transparencia y la equidad en los procesos de contratación estatal durante los periodos electorales. Una de las disposiciones más destacadas es el artículo 33 de la Ley, que establece la prohibición de la contratación directa por parte de las entidades públicas durante los cuatro meses previos a las elecciones presidenciales y hasta la segunda vuelta, si corresponde. Con la excepción de contratos relacionados a la defensa y seguridad del Estado, contratos de crédito público, emergencias educativas, sanitarias y desastres, o la reconstrucción de infraestructura crítica. Así mismo, el artículo 38 parágrafo prohibió la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, y de cualquier otra forma de manipulación de recursos públicos de entidades a su cargo.

La intención del legislador al emitir estas disposiciones fue de prevenir y garantizar que, a través de la contratación directa, cualquier ente público quebrante el equilibrio entre candidatos a elecciones presidenciales y partidos políticos. Al ser la contratación directa un sistema ágil y simplificado, que no reúne todas las rigurosidades de la modalidad de Licitación Pública como la convocatoria pública y pluralidad de oferentes, lo que la vuelve proclive a ser usada en favor de campañas políticas. Lo cual fue precisado recientemente por el Concepto 2382 de 2018, del Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, donde recalca que en el párrafo del artículo 38, cuando se habla del “termino “elecciones” es genérico, es decir, comprende las correspondientes a todos los cargos de elección popular que se refiere la ley, incluido el del Presidente de la República”. (CE, Concepto 2382, 2018)

Conforme a lo anterior, las restricciones que establecen las disposiciones de la Ley de Garantías permiten asegurar la equidad en la competencia electoral y la adecuada gestión de los recursos estatales (Copenhill, s.f., p. 9). Estas disposiciones claves de la Ley, han sido aplicadas durante han enfrentado ajustes y debates a lo largo del tiempo, como la mencionada eliminación de reelección presidencial luego de haber estado vigente durante las administraciones del 2006, 2010 y 2014, y la declaración de inconstitucional de la Ley de Presupuestos del 2022, por carecer de sustento legal e ir en contra de una ley estatutaria como lo es la Ley de Garantías en materia de contratación directa y convenios inter administrativos.

Prohibición de Contratación Directa

Uno de los pilares fundamentales de la Ley 996 es la prohibición de celebrar contratos de manera directa por parte de entidades públicas durante los cuatro meses previos a las elecciones y hasta la segunda vuelta. Esta restricción se aplica tanto a nivel nacional como territorial, a menos que esté relacionada con la defensa y seguridad del Estado, contratos de crédito público, emergencias educativas, sanitarias y desastres, o la reconstrucción de infraestructura crítica. El propósito de esta disposición es prevenir que los gobernantes en ejercicio utilicen la contratación estatal para favorecer sus campañas políticas. Así se argumentó en la exposición de motivos de la propuesta del proyecto de Ley Estatutaria número 216, hoy Ley 996 ‘Ley de Garantías Electorales’ de 2005: Existen varias razones para no recomendar un monto superior: como el eventual riesgo de burocratización de los partidos y alejamiento de la sociedad a la que representan; el impredecible costo que tendría para el Estado la financiación electoral en un contexto en el que existen todavía decenas de partidos y movimientos políticos; y los problemas que generaría una muy amplia financiación pública, que bajo unos esquemas puede llegar a desconocer la representatividad de los partidos en la sociedad, y en otros puede cerrar las puertas al surgimiento de nuevas fuerzas políticas.

Frente al tema de la financiación ilícita -que se ha registrado tanto de fuentes privadas como de los recursos públicos que se desvían a las campañas- el proyecto plantea una serie de controles y sanciones que buscan fortalecer la acción de las autoridades electorales en este frente. (Proyecto de Ley Estatutaria 216, 2005)

Es relevante señalar que existen excepciones a esta prohibición de contratación directa, establecidas en la misma Ley de Garantías. Estas excepciones comprenden:

Defensa y seguridad del estado: los contratos relacionados con la defensa y seguridad del Estado no están sujetos a esta prohibición. (Presidencia de la República, Concepto 048971, 2022)

Contratos de crédito público: los contratos vinculados a operaciones de crédito público tampoco se ven afectados por esta restricción.

Emergencias Educativas, Sanitarias y Desastres: En situaciones de emergencias educativas, sanitarias o desastres naturales, se permite la contratación directa para abordar estas crisis. (Presidencia de la República, Concepto 08718, 2022)

Reconstrucción de infraestructura crítica: si la infraestructura crítica, como vías,

puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, ha sufrido atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, se permite la contratación directa para su reconstrucción. (Presidencia de la República, Concepto 137321, 2022)

Estas excepciones están diseñadas para garantizar que las necesidades esenciales de la sociedad no se vean afectadas durante el período electoral, al mismo tiempo que se controla el uso político indebido de la contratación estatal. La prohibición de contratación directa representa una medida fundamental para promover la transparencia y la equidad en los procesos de adquisición pública durante los periodos electorales en Colombia. (Presidencia de la República, Concepto 086911, 2022)

Prohibiciones para servidores públicos

La Ley de Garantías también establece restricciones significativas para los servidores públicos, incluyendo gobernadores y alcaldes municipales y/o distritales. Durante los cuatro meses previos a las elecciones, estos funcionarios no pueden celebrar convenios inter administrativos para la ejecución de recursos públicos ni participar en actividades proselitistas que utilicen recursos públicos de las entidades a su cargo. Esta disposición tiene como objetivo evitar que los servidores públicos utilicen sus posiciones para obtener ventajas electorales y es esencial para garantizar la equidad y la transparencia en el proceso electoral (Presidencia de la República, Concepto, 172211, 2023). Algunas de las prohibiciones clave incluyen:

Prohibición de celebrar convenios inter administrativos: durante los cuatro meses previos a las elecciones presidenciales y hasta la segunda vuelta, si corresponde, los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, no pueden celebrar convenios inter administrativos para la ejecución de recursos públicos. Esto evita que estos servidores públicos utilicen fondos públicos para promover sus intereses políticos o favorecer a determinados contratistas. Por ejemplo, un gobierno municipal no puede realizar acuerdos con otras entidades gubernamentales para la ejecución de proyectos que puedan beneficiar a ciertos candidatos o partidos durante la campaña electoral.

Prohibición de participar en actividades proselitistas con recursos públicos: durante el mismo período electoral, los servidores públicos mencionados anteriormente no pueden

participar, promover ni destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, ni de las que participen como miembros de sus juntas directivas, para actividades de carácter proselitista. Esto garantiza que los recursos públicos no se utilicen para financiar campañas políticas. Por ejemplo, los funcionarios públicos no pueden utilizar los recursos del Estado para promover a un candidato o partido político, ya que esto podría distorsionar la competencia y favorecer a ciertos postulantes.

Prohibición de injerencia en procesos electorales: los servidores públicos, incluyendo gobernadores, alcaldes y directores de entidades descentralizadas, deben abstenerse de intervenir en procesos electorales o de interferir en la elección de candidatos. No pueden utilizar su influencia ni recursos estatales para favorecer a ningún candidato o partido político. Por ejemplo, un alcalde no puede aprovechar su cargo y el poder político que ostenta para presionar a los ciudadanos a votar por un candidato específico, ya que esto constituiría una interferencia indebida en el proceso electoral.

Estas prohibiciones tienen como objetivo principal evitar que los servidores públicos utilicen su posición y los recursos estatales para influir en el proceso electoral, lo que podría comprometer la equidad y la transparencia de las elecciones. Al cumplir con estas restricciones, se busca garantizar que las elecciones se desarrollen en un ambiente justo y competitivo, donde todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades y los recursos públicos se utilicen adecuadamente para el beneficio de la sociedad en lugar de fines políticos.

Elemento subjetivo de la norma - Todos los entes del Estado

Como lo indica la Carta Política de 1991, Los principios democráticos se basan en el respeto a la voluntad popular, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y el imperio de la ley. Esto implica que las elecciones sean libres y justas, que se protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos y que existan mecanismos de control y rendición de cuentas para garantizar la transparencia y la responsabilidad de las autoridades.

Los principios éticos reflejan los valores fundamentales de honestidad, integridad, equidad y justicia en la vida pública y privada. En Colombia, la ética desempeña un papel esencial en la gestión gubernamental, la contratación estatal y la conducta de los funcionarios públicos. Se espera que los servidores públicos actúen con rectitud y probidad en el ejercicio de sus funciones, evitando cualquier forma de corrupción y privilegio indebido (Presidencia de la República, Código

de Integridad del Servidor Público Colombiano, 2021)

Los principios legales se basan en un sistema jurídico sólido y en la supremacía de la Constitución y las leyes (Constitución Política de Colombia, 1991). En Colombia, la legalidad es un principio fundamental que garantiza que todas las acciones estén respaldadas por normativas y procedimientos establecidos. Esto incluye el respeto por los derechos humanos, la protección de las libertades individuales y la igualdad ante la ley. Además, el Estado colombiano promueve la separación de poderes y la independencia del sistema judicial para asegurar que se aplique la ley de manera imparcial y justa. (Corte Constitucional, Sent. C-1153/05)

En conjunto, estos principios democráticos, éticos y legales, son pilares esenciales en la construcción y consolidación de una sociedad colombiana que busca la justicia, la igualdad y el bienestar de todos sus ciudadanos. (Corte Constitucional, Sent. C-1287/01) Estos valores guían tanto la formulación de políticas públicas como la conducta cotidiana de los individuos y las instituciones en el país.

La Ley de Garantías establece que la prohibición de contratación directa se aplica a todos los entes del Estado, refiriéndose a los organismos o entidades autorizados por la ley para celebrar contratos, independientemente de su régimen jurídico, forma de organización o naturaleza. Esta disposición tiene como finalidad evitar que cualquier entidad pública, sin importar su tipo o jerarquía, pueda desequilibrar la igualdad entre los partidos y candidatos en las elecciones. Esto incluye a una amplia gama de entidades, independientemente de su régimen jurídico, forma de organización o naturaleza (ANCP, Concepto C-037, 2023).

La Ley de Garantías en Colombia impacta principalmente en los contratos estatales relacionados con la inversión pública celebrados por entidades públicas durante los periodos electorales. Esta legislación establece restricciones temporales y condiciones especiales para la celebración de contratos estatales con el propósito de garantizar la transparencia, la igualdad de oportunidades y la equidad en la asignación de recursos públicos durante los procesos electorales.

Entre los tipos de contratos estatales que suelen verse afectados por la Ley de Garantías en Colombia se incluyen, pero no se limitan a, la contratación de obra pública, los contratos de construcción de infraestructura pública como carreteras, puentes y edificios gubernamentales, entre otros. Además, la contratación de bienes y suministros necesarios para el funcionamiento de las entidades públicas, como equipos y mobiliario de oficina, también puede estar sujeta a restricciones temporales (Ley de Garantías, 2005).

Dentro de la contratación de servicios, se especifican los servicios prestados por empresas o individuos a entidades públicas, como servicios de consultoría, asesoría legal y servicios de salud, entre otros. Estos también pueden verse afectados, incluyendo los convenios inter administrativos celebrados entre diferentes entidades estatales, como municipios, departamentos y entidades nacionales. Los contratos que se celebran sin un proceso de licitación pública pueden estar sujetos a condiciones especiales durante los periodos electorales (Presidencia de la República, Concepto 196381, 2020).

En cuanto a la implementación de la Ley de Garantías, específicamente la Ley 996 de 2005, y su efecto en el proceso de contratación estatal en Colombia, considerando su impacto en la transparencia, eficiencia y equidad en la asignación de recursos públicos durante los periodos electorales, se pueden identificar los siguientes puntos:

Transparencia: uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Garantías es aumentar la transparencia en el proceso de contratación estatal durante los periodos electorales. Al restringir la contratación directa y establecer condiciones específicas para la celebración de contratos, se busca prevenir posibles abusos y favorecimientos indebidos. En términos de transparencia, la Ley de Garantías ha logrado ciertos avances significativos. La prohibición de la contratación directa reduce la discrecionalidad en la asignación de contratos, ya que obliga a las entidades públicas a recurrir a procesos de licitación pública o concurso de méritos, que son más transparentes y competitivos. Además, la ley exige la publicación de información sobre los contratos celebrados durante los periodos electorales, lo que aumenta la visibilidad y la supervisión por parte de la ciudadanía y los órganos de control. Esto contribuye a la rendición de cuentas y a la detección temprana de posibles irregularidades.

Eficiencia: si bien la Ley de Garantías ha tenido un impacto positivo en la transparencia, su efecto en la eficiencia de la contratación estatal es más complejo. La prohibición de la contratación directa puede generar demoras en la ejecución de proyectos y en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Estado. En algunos casos, la rigidez de la ley podría llevar a obstaculizar proyectos esenciales, lo que plantea un desafío en la búsqueda de un equilibrio entre la prevención de abusos y la eficiencia en la gestión de recursos públicos. Es fundamental que las entidades públicas planifiquen con suficiente antelación sus procesos de contratación para evitar impactos negativos en la ejecución de proyectos.

Equidad: la Ley de Garantías busca garantizar la equidad en la asignación de recursos

públicos durante los periodos electorales. Esto se logra al establecer reglas claras y restricciones temporales que evitan que ciertos candidatos o partidos políticos se beneficien injustamente de la contratación estatal. Sin embargo, es importante evaluar si las excepciones previstas en la ley se utilizan adecuadamente y si se aplican de manera justa. En algunos casos, podría haber interpretaciones erróneas o abusos en la aplicación de estas excepciones, lo que podría comprometer la equidad deseada.

Prevención de abusos: la ley previene posibles abusos por parte de las autoridades y las entidades públicas. Al prohibir la contratación directa y establecer restricciones temporales, se limita la capacidad de otorgar contratos de manera discrecional para beneficiar a ciertos candidatos o partidos políticos. Esto fortalece la integridad del proceso de contratación (Presidencia de la República, Concepto 137321, 2022).

Promoción de la planificación: la Ley de Garantías fomenta la planificación anticipada por parte de las entidades públicas. Debido a las restricciones temporales, las entidades deben adelantar sus procesos de contratación con suficiente antelación para evitar demoras en la ejecución de proyectos y la adquisición de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Estado.

Confianza en el proceso electoral: al establecer reglas claras y transparentes para la contratación durante los periodos electorales, la ley contribuye a fortalecer la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral y en la asignación de recursos públicos. Los ciudadanos pueden tener mayor certeza de que los fondos públicos se utilizan de manera justa y equitativa.

Desafíos en la implementación y mejoras propuestas

La implementación de la Ley de Garantías en Colombia presenta desafíos fundamentales que deben abordarse para asegurar su efectividad en la promoción de la transparencia, la equidad y la legalidad en la contratación estatal durante los periodos electorales. Los principales desafíos y las mejoras propuestas incluyen:

- 1. Supervisión y Control Efectivos:** garantizar una supervisión y control efectivos para el cumplimiento de la Ley de Garantías es esencial. Las instituciones responsables de hacer cumplir la ley, como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, deben contar con los recursos y la capacidad necesarios para monitorear de manera

constante la contratación estatal durante los periodos electorales.

2. Sensibilización y capacitación: la sensibilización y capacitación de los servidores públicos, contratistas y proveedores sobre las restricciones y requisitos de la Ley de Garantías es clave. La falta de conocimiento puede llevar a infracciones involuntarias, por lo que la capacitación puede prevenir problema.

3. Publicidad y acceso a la información: asegurar que la información detallada sobre los contratos celebrados esté disponible de manera oportuna y accesible para la ciudadanía es un desafío importante. Se requiere una infraestructura adecuada de divulgación en línea y la promoción de la transparencia.

4. Detección de irregularidades: detectar posibles irregularidades en la contratación durante los periodos electorales puede ser un desafío. Deben establecerse mecanismos eficaces de denuncia y seguimiento para identificar casos de contratación indebida o fraudulenta.

5. Presión política y lobby: los actores políticos y grupos de interés pueden ejercer presión para flexibilizar o evadir las restricciones de la Ley de Garantías. Mantener la independencia y la integridad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley es fundamental para resistir estas presiones.

6. Asegurar la eficiencia: aunque la ley busca promover la transparencia y la equidad, también puede generar desafíos en términos de eficiencia en la contratación estatal. Las restricciones temporales pueden causar demoras en la ejecución de proyectos y en la adquisición de bienes y servicios esenciales.

7. Evaluación continua: evaluar la efectividad de la Ley de Garantías es crucial. El Estado debe llevar a cabo evaluaciones periódicas para determinar si la ley está logrando sus objetivos de transparencia, equidad y prevención de abusos. Si se identifican deficiencias, es importante ajustar y mejorar la legislación.

8. Participación ciudadana: involucrar activamente a la sociedad civil en la supervisión y vigilancia de la contratación estatal durante los periodos electorales es un desafío y una oportunidad para fortalecer la democracia y la rendición de cuentas.

El marco teórico que respalda la formulación de la Ley de Garantías en Colombia involucra supuestos fundamentales derivados de principios democráticos, éticos y legales. Uno de ellos es la prevención de abusos, que tiene restricciones adecuadas para evitar el uso político indebido de la contratación pública y garantizar la influencia justa en el resultado de las elecciones.

La preservación de la independencia de las instituciones públicas, particularmente las que supervisan y controlan el proceso electoral, es crucial. La ley garantiza que estas instituciones puedan desempeñar su papel de manera imparcial sin interferencia política indebida, lo que fortalece la integridad de la Ley de Garantías.

La mejora de la Ley de Garantías en Colombia es una necesidad imperante para fortalecer los procesos de contratación estatal durante los periodos electorales y asegurar la transparencia, equidad y legalidad en estos procedimientos (Consejo de Estado, 2018). A continuación, se presentan diversas áreas de mejora que podrían contribuir significativamente a lograr estos objetivos:

1. **Ampliar la participación ciudadana:** es esencial para involucrar activamente a la sociedad civil en la supervisión y vigilancia de la contratación estatal. Esto podría lograrse mediante la implementación de plataformas en línea que faciliten la denuncia de irregularidades y la presentación de informes por parte de la ciudadanía.
2. **Reforzar la Supervisión y el Control:** es esencial fortalecer la supervisión y el control por parte de las instituciones encargadas de dirigir la contratación estatal, tales como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. Esto requiere asegurar que estas instituciones cuenten con los recursos y la capacidad necesarios para desempeñar sus funciones de manera efectiva.
3. **Proteger a los denunciantes:** garantizar la protección de los denunciantes de irregularidades en la contratación estatal es esencial para fomentar que más personas informen sobre prácticas corruptas sin temor a sufrir represalias. Establecer mecanismos sólidos de protección para los denunciantes representa un paso fundamental en esta dirección.
4. **Evaluar periódicamente las excepciones:** realizar evaluaciones periódicas de las excepciones que permiten la contratación directa durante los periodos electorales es fundamental para garantizar su adecuada y equitativa aplicación. Evitar posibles abusos en la aplicación de estas excepciones es esencial para asegurar la equidad en los procesos de contratación. (Cañón, et. al., 2022)
5. **Promover el mayor acceso a la Información:** fomentar un mayor acceso a la información sobre contratos, licitaciones y adjudicaciones en línea, de manera detallada y accesible para la ciudadanía, es esencial para fortalecer la transparencia y la supervisión de los procesos

de contratación.

6. **La modernización de los procesos:** la modernización de los procesos de contratación estatal mediante la implementación de tecnologías digitales puede incrementar la eficiencia y reducir el riesgo de corrupción. La utilización de plataformas electrónicas para la presentación de ofertas y la administración de contratos puede acelerar notablemente estos procedimientos.
7. **Fortalecer los requisitos de evaluación de Impacto Ambiental:** reforzar los requisitos de evaluación de Impacto Ambiental en los proyectos de contratación estatal es esencial para fomentar la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental en la ejecución de obras y servicios públicos.
8. **Ofrecer capacitación continua:** proporcionar capacitación continua a funcionarios públicos, contratistas y proveedores sobre las normativas y restricciones en la contratación estatal es esencial para prevenir infracciones inadvertidas y mejorar el cumplimiento de la ley.
9. **Establecer mecanismos de supervisión de gastos electorales:** establecer mecanismos de supervisión de gastos electorales para regular los gastos de campaña de los candidatos y partidos políticos es fundamental para prevenir el uso indebido de fondos públicos con fines electorales y garantizar una competencia electoral justa.
10. **La evaluación periódica de la Ley de Garantías:** es esencial para determinar su efectividad y realizar ajustes necesarios. Esto asegura que la ley siga siendo relevante y eficaz a lo largo del tiempo y pueda adaptarse a las cambiantes realidades políticas y sociales.
11. **Promover una cultura ética:** promover una cultura ética en la contratación estatal mediante campañas de concienciación y la implementación de códigos de conducta puede contribuir a prevenir prácticas corruptas y fomentar una conducta ética entre los actores involucrados en estos procesos.
12. **Simplificar y agilizar los procedimientos de Contratación Estatal:** es esencial para reducir la burocracia y las demoras, lo que contribuiría a una ejecución más eficiente de proyectos y servicios públicos. (Copenhill, s.f., p. 13)

En resumen, mejorar la Ley de Garantías en Colombia requiere una estrategia integral que abarque áreas como la participación ciudadana, la supervisión efectiva, la protección de

denunciantes y la modernización tecnológica. El objetivo es asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera transparente y eficiente en beneficio de la sociedad colombiana.

Conclusión

En conclusión, la Ley de Garantías en Colombia, representada principalmente por la Ley 996 de 2005, desempeña un papel fundamental en la regulación de la contratación estatal durante los periodos electorales. Su implementación tiene un impacto significativo en la transparencia, la equidad y la prevención de abusos en la asignación de recursos públicos. A lo largo de los años, esta ley ha evolucionado para abordar desafíos históricos relacionados con la politización y la corrupción en la contratación pública.

La Ley de Garantías ha tenido logros notables en términos de transparencia al limitar la contratación directa, fomentar procesos de licitación pública y promover la publicación de información detallada sobre los contratos celebrados durante los periodos electorales. Esto contribuye a una mayor rendición de cuentas y a la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral.

Sin embargo, esta legislación también plantea desafíos, especialmente en lo que respecta a la eficiencia de la contratación estatal. Las restricciones temporales pueden generar demoras en la ejecución de proyectos y en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del Estado. Además, es esencial abordar la presión política y el lobby que buscan flexibilizar o evadir estas restricciones.

La participación ciudadana desempeña un papel clave en el éxito de la Ley de Garantías, ya que la vigilancia y supervisión de la contratación estatal por parte de la sociedad civil contribuye a mantener la integridad del proceso electoral.

En última instancia, la evaluación continua de la efectividad de la Ley de Garantías y la adaptación a las necesidades cambiantes son esenciales para garantizar que esta Legislación siga cumpliendo su objetivo de proteger la democracia y la equidad en la asignación de recursos públicos durante los periodos electorales en Colombia. La preservación de la independencia de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control son fundamentales para el éxito continuo de esta ley.

Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Contratación Pública (2023, 05 de abril). Concepto No C-037 de 2023.
<https://vlex.com.co/vid/concepto-n-c-037-929202365>
- Asamblea General Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Cañón, J. P., Grautof, M., & Beltrán, I. D. L. (2022). Identificación de los efectos de la ley de garantías del proceso electoral colombiano: un análisis desde la contratación territorial. *Control Visible*, (2), 10-27.
<http://controlvisible.auditoria.gov.co/index.php/rcf/article/view/15/13>
- Congreso de la República de Colombia. (2, diciembre de 2004). Acto Legislativo 02 de 2004 Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* No 45.774.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2004.html
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Proyecto de Ley Estatutaria 216 de 2005 senado. por medio de la cual se regula la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República y las demás materias que establece el Acto legislativo número 02 de 2004. *Gaceta del Congreso* No. 71 de 2005
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=37620>
- Congreso de la República de Colombia. (24, noviembre de 2005). Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. . *Diario oficial* No 46.102.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0996_2005.html
- Consejo de Estado (8, mayo de 2018). Concepto del 8 de mayo de 2018. Radicado 2018-00095-00 (2382). Ley de garantías electorales. Prohibición de contratación directa. Contratos relacionados con el patrimonio cultural sumergido. Ley 1675 de 2013. Asociaciones públicas privadas (APP). Sala de Consulta y Servicio Civil.
<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2018/05/2382.pdf>
- Copenhill, O. (S.f.) Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales en América Latina.
https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf

- https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. (5, diciembre de 2001). .Sentencia C-1287/01. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (5, mayo de 2022). Sentencia C-153/22. Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera, <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-153-22.ht>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) (2020, 28 de mayo) Concepto 196381 de 2020. Contrato de prestación de servicios- requisitos. Radicacion: 20202060177962 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142243>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (06, abril de 2022). Concepto 137321 de 2022. Prestaciones sociales ¿Dotación Suministro de Dotación en Ley de Garantías - radicado: 20229000130962 del 22 de marzo de 2022? <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=195686>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (15, febrero de 2022). Concepto 081701 de 2022. (Inhabilidades e incompatibilidades. ¿Resulta viable que, en vigencia de la Ley de garantías, una entidad del orden territorial realice la suscripción de convenios con entidades educativas para la financiación de matrículas para los jóvenes de escasos recursos de la localidad?). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186428>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2021). Código de Integridad del Servidor Público Colombiano. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/codigo-integridad>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (22, febrero de 2022). Concepto 086911 de 2022. Ley de garantías Aplicación a Contralorías. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190367>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (22, febrero de 2022). Concepto 087181 de 2022. Empleo. Ley de Garantías. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190268>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (28, enero de 2022). Concepto 048971 de 2022. Empleo. Ley de Garantías. Excepciones en su aplicación. <https://www.beltranpardo.com/wp-content/uploads/2022/04/Concepto048971-de-2022.pdf>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (29, noviembre de 2023). Concepto 172211 de 2023. Empleo. Ley de Garantías. Aplicación para la segunda vuelta en la elección de alcalde. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=218831>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (s.f.). Restricciones en la nómina y en la contratación estatal con ocasión de las elecciones a la presidencia, vicepresidencia y Congreso de la República. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2017-10-31_Abc_ley_garantias/f4fbc8cf-40c8-4e44-a1fe-678d89f8f12d

El Diario El Tiempo. (2022, 05 de mayo). Ley de Garantías: Corte tumba reforma y ordena liquidar contratos en curso. *Redacción Justicia*. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/ley-de-garantias-corte-tumba-polemica-reforma-y-ordena-liquidar-contratos-669950>

Presidencia de la República, Departamento Administrativo (16, noviembre de 2021). Circular Conjunta 100-006 de 2021. Aplicación de la Ley de Garantías Electorales - Ley 996 de 2005. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=173606>