

## **TEMAS-SUBTEMAS**

### **Sentencia C-064/26**

**CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA**-Cargos se estructuran a partir de una interpretación subjetiva del precepto demandado y no guardan relación con su contenido

*(...) el contraste propuesto por el demandante no se entabla entre una proposición jurídica real y existente y una norma constitucional, sino entre el artículo 110 de la Constitución y una hipótesis normativa construida por el propio actor, a partir de inferencias sobre eventuales escenarios fácticos de aplicación futura de la norma legal. Esta circunstancia impide afirmar que el cargo recaiga sobre un contenido normativo verificable, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.*

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-No señalamiento de contradicción de una norma legal con la constitucional

*(...) el demandante no individualiza los destinatarios de una y otra norma, no precisa el momento normativo en el que se produciría la supuesta colisión constitucional y no desarrolla una argumentación que permita advertir, de forma directa y verificable, la manera en que las expresiones demandadas desconocen el artículo 110 de la Constitución*

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**

### **CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **SENTENCIA C-064 DE 2026**

Ref.: Expediente D-16729

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 (parcial) “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”.

Magistrado ponente:

Héctor Alfonso Carvajal Londoño.

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

## **SENTENCIA**

### ***Síntesis de la decisión***

La Sala Plena estudió la acción pública de inconstitucionalidad promovida por el ciudadano Iván Felipe Unigarro Dorado contra dos expresiones del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, referidas al umbral del dos por ciento (2 %) de aportes a campañas políticas y a la exclusión de los contratos de prestación de servicios profesionales de la inhabilidad para contratar con el Estado. A juicio del demandante, tales expresiones vulneran el artículo 110 de la Constitución Política, en la medida en que permitirían que personas que desempeñan funciones públicas, particularmente contratistas estatales, financien campañas políticas, con lo cual se desvirtuaría la prohibición constitucional y se generarían riesgos de captura del Estado e interferencias indebidas en el proceso democrático.

El actor sostuvo que, aunque el artículo 110 superior autoriza al legislador a establecer excepciones a la prohibición de financiar campañas políticas, estas deben ser objetivas, razonables y proporcionales. En su criterio, ni la fijación de un umbral porcentual para la configuración de la inhabilidad ni la exclusión general de los contratos de prestación de servicios profesionales satisfacen dichos criterios, pues reposan en consideraciones meramente formales o cuantitativas que desconocen el alcance material del concepto constitucional de función pública. Por esa razón, solicitó la declaratoria de inexecutable de las expresiones demandadas o, de manera subsidiaria, su exequibilidad condicionada.

Antes de abordar el estudio de fondo del cargo planteado, la Corte examinó, como cuestión preliminar, la aptitud sustantiva de la demanda. Con ese propósito, delimitó el alcance del artículo 110 de la Constitución, que consagra una prohibición dirigida a quienes desempeñan funciones públicas durante el ejercicio de tales funciones, y precisó que el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, establece una inhabilidad precontractual dirigida a particulares que hayan financiado campañas políticas y pretendan celebrar contratos con el Estado con posterioridad a dichos aportes.

A partir de esa delimitación normativa, la Sala constató que el reproche formulado por el demandante no se construye sobre el contenido jurídico real de la norma legal demandada. En particular, advirtió que el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 no regula la financiación política por parte de quienes ejercen funciones públicas ni introduce excepciones a la prohibición constitucional del artículo 110 superior, sino que define las condiciones bajo las cuales determinados financiadores de campañas quedan o no inhabilitados para contratar con el Estado, en un momento previo a la configuración de cualquier vínculo contractual. En consecuencia, la presunta contradicción constitucional alegada se funda en una lectura que no se desprende del tenor ni del alcance objetivo de las expresiones acusadas.

Con base en lo anterior, la Corte concluyó que el cargo no satisface los requisitos de certeza ni de especificidad, pues no se funda en una proposición jurídica real y verificable ni desarrolla una confrontación normativa concreta entre la ley demandada y el artículo 110 de la Constitución. Adicionalmente, la Sala determinó que la demanda tampoco cumple el presupuesto de suficiencia, en la medida en que no aporta una argumentación mínima capaz de suscitar una duda razonable de inconstitucionalidad ni desarrolla razones persuasivas que habiliten un juicio abstracto de constitucionalidad.

En esa medida, la Sala Plena decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo

respecto de las dos expresiones demandadas del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda en relación con el cargo analizado.

## 1. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Iván Felipe Unigarro Dorado demandó parcialmente el numeral 7º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” y el artículo 33 (parcial) de la Ley 1778 de 2016 “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de la lucha contra la corrupción”. La demanda fue radicada con el número D-16729.
2. Mediante Auto del 11 de agosto de 2025, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda al no hallar acreditados la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En particular, de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia.
3. El 19 de agosto de 2025, el demandante corrigió la demanda y, mediante auto del 2 de septiembre de ese mismo año, el despacho sustanciador rechazó la demanda respecto de las expresiones acusadas en el numeral 7º, del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011. Esto, al considerar que el actor no hizo una confrontación respecto del contenido de las normas acusadas y la Constitución ni explicó por qué habría operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada aparente.
4. En lo atinente a la acusación propuesta contra el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016

(parcial), el magistrado sustanciador admitió la demanda respecto al único cargo formulado por posible vulneración del artículo 110 de la Constitución Política.

## 1. Norma demandada

5. El texto de la norma demandada, es el siguiente:

“LEY 1778 DE 2016

(febrero 2)

Diario Oficial No. 49.774 de 2 de febrero de 2016

Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de la lucha contra la corrupción.

(...)

ARTÍCULO 33. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. Modifica el Artículo 2 de la Ley 1474 de 2011. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2°. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así:

Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, **con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral**, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

La inhabilidad se extenderá por todo el período para el cual el candidato fue elegido. Esta causal también operará para las personas que se encuentren dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de la persona que ha financiado la campaña política.

Esta inhabilidad comprenderá también a las personas jurídicas en las cuales el representante legal, los miembros de junta directiva o cualquiera de sus socios controlantes hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, las alcaldías o al Congreso de la República.

**La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”.**

## **2. La demanda**

6. El demandante sostiene que las expresiones acusadas del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 vulneran directamente el artículo 110 de la Constitución, porque permiten que particulares que ejercen funciones públicas mediante contratos estatales financien campañas políticas, contrariando la prohibición expresa que impide a quienes

desempeñan funciones públicas realizar aportes a partidos, movimientos o candidatos.

7. El demandante respalda su posición citando jurisprudencia constitucional -especialmente las Sentencias C-302 de 2021, C-1153 de 2005 y C-490 de 2011- para advertir que la financiación privada de campañas implica riesgos significativos que justifican la imposición de límites legales. En particular, destaca que en numerosos casos las contribuciones económicas no persiguen fortalecer la democracia, sino influir o condicionar la actuación pública de los candidatos elegidos en favor de intereses particulares, fenómeno que la propia jurisprudencia reconoció, entre otras, en la Sentencia C-490 de 2011.
8. Con el fin de reforzar esta argumentación, el demandante incorpora el contexto fáctico colombiano apoyándose en diversos informes de Transparencia por Colombia. Señala que estos estudios, mediante análisis gráficos y estadísticos, evidencian una correlación consistente entre los aportes privados a campañas políticas y la posterior celebración de contratos estatales por parte de los mismos financiadores, lo cual revela patrones de riesgo en la relación entre financiación electoral y contratación pública[1].
9. Asimismo, invoca la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, particularmente su artículo 7º, para sostener que Colombia está obligada a adoptar medidas dirigidas a prevenir conflictos de interés en el ámbito público. Afirma que, pese a este mandato internacional, no se han implementado mecanismos suficientes para limitar la participación de contratistas en campañas políticas cuando estos ejercen función pública, lo que agrava los riesgos democráticos y contradice los estándares internacionales anticorrupción.
10. Según la demanda, la estructura de inhabilidad contenida en el artículo 33 crea tres escenarios que permiten que un contratista que ejerce funciones públicas financie campañas políticas. El primero es el que introduce el umbral del 2%, pues bajo esta regla

un contratista puede aportar sumas importantes sin incurrir en inhabilidad, siempre que no exceda dicho límite. El demandante afirma que esta cifra carece de toda justificación constitucional, política, económica o jurídica, y constituye un umbral arbitrario que no guarda relación con la finalidad de evitar conflictos de interés o la cooptación del proceso electoral. Además, muestra que, dadas las altas sumas autorizadas como topes de campaña, el 2% permite aportes millonarios accesibles únicamente para sectores económicos privilegiados, lo que produce un incentivo para que quienes ejecutan funciones públicas mediante contratos estatales realicen aportes significativos sin restricción, contraviniendo la prohibición absoluta del artículo 110.

11. El segundo escenario deriva de la expresión que excluye de la inhabilidad los contratos de prestación de servicios profesionales. El actor afirma que los contratistas de prestación de servicios son una de las principales figuras a través de las cuales los particulares desempeñan funciones públicas en Colombia. Por tanto, permitir que estos contratistas financien campañas mientras ejecutan funciones públicas viola frontalmente la prohibición constitucional, pues la excepción transforma la regla del artículo 110 en letra muerta. A su juicio, la excepción es injustificada, amplia y desnaturaliza la prohibición constitucional, produciendo un incentivo directo al intercambio de aportes por futuros contratos o beneficios administrativos, lo cual amplifica los riesgos de corrupción, captura institucional y conflictos de interés.
  
12. El tercer aspecto relacionado con el artículo 33 -aunque aplicado paralelamente al análisis general de las normas que permiten financiación por parte de contratistas- es que la estructura normativa hace prácticamente inaplicable la prohibición constitucional. En criterio del demandante, la conjunción del umbral del 2% y de la excepción para contratos de prestación de servicios crea un sistema que habilita en la práctica que contratistas del Estado financien campañas políticas sin consecuencias reales, anulando el contenido del artículo 110. Sostiene que esto contraría el fin constitucional de garantizar la transparencia, prevenir la cooptación del poder público y preservar la imparcialidad de quienes ejercen funciones públicas.

13. De igual manera, al aplicar un test estricto de razonabilidad, el actor sostiene que las excepciones creadas por el legislador no son conducentes ni necesarias para garantizar la financiación privada de la política y resultan manifiestamente desproporcionadas, pues sacrifican la protección constitucional contra la interferencia de quienes ejercen funciones públicas en la financiación electoral. No son excepciones objetivas ni justificadas, y desvirtúan la prohibición constitucional. Por ello, concluye que las expresiones acusadas del artículo 33 deben declararse inexequibles por permitir un mecanismo de evasión permanente del artículo 110, al habilitar que contratistas que ejercen funciones públicas financien campañas políticas sin restricción.
  
14. En ese sentido, el demandante sostiene que la financiación política en Colombia opera bajo un sistema mixto en el que concurren recursos estatales y aportes de particulares, modelo que -según expuso la Corte en las sentencias citadas dentro de la demanda- fue diseñado para equilibrar la participación política y prevenir la influencia indebida de intereses económicos. Sin embargo, afirma que las excepciones demandadas desbordan ese propósito, pues facilitan que aportantes privados con vínculos contractuales con el Estado terminen incidiendo en la actividad pública del candidato beneficiado, reproduciendo los riesgos que el constituyente quiso evitar.
  
15. En este contexto, señala que la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones acusadas protegería el patrimonio público, garantizaría estándares de transparencia y evitaría la cooptación del proceso electoral por actores económicos. Añade que, como ocurrió en el desarrollo jurisprudencial sobre conflicto de intereses, la Corte debería exhortar al Congreso a expedir una nueva regulación sobre financiación política que responda a las dinámicas actuales de la financiación privada, establezca excepciones realmente orientadas a proteger la democracia y fortalezca los mecanismos de control de las prohibiciones constitucionales.

16. De manera subsidiaria, el actor pide que se declare la exequibilidad condicionada del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, bajo el entendido que ningún contratista que ejerza función pública pueda realizar aportes a campañas políticas ni celebrar contratos con el Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución.

### **3. Intervenciones**

17. Vencido el término de fijación en lista el 29 de octubre de 2025, y en cumplimiento de lo ordenado en el auto admisorio del 2 de septiembre de 2025, a través de la Secretaría General de esta Corporación se recibieron las siguientes intervenciones:

#### **3.1. Transparencia por Colombia**

18. Analiza el sistema mixto de financiación de campañas y los riesgos de incidencia indebida de intereses privados. Describe patrones como la dependencia de recursos privados, el bajo uso de anticipos estatales, la ausencia de límites a aportes propios y vacíos normativos que facilitan inequidades y riesgos de captura.

19. Sobre el umbral del 2%, expone que se inscribe dentro de la libertad de configuración legislativa, que puede incluso resultar restrictivo en ciertos municipios, y que eliminarlo podría afectar derechos como el trabajo y la participación.

20. Indica que ya existen sanciones por superar dicho límite, por lo que considera que las dificultades detectadas son más prácticas que constitucionales. En cuanto a la excepción para contratos de prestación de servicios, coincide con el demandante en que limita el alcance del artículo 110 superior.

21. Transparencia por Colombia expone que la excepción prevista en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, para los contratos de prestación de servicios profesionales restringe de manera indebida el alcance del artículo 110 de la Constitución, en tanto la prohibición allí consagrada recae sobre “quienes desempeñen funciones públicas” y no únicamente sobre los funcionarios en sentido estricto.
  
22. A partir de lo establecido en la Sentencia C-614 de 2009, precisa que los contratistas vinculados mediante contratos de prestación de servicios profesionales o de apoyo a la gestión ejecutan tareas que integran la función pública, razón por la cual deben estar sometidos a la misma prohibición constitucional.
  
23. En esa medida, sostiene que, mantener la excepción contenida en el artículo 33 genera un tratamiento desigual y carente de justificación constitucional, puesto que permite que personas que cumplen funciones públicas a través de dichas modalidades contractuales financien campañas políticas sin quedar sometidas a las restricciones que el artículo 110 superior impone a quienes ejercen función pública.
  
24. Señala que la evidencia empírica muestra que la prestación de servicios es la principal modalidad mediante la cual financiadores pasan luego a contratar con el Estado, lo que hace inoperante la prohibición constitucional. Concluye que eliminar el límite del 2% no es necesario, pero sí lo es eliminar la excepción para contratos de prestación de servicios, debido a que genera un tratamiento desigual y facilita la captura del Estado.

### **3.2. Semillero de Gobierno y Compra Pública - Universidad de La Sabana**

25. Señala que la demanda es apta porque los cargos cumplen con los requisitos de especificidad, suficiencia y pertinencia. El interviniente explica que el artículo 110 de la Constitución establece una prohibición general para todas las personas que ejercen funciones públicas, sin importar el tipo de vínculo, de realizar contribuciones o inducir a otros a contribuir a campañas políticas, bajo sanciones como la remoción o la pérdida de investidura.
  
26. Asimismo, señala que, aunque el legislador puede establecer excepciones, estas deben ser razonables, necesarias y proporcionales para no desnaturalizar la finalidad constitucional, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-386 de 2022, en la cual se recordó que cualquier medida exceptiva en materia de inhabilidades debe ser justificada, idónea y proporcional.
  
27. Luego, la universidad expone los riesgos de permitir que contratistas que ejercen funciones públicas financien campañas políticas. Con base en la Sentencia C-490 de 2011, sostiene que muchas donaciones buscan condicionar la actividad pública del candidato electo y que, por ello, permitir la financiación proveniente de contratistas genera riesgos directos de clientelismo, captura de lo público y cooptación de las decisiones estatales por intereses privados. Este análisis se refuerza con la referencia al Acto Legislativo 02 de 2015, que fortaleció las restricciones en materia de contratación estatal, exigiendo interpretaciones más estrictas del artículo 110.
  
28. Finalmente, el texto concluye que las expresiones demandadas del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 son inconstitucionales, puesto que tanto el umbral del 2 % de financiación por debajo del cual no opera la inhabilidad como la exclusión para los contratos de prestación de servicios profesionales vacían de contenido la prohibición del artículo 110. Estas excepciones permiten que personas que ejercen funciones públicas financien campañas políticas sin justificación objetiva o proporcional, lo que constituye un privilegio injustificado.

29. En consecuencia, el interviniente considera que lo ajustado a la Constitución es que el cargo prospere y se declaren inexequibles las expresiones demandadas, o subsidiariamente, que se condicione su exequibilidad bajo la regla de que ningún contratista que desempeñe funciones públicas pueda financiar campañas políticas.

### **3.3. Universidad Libre**

30. La Universidad Libre señala, en primer lugar, que aunque la demanda fue rechazada respecto del numeral 7°, del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, ello no impide que la Sala Plena asuma su examen de fondo. Explica que dicho control es posible porque, por un lado, puede aplicarse la figura de la integración normativa, dado que la presunta inconstitucionalidad identificada en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 también se encuentra presente en el numeral 7° del artículo 27; y, por otro lado, la Sentencia C-490 de 2011 no agotó por completo el estudio del alcance del artículo 110 constitucional, especialmente en lo relativo a la inclusión de contratistas como sujetos que ejercen funciones públicas. En consecuencia, sostiene que no existe una cosa juzgada absoluta sino, en el mejor de los casos, relativa o aparente, lo que permite que la Sala Plena pueda reabrir el análisis y pronunciarse de fondo sobre esta disposición estatutaria.

31. Adicionalmente, la Universidad Libre afirma que los mismos argumentos formulados por el actor para cuestionar la constitucionalidad de las expresiones contenidas en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 resultan plenamente aplicables al numeral 7° del artículo 27 de la Ley 1475. En efecto, ambas normas permiten, aunque por vías distintas, que contratistas del Estado financien campañas políticas en contravía del artículo 110 de la Constitución: mientras el artículo 33 establece el umbral del 2% y excluye de la inhabilidad a los contratos de prestación de servicios, el numeral 7° autoriza la financiación por parte de contratistas siempre que sus ingresos estatales del año anterior no superen el 50%.

32. Así, según el Observatorio, estas excepciones desnaturalizan la prohibición constitucional, facilitan la influencia indebida de intereses privados en la actividad pública y generan riesgos de cooptación y corrupción electoral. Por ello concluye que ambas disposiciones comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad.
33. Sostuvo que el legislador solo puede crear excepciones razonables y proporcionales y que, en este caso, las previstas —el umbral del 2% y la exclusión de los contratos de prestación de servicios— terminan permitiendo que personas que ejercen funciones públicas financien campañas políticas, lo cual desnaturaliza la prohibición constitucional.
34. En ese sentido, considera que el umbral del 2% resulta inocuo, puesto que la mayoría de la población carece de capacidad económica para alcanzarlo. Esto, en la práctica, permite que contratistas financien campañas sin incurrir en la inhabilidad legal, generando riesgos de cooptación. Además, advierte que la exclusión de los contratos de prestación de servicios es incompatible con el hecho de que los contratistas pueden ejercer funciones públicas, tal como lo ha reconocido tanto la jurisprudencia como la ley disciplinaria.
35. A continuación, aporta datos que muestran que una proporción significativa de financiadores contratistas celebran contratos con posterioridad a las elecciones. A partir de ello, sostiene que también debe examinarse el numeral 7° del artículo 27 de la Ley 1475, pues permite que “los contratistas del Estado financien a partidos, movimientos políticos o campañas electorales hasta con el 49.99% de los ingresos que reciben por parte del Estado”.
36. En consecuencia, solicita declarar inexequibles las expresiones del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, que permiten realizar aportes electorales superiores al 2% del tope autorizado y que excluyen de la inhabilidad a los contratos de prestación de servicios

profesionales. Asimismo, se pide integrar al control de constitucionalidad el numeral 7° del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, pues, por un lado, no existe cosa juzgada frente a la Sentencia C-490 de 2011 y, por otro, las mismas razones de inconstitucionalidad detectadas en el artículo 33 se proyectan sobre esta disposición, al resultar contraria al artículo 110 de la Constitución. Finalmente, se solicita declarar inexecutable las expresiones “en el año anterior” y “en más de un cincuenta por ciento” contenidas en el numeral 7°, del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011, dado que también vulneran el artículo 110 constitucional.

### **3.4. Universidad Icesi**

37. El Centro de Derecho Constitucional de la Universidad Icesi planteó los riesgos que, a su juicio, la disposición demandada genera para la transparencia, imparcialidad y moralidad de la función pública y de los procesos electorales, especialmente en materia de financiación de campañas y posterior adjudicación de contratos estatales.
  
38. En primer lugar, los intervinientes sostienen que la excepción a la inhabilidad para contratar con el Estado relativa a los contratos de prestación de servicios profesionales es inconstitucional porque desvirtúa la prohibición del artículo 110 de la Constitución. Explican que este precepto superior prohíbe a quienes ejercen funciones públicas financiar campañas políticas, y que los contratistas pueden ejercer dichas funciones cuando, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, desarrollan potestades o prerrogativas inherentes al poder público. La norma acusada, al no distinguir entre contratistas que ejercen o no funciones públicas, permite que cualquier persona vinculada por contrato de prestación de servicios financie campañas y posteriormente contrate con el Estado, aun cuando desempeñe funciones públicas. A juicio de los intervinientes, esta habilitación genera riesgos de dependencia entre financiadores y gobernantes electos, compromete la imparcialidad administrativa y contradice directamente la prohibición del artículo 110 Superior.

39. En segundo lugar, critican que la norma permita que personas naturales o jurídicas financien campañas sin límite porcentual cuando se trate de contratos de servicios profesionales. Consideran que esta excepción vacía de contenido la inhabilidad prevista por el legislador, pues crea un escenario en el cual quienes aportan pueden recibir contratos sin ninguna restricción, lo cual propicia escenarios de “captura institucional” y de intercambio de favores políticos y contractuales. Señalan que esta modalidad contractual es, justamente, la más utilizada en la contratación directa, mecanismo que presenta los mayores riesgos de discrecionalidad y opacidad.
40. En tercer término, analizan el límite del 2 % previsto para que un aportante incurra o no en inhabilidad para contratar. Sostienen que este porcentaje es arbitrario, injustificado y carente de sustento constitucional y convencional. Tras revisar los antecedentes legislativos y los compromisos asumidos por Colombia ante la OCDE y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, los intervinientes concluyen que no existe razón normativa que justifique la fijación de dicho límite, ni evidencia que garantice neutralidad en la financiación de campañas. Por el contrario, afirman que el tope del 2 % es tan alto que, en la práctica, permite que la mayoría de personas financien campañas sin quedar inhabilitadas, especialmente en elecciones de gran envergadura como las del Congreso, donde los topes de gastos son extremadamente elevados. Este diseño facilita que conglomerados empresariales fraccionen aportes y ejerzan una influencia determinante en los procesos electorales sin activar inhabilidades, lo que vulnera el principio de moralidad administrativa del artículo 209 Superior.
41. A partir de diversas investigaciones académicas y de organismos como Transparencia por Colombia y la Misión de Observación Electoral, la intervención evidencia la correlación entre financiación electoral y posterior contratación estatal. Las cifras muestran que un porcentaje significativo de aportantes terminan siendo contratistas de las administraciones que ayudaron a elegir y que, en la mayoría de los casos, estas contrataciones se realizan mediante la modalidad de prestación de servicios profesionales.

Este fenómeno revela una dinámica estructural de reciprocidad que distorsiona el interés general y profundiza los riesgos de corrupción y captura institucional.

42. Posteriormente, los intervinientes argumentan que el Congreso pudo haber excedido su libertad de configuración legislativa. Aunque el legislador tiene amplia competencia para regular materias de financiamiento político y contratación estatal, sus decisiones deben respetar los principios y prohibiciones constitucionales. En este caso, la creación de excepciones sin justificación objetiva —como la exclusión de los contratos de prestación de servicios profesionales y la fijación del límite del 2 %— desnaturaliza el alcance de los artículos 110 y 209, además de involucrar un posible conflicto de interés, dado que los propios congresistas son beneficiarios potenciales de las reglas que permiten recibir aportes y luego celebrar contratos con quienes financiaron sus campañas.
43. A modo de conclusión, la intervención sostiene que los apartes demandados son incompatibles con los artículos 110 y 209 Constitucionales. Reitera que permitir que contratistas que ejercen funciones públicas financien campañas para luego contratar con el Estado desconoce la prohibición expresa de la Constitución y debilita la moralidad administrativa. De igual forma, la excepción del 2 % no constituye una verdadera limitación y carece de sustento motivado, de manera que facilita prácticas contrarias al interés público. También afirman que el Congreso excedió sus límites constitucionales al introducir excepciones injustificadas que debilitan la prohibición general.
44. Finalmente, los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 en los apartes demandados. En subsidio, solicitan la inexecutable del inciso que excluye a los contratos de prestación de servicios profesionales. Y de manera alternativa, solicitan la executable condicionada: (i) bien estableciendo que ningún contratista pueda realizar aportes a campañas; (ii) o que los contratistas que no ejercen funciones públicas puedan financiar campañas, pero quedando siempre inhabilitados para contratar con el Estado sin importar el monto del aporte. Asimismo, consideran necesario que la Corte precise el concepto de “contratista que

ejerce funciones públicas” y que evalúe los riesgos derivados de la falta de verificación previa de aportes electorales en los procesos de contratación estatal.

### **3.5. Intervención ciudadana de Carlos Arturo Gómez Pavajeau**

45. El señor Carlos Arturo Gómez Pavajeau rindió concepto en el presente proceso de constitucionalidad conforme a la designación de las directivas de la Universidad Externado de Colombia. Para iniciar, sostiene que el cargo admitido contra el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 carece de sustento, porque no existe un verdadero contraste posible con el artículo 110 de la Constitución. Explica que dicha norma superior se aplica únicamente a quienes ejercen funciones públicas, mientras que la inhabilidad demandada recae sobre personas que financian campañas antes de tener cualquier vínculo con la función pública, lo cual expuso en los siguientes términos:

“La inhabilidad cuestionada no da cuenta de personas involucradas en un `interés público` actual en el momento en que hacen la aportación de los dineros que financian las actividades políticas, lo cual sin duda, posteriormente, sí podría incidir en el interés público por su relación potencial de celebrar contratos públicos con quienes fueron favorecidos con los dineros privados que contribuyeron a llevarlos a posiciones de poder, pero ya cuando los dineros maculados jurídicamente han producidos los efectos que se quieren evitar, como es el acceso manipulado al ejercicio del poder, lo cual resulta gravísimo para otros principios y valores constitucionales, en cuanto se abusa del derecho de participar en política apoyando a candidatos y contribuyendo a su financiación (artículo 42) lo que en principio no es contrario a otros principios constitucionales como el `interés general` (artículo 1 y 23) y la `moral social` (artículo 34 ) (...)”[2].

46. En otras palabras, el interviniente señala que la financiación de campañas forma parte del ejercicio legítimo de derechos políticos dentro del interés general, y solo se convierte en

un riesgo constitucional cuando se transforma posteriormente en influencia indebida sobre el poder público mediante la adjudicación de contratos. Esa fase posterior, sostiene, sí puede ser regulada por el legislador conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad para evitar riesgos sociales.

47. En consecuencia, el artículo 110 no regula la situación objeto de la ley, lo que hace imposible un juicio de constitucionalidad serio y conduciría a una decisión carente de objeto.
48. En segundo lugar, sostiene que el problema real no es una contradicción entre normas, sino la afectación de valores constitucionales superiores -como la moral pública, la moral social, la función social de la propiedad y la participación democrática- cuando los aportes económicos se usan para controlar el poder una vez ejercido. Por ello, el legislador está facultado para establecer inhabilidades que prevengan estos riesgos, tradición que incluso tiene raíces históricas en el constitucionalismo colombiano.
49. Finalmente, solicita que la Corte declare la carencia de objeto, al no existir parámetro de comparación con el artículo 110. Subsidiariamente, si la Corte decide abordar el fondo, pide la inexecutable del inciso final que exceptúa los contratos de prestación de servicios profesionales, ya que permitiría que financiadores accedan a contratos altamente discrecionales, lo que considera contrario a la moral pública y al interés general.

### **3.6. Agencia Nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE)[3].**

50. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE)- sostiene que los contratos de prestación de servicios profesionales no suponen el ejercicio

de función pública, ya que su objeto se limita a actividades vinculadas a la administración o funcionamiento de la entidad, sin subordinación ni dependencia. Señala que, aunque estos contratos implican colaboración con la administración, los contratistas no adquieren la calidad de servidores públicos, porque no se formaliza un vínculo laboral ni se les asignan funciones públicas en los términos de los artículos 123 y 210 de la Constitución. Agrega que solo excepcionalmente, y mediante el procedimiento previsto en la Ley 489 de 1998 (acto administrativo y convenio con convocatoria pública), los particulares pueden ser habilitados para ejercer funciones públicas, lo cual no ocurre con la simple celebración de contratos de prestación de servicios.

51. En consecuencia, la Agencia concluye que el artículo 110 constitucional -que prohíbe a quienes desempeñan funciones públicas hacer contribuciones electorales- no es aplicable a los contratistas de prestación de servicios profesionales, quienes son particulares y pueden ejercer sus derechos políticos, salvo las limitaciones previstas legalmente. Por ello, considera que tanto el umbral del 2% como la excepción respecto de estos contratos se enmarcan en la competencia del Congreso para regular la capacidad contractual y la financiación privada de campañas conforme al artículo 109 de la Constitución.
  
52. Finalmente, la ANCP-CCE solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los apartes demandados del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, al estimar que no vulneran el artículo 110 de la Constitución, pues los contratistas de prestación de servicios profesionales no desarrollan función pública y, por tanto, no están cobijados por dicha prohibición constitucional.

#### **4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación**

53. El 24 de octubre de 2025, la Procuraduría General de la Nación presentó su concepto en el proceso de constitucionalidad sobre la demanda contra el artículo 33 de la Ley 1778 de

2016, que regula la inhabilidad para contratar con el Estado a quienes financien campañas políticas, en particular, la exclusión de los contratos de prestación de servicios profesionales.

54. Antes de entrar en el fondo, el procurador realizó una manifestación de transparencia, informando que en su calidad de exsecretario general del Senado participó en el trámite legislativo que dio origen a la Ley 1778 de 2016. Sin embargo, aclaró que su intervención se limitó a funciones administrativas, sin incidencia activa ni determinante en la aprobación del texto, por lo que no existe causal de impedimento. Esta declaración busca garantizar la imparcialidad y evitar dilaciones en el proceso.
  
55. La Procuraduría inicia recordando que la demanda fue presentada contra apartes del numeral 7º del artículo 27 de la Ley 1475 de 2011 y del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, pero que la Corte solo admitió el estudio respecto de este último, en relación con el único cargo formulado por presunta vulneración del artículo 110 de la Constitución. La demanda alegaba que las normas cuestionadas permiten que personas que ejercen función pública mediante contratos contribuyan a campañas, lo cual generaría riesgos de captura institucional, conflicto de intereses y retorno de favores políticos. Sin embargo, el magistrado sustanciador concluyó que solo la acusación sobre el artículo 33 cumplía los requisitos mínimos de claridad, pertinencia y especificidad para habilitar el examen de fondo.
  
56. La Procuraduría se refiere, en primer lugar, a la ineptitud del cargo dirigido contra la expresión “con aportes superiores al dos por ciento”, señalando que el actor no explicó cómo dicho umbral vulnera directamente el artículo 110, ni desarrolló un hilo argumentativo que permitiera identificar una contradicción normativa. Indica que el porcentaje es fruto de la potestad de configuración legislativa del Congreso en materia de financiación política, respaldada por los artículos 150 y 109 de la Constitución, y ampliamente reconocida por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, el Ministerio Público sostiene que este cargo es sustancialmente inepto y que la Corte debe

inhibirse de pronunciarse de fondo.

57. Posteriormente, la Procuraduría centra su análisis en la cuestión verdaderamente admitida: la constitucionalidad de la excepción prevista en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, que excluye de la inhabilidad a los contratos de prestación de servicios profesionales. El concepto refiere que esta norma fue incorporada en el marco del fortalecimiento del régimen de integridad pública, buscando evitar vínculos de reciprocidad entre financiadores de campañas y la posterior contratación estatal. Plantea que el Legislador quiso cortar posibles retornos indebidos derivados de aportes electorales, pero al mismo tiempo introdujo una excepción que permite a los financiadores celebrar contratos de prestación de servicios pese a haber aportado sumas superiores al 2% del tope máximo de campaña.
  
58. En este punto, el Ministerio Público desarrolla una distinción fundamental: aunque los contratos de prestación de servicios no generan, por regla general, el ejercicio de función pública, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que excepcionalmente un contratista puede asumir funciones públicas cuando el objeto contractual involucra potestades propias de la autoridad estatal. Esta situación excepcional ubica al contratista en el marco de deberes constitucionales que incluyen la prohibición del artículo 110, que impide realizar aportes a campañas políticas. Por ello, la Procuraduría advierte que la excepción contenida en el artículo 33 no distingue entre contratistas que ejercen función pública y aquellos que realizan labores meramente operativas, lo que podría permitir que personas que efectivamente ejercen funciones públicas financien campañas y luego contraten con el Estado, contraviniendo el artículo 110.
  
59. A partir de esta interpretación, sostiene que la excepción del artículo 33 es constitucional únicamente si se entiende que no aplica a los contratos de prestación de servicios profesionales mediante los cuales el contratista ejerza funciones públicas. De lo contrario, la norma permitiría eludir la prohibición constitucional, comprometiendo la independencia e imparcialidad que deben regir el ejercicio de la función pública. En esa medida,

considera que la regla puede armonizarse con la Constitución mediante una exequibilidad condicionada que excluya de la excepción aquellos contratos que impliquen la asunción de funciones públicas.

60. Finalmente, la Procuraduría solicita a la Corte declararse inhibida frente al cargo contra el umbral del 2% por su ineptitud, y declarar la exequibilidad condicionada de la excepción del artículo 33, bajo el entendido de que no cobija los contratos de prestación de servicios que conlleven ejercicio de función pública. Con ello, se preserva simultáneamente el derecho de participación política de los particulares y la integridad en la función pública, evitando que la excepción legal se convierta en un mecanismo para sortear la prohibición constitucional del artículo 110.

## **1. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

61. De conformidad con lo expuesto en el numeral 4º del artículo 241, de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 33 (parcial) de la Ley 1778 de 2016.

### **2. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda**

62. Teniendo en cuenta que la Procuraduría General de la Nación y algunos intervinientes[4] solicitaron que la Corte se inhibiera respecto de las expresiones “con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral” y “La

inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”, contenidas en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, al considerar que no se cumplen las exigencias legales y jurisprudenciales para estructurar el cargo por presunto desconocimiento del artículo 110 de la Constitución, la Sala Plena estima necesario realizar nuevamente el estudio del cargo formulado en la demanda contra dichos apartes normativos.

63. En esa línea, esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia los requisitos necesarios para la admisión de la demanda presentada por los ciudadanos y las personas legitimadas para ello. Específicamente, mediante Sentencia C-1052 de 2001, la Sala Plena fijó unos elementos mínimos que deben identificarse en su contenido<sup>[5]</sup>. En tal decisión se puntualizó que las acciones de constitucionalidad requieren tres elementos fundamentales:

*“(1) debe referir con precisión el objeto demandado, (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto”* (art. 2, Decreto 2067 de 1991).<sup>[6]</sup> El segundo de estos elementos (el concepto de la violación), debe observar, a su vez, tres condiciones mínimas: (i) *“el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas”* (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (ii) *“la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas”*<sup>[7]</sup> y (iii) exponer las razones por las cuales las disposiciones normativas demandadas violan la Constitución, las cuales deberán ser, al menos, *“claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”*.<sup>[8]</sup>

64. Las características que debe reunir el concepto de la violación, formulado por quien demanda la norma, fueron definidas por la Corte, así:

64.1. En cuanto al requisito de la *claridad*, la Corte señaló que el requisito de claridad exige que la demanda presente un hilo conductor coherente en su argumentación, de modo

que el lector pueda entender sin dificultad su contenido y sentido<sup>[9]</sup>.

64.2. La condición de *certeza*, por su lado, exige al actor presentar cargos contra una proposición jurídica real, existente y que tenga conexión con el texto de la norma acusada, y no una simple deducción del demandante<sup>[10]</sup>.

64.3. La exigencia de *especificidad* hace alusión a que el demandante debe formular, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan, pues exponer motivos vagos o indeterminados impediría un juicio de constitucionalidad<sup>[11]</sup>.

64.4. En cuanto a la *pertinencia*, la Corte ha establecido que los cargos deben basarse en la confrontación entre la norma acusada y la Constitución, por lo que no son válidos argumentos legales, doctrinarios ni apreciaciones subjetivas del demandante<sup>[12]</sup>.

64.5. Con respecto a la *suficiencia*, la demanda debe aportar los elementos necesarios para permitir el juicio de constitucionalidad y usar argumentos que generen al menos una duda mínima sobre la validez de la norma, de modo que resulte persuasiva<sup>[13]</sup>.

### **Examen de aptitud sustantiva de la demanda**

65. El ciudadano Iván Felipe Unigarro Dorado promovió acción pública de inconstitucionalidad contra las expresiones “con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral” y “La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”, contenidas en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016. A su juicio, esos apartes normativos vulneran el artículo 110 de la

Constitución, en la medida en que introducen excepciones legales que permitirían que personas que desempeñan funciones públicas, particularmente a través de contratos estatales, contribuyan a la financiación de partidos, movimientos políticos o campañas electorales, en contravía de la prohibición constitucional.

66. Según el demandante, aunque el artículo 110 superior admite que el legislador establezca excepciones a la prohibición de financiar campañas políticas, dichas excepciones deben ser objetivas, razonables y proporcionales. En su criterio, ni el establecimiento de un umbral porcentual del 2% ni la exclusión de los contratos de prestación de servicios profesionales cumplen con esos parámetros, pues se fundan en criterios meramente cuantitativos o formales que desconocen el alcance material del concepto de función pública. Con base en esa premisa, el ciudadano sostuvo que las expresiones demandadas vacían de contenido la prohibición constitucional, facilitan la cooptación de la actividad política por intereses económicos vinculados al Estado y hacen inoperante el mandato del artículo 110 de la Constitución.
  
67. Para efectos de delimitar el marco dentro del cual debe examinarse la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala considera necesario precisar el alcance del artículo 110 de la Constitución Política, invocado como parámetro de control, y del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, parcialmente demandado. Esta delimitación resulta indispensable, habida cuenta de que el reproche ciudadano se edifica sobre una determinada comprensión de ambos preceptos y de la relación normativa que, a su juicio, existe entre ellos.
  
68. El artículo 110 superior consagra una prohibición constitucional directa en virtud de la cual quienes desempeñan funciones públicas no pueden realizar contribuciones a partidos, movimientos políticos o candidatos, ni inducir a otros a que lo hagan, salvo las excepciones que establezca la ley. El precepto no acude a una categoría orgánica cerrada -como la de servidor público- sino a un criterio funcional, referido al desempeño efectivo de funciones públicas. A su vez, la norma fija consecuencias específicas por el incumplimiento de la prohibición, a saber, la remoción del cargo o la pérdida de

investidura, según la calidad del sujeto, lo cual pone de presente que su aplicación presupone la existencia de un vínculo vigente con el ejercicio de la función pública al momento en que se realiza la conducta prohibida.

69. Desde el punto de vista de su estructura normativa, el artículo 110 superior está diseñado como una regla prohibitiva que opera durante el ejercicio de funciones públicas y que se activa frente a comportamientos de financiación política realizados por quienes ya se encuentran investidos de potestades públicas o ejercen, de manera efectiva, atribuciones propias de la función estatal. En ese sentido, el supuesto de hecho al que se dirige la prohibición constitucional no es el de la celebración futura de vínculos con el Estado, sino el de la interferencia del ejercicio de funciones públicas en la financiación del debate político-electoral.
70. Por su parte, el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 -que modificó el literal k) del numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993- establece una inhabilidad para contratar con el Estado, aplicable a las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a determinados cargos de elección popular, cuando concurren las condiciones previstas por el legislador. Se trata de una restricción a la capacidad jurídica para celebrar contratos estatales, cuyo ámbito de aplicación se proyecta en un momento temporal anterior a la configuración de la relación contractual, y cuyos destinatarios son particulares que pretenden celebrar un contrato con entidades públicas con posterioridad a la financiación electoral.
71. En efecto, conforme a su tenor literal y a su ubicación sistemática dentro del estatuto de inhabilidades contractuales, la disposición legal no regula la conducta de quienes ejercen funciones públicas, ni determina prohibiciones aplicables durante el ejercicio de dichas funciones. Por el contrario, la norma parte del supuesto de que los sujetos a quienes se dirige no han consolidado aún un vínculo contractual con el Estado y, por ende, no se encuentran ejerciendo funciones públicas en los términos exigidos por el artículo 110 constitucional.

72. La inhabilidad prevista en el artículo 33 busca impedir que ese vínculo contractual llegue a configurarse, como consecuencia de la financiación de campañas políticas, durante el período para el cual fue elegido el candidato beneficiado.
73. El inciso final del artículo 33, según el cual “la inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”, se inscribe en ese mismo diseño normativo. Dicha previsión no califica a los contratistas de prestación de servicios como sujetos excluidos de una prohibición constitucional, ni introduce una habilitación para que quienes ejercen funciones públicas financien campañas políticas. Su función normativa consiste, exclusivamente, en delimitar el alcance de una inhabilidad legal específica, en desarrollo de la potestad de configuración del legislador en materia contractual, precisando los contratos respecto de los cuales aquella no resulta aplicable.
74. Así, mientras el artículo 110 de la Constitución contiene una prohibición dirigida a quienes ya desempeñan funciones públicas, con sanciones de naturaleza constitucional que se predicen del ejercicio actual de dichas funciones, el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 regula una inhabilidad precontractual, aplicable a particulares financiadores de campañas, orientada a impedir la celebración futura de contratos estatales. La diferencia en cuanto a destinatarios, momento de aplicación, tipo de consecuencia jurídica y finalidad inmediata de una y otra disposición constituye el marco normativo dentro del cual debe analizarse, a continuación, si el cargo formulado por el demandante propone una confrontación constitucional fundada en una proposición jurídica real y verificable.
75. A partir de la delimitación efectuada sobre el alcance del artículo 110 de la Constitución y del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, y de cara al examen de la aptitud sustantiva de la demanda, la Sala recuerda que el control abstracto de constitucionalidad exige que los cargos formulados recaigan sobre una proposición jurídica real, vigente y efectivamente atribuible al texto legal demandado, y que planteen una contradicción clara y específica

con la norma superior invocada.

76. En ese contexto, la Sala advierte que, en el presente asunto, el cargo formulado no satisface los presupuestos mínimos de certeza y especificidad, en la medida en que la presunta contradicción con el artículo 110 de la Constitución se construye a partir de una lectura del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 que no corresponde con su alcance jurídico real. Al no recaer sobre una proposición normativa verificable ni desarrollar una confrontación constitucional concreta entre los contenidos efectivamente regulados por ambas disposiciones, la acusación no habilita a la Corte para adelantar un juicio de fondo, por las razones que se explican a continuación.

77. *Incumplimiento del presupuesto de certeza.* El cargo adolece de falta de certeza, en la medida en que se estructura a partir de una premisa interpretativa que no se desprende del contenido normativo real del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016. En efecto, el demandante parte de la afirmación según la cual las expresiones demandadas permiten que personas que desempeñan funciones públicas -en particular, contratistas del Estado- financien campañas políticas, en contravía de lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución. Sin embargo, dicha consecuencia no se deriva del tenor literal ni del alcance jurídico objetivo de la disposición acusada.

78. Como se explicó en el apartado precedente, el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 regula una inhabilidad de carácter precontractual, dirigida a particulares que hayan financiado campañas políticas y que pretenden celebrar contratos con el Estado con posterioridad a dichos aportes. La norma no regula la conducta de quienes desempeñan funciones públicas, ni desarrolla excepciones a la prohibición constitucional de financiar campañas durante el ejercicio de tales funciones. Por el contrario, su ámbito de aplicación se sitúa antes de la configuración de cualquier vínculo contractual y, por ende, antes del eventual ejercicio de funciones públicas, en los términos exigidos por el artículo 110 superior.

79. En ese contexto, el actor atribuye a la norma un contenido que esta no tiene, al suponer que regula -o habilita- la financiación política por parte de quienes ya ejercen funciones públicas. Este déficit argumentativo se manifiesta de manera transversal, tanto en el reproche dirigido al umbral del dos por ciento (2 %) como en el cuestionamiento relativo a la exclusión de los contratos de prestación de servicios profesionales, pues en ambos casos el demandante presupone, sin demostración normativa, que los sujetos a los que se refiere la disposición legal ya ejercen función pública al momento de realizar los aportes.
80. En efecto, el contraste propuesto por el demandante no se entabla entre una proposición jurídica real y existente y una norma constitucional, sino entre el artículo 110 de la Constitución y una hipótesis normativa construida por el propio actor, a partir de inferencias sobre eventuales escenarios fácticos de aplicación futura de la norma legal. Esta circunstancia impide afirmar que el cargo recaiga sobre un contenido normativo verificable, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.
81. *Inobservancia del presupuesto de especificidad del cargo.* Lo expuesto anteriormente repercute directamente en el incumplimiento del requisito de especificidad. En efecto, el demandante no explica de manera concreta y directa cómo las expresiones acusadas vulneran el artículo 110 de la Constitución, ni desarrolla un juicio de contraste normativo que permita identificar una contradicción específica entre la disposición legal demandada y el parámetro constitucional invocado.
82. En relación con la expresión “con aportes superiores al dos por ciento (2.0 %) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral”, el actor se limita a sostener que el umbral es arbitrario o inocuo desde una perspectiva económica y práctica. Sin embargo, no demuestra por qué la fijación de ese porcentaje constituiría una habilitación indebida para que quienes desempeñan funciones públicas financien campañas, ni por qué dicha regla desbordaría la competencia del legislador para regular inhabilidades contractuales y financiación política. Sus argumentos se mantienen en un plano genérico y valorativo, ajeno a la identificación del contenido

normativo específico que se acusa de inconstitucional.

83. Por su parte, respecto de la expresión “La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”, el demandante tampoco satisface la carga de especificidad. Si bien afirma que, a través de este tipo de contratos, algunos particulares pueden llegar a ejercer funciones públicas, no explica por qué una norma que delimita el alcance de una inhabilidad precontractual equivale a permitir la financiación política durante el ejercicio de funciones públicas, ni demuestra que el legislador haya regulado un supuesto que se subsuma en la hipótesis normativa del artículo 110 superior.
84. Como se expuso en párrafos precedentes, el artículo 110 de la Constitución contiene una regla prohibitiva con una estructura normativa clara y cerrada -si quien desempeña funciones públicas financia campañas, entonces se activa una sanción constitucional-, mientras que la norma demandada establece una regla distinta, relativa a la configuración o exclusión de una inhabilidad para contratar con el Estado. La demanda no logra mostrar cómo esta segunda regla contradice la primera, ni cómo ambas recaen sobre los mismos supuestos de hecho o sobre los mismos sujetos normativos.
85. En suma, el demandante no individualiza los destinatarios de una y otra norma, no precisa el momento normativo en el que se produciría la supuesta colisión constitucional y no desarrolla una argumentación que permita advertir, de forma directa y verificable, la manera en que las expresiones demandadas desconocen el artículo 110 de la Constitución. Esta ausencia de desarrollo argumentativo concreto compromete de manera grave el requisito de especificidad.
86. Por lo expuesto, la Sala concluye que la demanda tampoco satisface el *requisito de suficiencia*, pues el actor no aporta una argumentación mínima capaz de suscitar una

duda razonable sobre la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016 frente al artículo 110 superior, ni desarrolla razones persuasivas que habiliten el adelantamiento de un juicio abstracto de constitucionalidad.

87. En efecto, el demandante no demuestra por qué la inhabilidad legal cuestionada ni la excepción prevista para los contratos de prestación de servicios profesionales exceden el margen de configuración normativa del legislador en materia de financiación política y contratación estatal, ni explica de qué manera dichas reglas producirían, por sí mismas, un desconocimiento del mandato constitucional invocado. Por el contrario, el cargo se apoya en afirmaciones generales sobre riesgos de corrupción, captura del Estado o devolución de favores políticos, así como en inferencias empíricas que no permiten establecer que los financiadores de campañas ejerzan funciones públicas al momento del aporte, ni que la norma acusada haga inoperante la prohibición del artículo 110 de la Constitución. En consecuencia, la demanda no alcanza a ofrecer un desarrollo argumentativo integral, coherente y convincente que justifique un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

88. En consecuencia, al constatar que el cargo formulado no se funda en una proposición jurídica real y existente (falta de certeza) ni expone razones concretas de incompatibilidad normativa (falta de especificidad), y tampoco desarrolla una argumentación mínima capaz de suscitar una duda razonable de inconstitucionalidad ni de habilitar un juicio abstracto de constitucionalidad (falta de suficiencia), la Sala concluye que la demanda es sustantivamente inepta y que, por tanto, debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de las dos expresiones demandadas del artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, por el cargo de presunta vulneración del artículo 110 de la Constitución Política.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## **RESUELVE**

**ÚNICO. INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo formulado contra los enunciados normativos “con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral” y “La inhabilidad contemplada en esta norma no se aplicará respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales”, contenidos en el artículo 33 de la Ley 1778 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

CARLOS CAMARGO ASSIS

Magistrado

HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO

Magistrado

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

Ausente con comisión

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] *Ibidem*, folios 8 al 10.

[2] Folios 3 y 4.

[3] La Secretaría General de esta Corporación, mediante informe del 29 de octubre de 2025, informó que el término de fijación en lista venció el 25 de septiembre de 2025 y que el 26 de septiembre siguiente se recibió el concepto de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE). Aunque dicha entidad señaló que su intervención constaba de 23 folios, no la aportó y, por ello, el despacho sustanciador, mediante auto del 2 de febrero de 2026, ofició a la ANCP-CCE para que allegara el concepto rendido en el proceso de la referencia.

[4] Entre quienes se encuentran Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, esta última a través de la intervención del ciudadano Carlos Arturo Gómez Pavajeau.

[5] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios recogidos y fijados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Auto 033 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa) y Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En todas estas providencias se citan y emplean los criterios establecidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno

de aquellos procesos.

[6] Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[7] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, ver el apartado (3.4.2) de las consideraciones de la sentencia.

[9] Corte Constitucional, Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), en la cual la Corte puntualizó que no se cumple con el requisito de claridad al no explicarse por qué el precepto acusado infringe la norma superior, y Sentencia C- 227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), providencia en la cual se explicó que se presenta falta de claridad al existir en la demanda consideraciones que pueden ser contradictorias.

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-913 de 2004, en la que se aclaró que no se observó el requisito de certeza, por cuanto la demanda no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino en una deducida por quien plantea la demanda, o que está contenida en una norma jurídica que no fue demandada Sentencia C-1154 de 2005, en la cual se señala que se presenta falta de certeza cuando el cargo no se predica del texto acusado, y Sentencia C-619 de 2015, en la que se indica que la demanda carece de tal requisito al fundarse en una proposición normativa que no está contenida en la expresión demandada.

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 2005, en la cual se afirmó que no se cumplió con el requisito de especificidad porque los fundamentos fueron formulados a partir de apreciaciones subjetivas o propias del pensamiento e ideología que el actor tiene sobre el alcance de la manipulación genética y su incidencia en la humanidad y Sentencia C-614 de 2013, en la que se concluyó que no se trataba de razones específicas porque la argumentación se limitó a citar algunas sentencias de la Corte acompañadas de motivos de orden legal y de mera conveniencia.

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2008, en la cual se señala que la demanda carece de pertinencia por cuanto se funda simplemente en conjeturas relacionadas con los provechos o las ventajas de la norma en cuestión y Sentencia C-229 de 2015, en la que se consideró que la acción pública de inconstitucionalidad en razón de su objeto, no es un

mecanismo encaminado a resolver situaciones particulares, ni a revivir disposiciones que resulten deseables para quien formula una demanda.

[13] Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2006, en la que esta Corporación señaló que las razones expuestas en la demanda no eran suficientes al no haberse estructurado una argumentación completa que explicara con todos los elementos necesarios, por qué la norma acusada es contraria al precepto constitucional supuestamente vulnerado, y Sentencia C-819 de 2011, en la cual se afirmó que la acusación carecía de suficiencia al no contener los elementos fácticos necesarios para generar una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.