



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

### **LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Propósito**

[...] asegurar la neutralidad, transparencia e imparcialidad en los procesos electorales; busca impedir que quienes ejercen el poder público utilicen los recursos del Estado para incidir en la voluntad del electorado. Adicionalmente, evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial. En esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las Entidades Estatales.

### **LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Tipos de restricciones – Artículo 33 – Artículo 38**

[...] las restricciones consagradas en la citada Ley se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales claramente diferenciadas: i) las presidenciales y ii) aquellas correspondientes a la elección de los demás cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como territorial.

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

Por otro lado, el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prevé una restricción, aplicable respecto de cualquier tipo de contienda electoral, que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital “[...] celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”

### **INSTITUCIONES EDUCATIVAS – Naturaleza jurídica – Capacidad para contratar - Régimen Contractual**

[...] las instituciones educativas pertenecen a la entidad territorial que haya efectuado su reconocimiento de carácter oficial. No obstante, carecen de personería jurídica, pero tienen capacidad para contratar y se concreta en la competencia que le otorgó el legislador en la Ley 715 de 2001 para administrar los fondos de servicios educativos,



## **FORMATO DE RESPUESTA PQRS**

siendo cuentas contables que les permiten a las instituciones realizar la gestión y ejecución presupuestal de los recursos que reciben los establecimientos educativos. [...] Respecto de la capacidad para contratar con la que cuentan las instituciones educativas por medio de los fondos de servicios educativos, hay que precisar que cuando se trata de actos y contratos cuya cuantía no exceda los veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, se sujetarán a las condiciones previstas en el reglamento de contratación que expida el consejo directivo de la institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 715 de 2001.

### **FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS – Noción – Artículo 2.3.1.6.3.4 - Decreto 1075 de 2015**

Los fondos de servicios educativos tampoco cuentan con personería jurídica según lo previsto en el artículo 2.3.1.6.3.4 del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación: "Artículo 2.3.1.6.3.4. Ordenación del gasto. Los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica. El rector o director rural es el ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos y su ejercicio no implica representación legal".

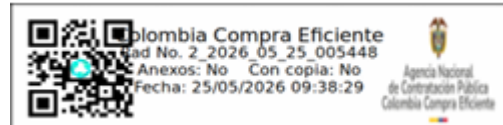
### **INSTITUCIONES PÚBLICAS EDUCATIVAS – Aplicación Ley de Garantías**

[...] dado que las instituciones públicas de educación son entidades de carácter autónomo con régimen especial, les aplica la restricción establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, que prohíbe la contratación directa por parte de todos los entes estatales durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales y dispone las excepciones a dicha prohibición. Por el contrario, a estas entidades no son susceptibles de la restricción contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, dado que esta solo es aplicable a Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 25 Mayo 2026



**Doctor**  
**Julio César Núñez Romero**  
**Rector**  
**Institución Educativa Instituto Agrícola**  
[pagaduria.eeagricolacopey@educacioncesar.gov.co](mailto:pagaduria.eeagricolacopey@educacioncesar.gov.co)  
El Copey, Cesar.

### Concepto C-721 de 2026

**Temas:** LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Propósito / LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Tipos de restricciones – Artículo 33 – Artículo 38 / INSTITUCIONES EDUCATIVAS – Naturaleza jurídica – Capacidad para contratar - Régimen Contractual / FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS – Noción – Artículo 2.3.1.6.3.4 - Decreto 1075 de 2015 - INSTITUCIONES PÚBLICAS EDUCATIVAS – Aplicación Ley de Garantías

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. 1\_2026\_04\_30\_005911.

Estimado Doctor Núñez Romero, cordial saludo,

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido la Resolución 469 de 2025 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 24 de abril de 2026, en la cual manifiesta lo siguiente:

*"Cordial saludo,  
En concordancia con la normatividad vigente y las directrices impartidas referentes a la contratación de las instituciones educativas durante la vigencia de la Ley de garantías, hacemos la siguiente*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

*consulta, con la finalidad de tener claridad en la contratación con recursos del Fondo de Servicios Educativos de esta institución, durante la actual vigencia fiscal 2026; para lo cual hacemos las siguientes precisiones:*

*Históricamente en esta Institución Educativa, se celebran los siguientes tipos de contratos:*

*Contratos de obra: Para el mantenimiento, reparación y adecuación de la infraestructura física.*

*Contratos de compraventa: para la adquisición de distintos bienes y equipos.*

*Contratos de suministro: para la adquisición de insumos y materiales de aseo, papelería, ferretería, productos agropecuarios, etc.*

*Contratos de prestación de servicios: para la adquisición de servicios técnicos y profesionales como asesorías contables, procesamiento académico de notas, instructor de la banda musical, hosting y soporte software presupuestal, mantenimiento de zonas verdes, etc.*

*Cabe recordar que todos los contratos son de cuantía inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes, celebrados en la modalidad de Régimen Especial, sujeto al Manual de Contratación aprobado por el Consejo Directivo, siguiendo los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad; contemplado en el artículo 13 de la Ley 715 de 2001. En ese sentido, el procedimiento para escoger a todos los proveedores de bienes y servicios es igual para todos los contratos, desarrollándose de la siguiente manera:*

- 1. Luego de los estudios previos y demás documentos precontractuales incluyendo la respectiva información se sube al secop II y se publica en la cartelera de la institución.*
- 2. Se continúa con el cronograma del proceso de invitación o pliego de condiciones.*
- 3. Se analiza bien la documentación recolectada y se aplican los requisitos legales habilitantes.*
- 4. Una vez superado los pasos anteriores, se procede a escoger el proveedor con la oferta de menor precio, garantizando la calidad del bien o servicio.*

*Consulta: de acuerdo con la información anterior, ¿cuáles contratos se pueden celebrar y cuáles no, durante la vigencia de la Ley de Garantías?"*



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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

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

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia el siguiente problema jurídico: ¿Qué tipologías contractuales pueden celebrar las Instituciones Públicas Educativas durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales?

### 2. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 prohíbe “[...] la contratación directa por parte de todos los entes del Estado” durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales, salvo i) lo referente a la defensa y seguridad del Estado, ii) los contratos de crédito público, iii) los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

también iv) los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor y, v) los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”.

Por su parte, el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe a los Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades del orden municipal, departamental o distrital celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos. En este sentido, si una o ambas partes de la relación negocial corresponden a entidades de aquellas descritas en el párrafo ibidem, no podrán celebrarse tales convenios durante la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, toda vez que la citada disposición se refiere de manera expresa y exclusiva a dicha tipología negocial, sin que el legislador haya previsto un efecto extensivo a otras formas contractuales.

En relación con su consulta, debe señalarse que, la restricción del artículo 33 aplica a todos los “entes del Estado”, independiente de su régimen, por lo que la misma aplica a los establecimientos públicos de educación, dada su calidad de entes estatales. En consecuencia, al margen que estas entidades estén sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Públicas o tengan un régimen especial como es el caso, el ejercicio de la autonomía contractual debe realizarse con sujeción plena a las normas constitucionales y legales que regulan los deberes, responsabilidades y limitantes. Es así como, todos los entes del estado tienen restringida la contratación directa durante el periodo preelectoral de los cuatro (4) meses previos a las elecciones presidenciales, salvo que se realice al amparo de las excepciones previstas en el inciso final del artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

De lo anterior se colige que, en virtud de la restricción establecida en el primer inciso artículo 33, los establecimientos públicos de educación tienen vedada la celebración de convenios o contratos de manera directa durante las elecciones presidenciales, ya sea con otras entidades de la misma naturaleza, de carácter privado, personas naturales o jurídicas. Esto sin perjuicio de la eventual aplicación de alguna de las excepciones previstas en el inciso final de la norma, con sustento en las cuales, las instituciones de educación públicas podrían suscribir contratos de manera directa durante el periodo preelectoral

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

señalado sin vulnerar la restricción, siempre que en efecto se configure alguno de los supuestos de hecho de las excepciones y no se contravengan otras normas jurídicas.

Ahora bien, la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se aplica a “todo mecanismo que no contemple una convocatoria pública ni permita la participación de múltiples oferentes”. En consecuencia, quedan excluidas las demás modalidades de contratación contempladas en la Ley 1150 de 2007, tales como la licitación pública, la selección abreviada y el concurso de méritos, así como aquellas modalidades abiertas y competitivas previstas en disposiciones especiales.

De tal manera, debe entenderse que, para los efectos de la Ley de Garantías Electorales y, en particular, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, la “contratación directa” es cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las Entidades Estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes.

En concordancia con lo expuesto, resulta necesario indicar que de acuerdo con la Resolución No. 2580 del 5 de marzo de 2025, la Registraduría Nacional del Estado Civil fijó el calendario electoral, informando que la restricción a la celebración de convenios interadministrativos aplicable a las entidades territoriales inició el pasado ocho (8) de noviembre de 2025, mientras que la restricción general a la contratación directa que cubre a todas las Entidades Estatales comenzó a regir a partir del treinta y uno (31) de enero de 2026. Ambas se mantendrán hasta el treinta y uno (31) de mayo o veinte y uno (21) de junio de 2026, en caso de requerirse segunda vuelta en las elecciones presidenciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, cada Entidad Estatal, en este caso, las Instituciones Públicas, deberán realizar el correspondiente análisis para determinar si aplica o no una determinada excepción a las prohibiciones de la Ley de Garantías Electorales, según la situación fáctica y jurídica particular del caso concreto, para lo cual las consideraciones expuestas en el presente concepto constituyen un instrumento orientador. De ser es procedente la excepción, la entidad podrá realizar la contratación directa justificando las razones que avalan su procedencia. Por el contrario, si el estudio determina

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que no aplica excepción alguna estará vedada la celebración de contratos de manera directa.

Al margen de la explicación planteada, debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado en la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados en adoptar la decisión correspondiente, y en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 3. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El ordenamiento jurídico colombiano contempla una serie de previsiones para evitar la obtención de beneficios personales en asuntos propios de la administración. Un destacado ejemplo de lo anterior es la Ley 996 de 2005, conocida como "Ley de Garantías Electorales", cuyo propósito es asegurar la neutralidad, transparencia e imparcialidad en los procesos electorales; busca impedir que quienes ejercen el poder público utilicen los recursos del Estado para incidir en la voluntad del electorado. Adicionalmente, evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial<sup>1</sup>. En esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las Entidades Estatales.

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha abordado la definición de la Ley de Garantías Electorales. De esta manera, explica que tiene como propósito:

---

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 71 del 2005.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“[...] la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas. [...] Una ley de garantías electorales es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan”.<sup>2</sup>

En este contexto, la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes. Paralelamente, se incluyen restricciones en las actuaciones de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos, tales como el Fondo de Servicios Educativos, en aspiraciones electorales. Por ello, varias de las disposiciones de la Ley 996 de 2005, al contener normas prohibitivas, no admiten una interpretación amplia, sino que deben interpretarse restrictivamente.

En efecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó:

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

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> y del consejo de estado<sup>4</sup> coinciden en que las normas que establecen prohibiciones deben estar de manera explícita en la Constitución o en la ley y no podrán ser excesivas ni desproporcionadas. No pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta; es decir, en la aplicación de las normas prohibitivas, el intérprete solamente habrá de tener en cuenta lo que en ellas expresamente se menciona y, por tanto, no le es permitido ampliar el natural y obvio alcance de los supuestos que contemplan, pues como entrañan una limitación -así fuere justificada- a la libertad de actuar o capacidad de obrar, sobrepasar sus precisos términos comporta el desconocimiento de la voluntad del legislador<sup>5</sup>

ii. Precisado el propósito de la Ley, es pertinente señalar que las restricciones consagradas en la citada Ley se dirigen a dos (2) tipos de campañas electorales claramente diferenciadas: i) las presidenciales y ii) aquellas correspondientes a la elección de los demás cargos de elección popular, tanto a nivel nacional como territorial.

Por un lado, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 prohíbe “[...] la contratación directa por parte de todos los entes del Estado” durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales, salvo “[...] lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias”<sup>6</sup>

Por otro lado, el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prevé una restricción, aplicable respecto de cualquier tipo de contienda electoral, que prohíbe a los gobernadores, alcaldes municipales o distritales, secretarios,

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias: C-233 de 4 de abril de 2002, expediente: D-3704; C-551 de 9 de julio de 2003, expediente: CRF-001 de 9 de julio de 2003; C-652 de 5 de agosto de 2003, expediente: D 4330; C-353 de 20 de mayo de 2009, expediente: D-7518, C-541 de 30 de junio de 2010, expediente: DD7966; entre otras.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente número 2004-00823-01(PI). Ver también, de la Sección Tercera. Sentencia de 22 de enero de 2002, expediente número 2001-0148-01 y, Sección Tercera. Sentencia de 20 de noviembre de 2001, expediente número 2001-0130-01(PI), entre otras.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 24 de julio de 2013, radicado 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.

<sup>6</sup> “Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital “[...] celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”<sup>7</sup>

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

“La interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 32, 33 y el párrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; las dos primeras, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; el último, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley –incluido el de Presidente de la República–; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 32 y 33 con sus excepciones, así como las del párrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas sólo se aplican las restricciones contenidas en el párrafo del artículo 38”<sup>8</sup>

iii. En primer lugar, el ámbito material de la prohibición contenida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 está delimitado por la expresión “queda prohibida la contratación directa”. A propósito de esta restricción de la Ley de Garantías Electorales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que:

---

<sup>7</sup> “Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos. A los empleados del Estado les está prohibido: [...] Párrafo. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”.

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2015. C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269).



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“La contratación directa es un mecanismo de selección de carácter excepcional, en virtud del cual las entidades públicas pueden contratar mediante un trámite simplificado, ágil y expedito sin necesidad de realizar previamente un proceso de licitación pública o concurso, únicamente en los casos en que expresa y taxativamente señale la ley (numeral 4, artículo 2, ley 1150 de 2007), y cumpliendo siempre los principios que rigen la contratación pública<sup>9</sup>.

Esta Sala ha entendido que, para los efectos de la ley de garantías, y dada su finalidad, el enunciado ‘contratación directa’ es sinónimo de cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes, y que, además, no necesariamente hace referencia al procedimiento especial regulado por la ley de contratación estatal, sino a cualquier otro que prescinda de un proceso de licitación pública o concurso<sup>10</sup>. Por tanto, no son materia de la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la ley 1150 de 2007, siendo estas, la licitación pública, el concurso de méritos y la selección abreviada, razón por la cual en ese periodo preelectoral de que trata la disposición pueden las entidades públicas seguir contratando bajo estos sistemas [...]”<sup>11</sup>

Según el concepto mencionado, la prohibición establecida en el artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se aplica a “todo mecanismo que no contemple una convocatoria pública ni permita la participación de múltiples oferentes”. En consecuencia, quedan excluidas las demás modalidades de contratación contempladas en la Ley 1150 de 2007, tales como la licitación pública, la selección abreviada y el concurso de méritos, así como aquellas modalidades abiertas y competitivas previstas en disposiciones especiales. Esta posición es congruente con la expedición de la Ley 1150 de 2007 que, entre otras reformas, introdujo la selección abreviada, rediseñó el concurso de méritos<sup>12</sup> y sistematizó las causales de contratación directa<sup>13</sup>.

De tal manera, debe entenderse que, para los efectos de la Ley de Garantías Electorales y, en particular, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, la “contratación directa” es cualquier sistema de

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Radicados: 24.715, 25.206, 25.409, 24.524, 27.834, 25.410, 26.105, 28.244, 31.447 -acumulados-”.

<sup>10</sup> Al respecto ver el concepto 1712 de 2 de febrero de 2006. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00412-00 (2168). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.

<sup>12</sup> Artículo 2.

<sup>13</sup> Ibidem.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

selección o procedimiento de contratación utilizado por las Entidades Estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes<sup>14</sup>

De lo anterior se desprende que la restricción aplica, sin perjuicio de las excepciones establecidas en la misma Ley, para celebrar cualquier contrato de forma directa, esto es, sin que exista un proceso abierto y competitivo. Por tanto, no están sujetas a la prohibición las demás modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, la licitación pública, el concurso de méritos y la selección abreviada. De este modo, las Entidades Públicas, en el período preelectoral de que trata la disposición pueden seguir contratando bajo estos sistemas de selección.

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

**iv.** Ahora bien, las excepciones a la restricción prevista en la Ley de Garantías Electorales, con fundamento en las cuales las entidades públicas podrán adelantar procedimientos de selección directa en períodos previos a la contienda electoral por la Presidencia, se encuentran consagradas de manera taxativa en el inciso final del citado artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Dichas excepciones corresponden a: i) la defensa y seguridad del Estado; ii) los contratos de crédito público; iii) los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres; iv) los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor; y, v) los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

Conforme a lo consagrado en esta disposición, es responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso la naturaleza de las actividades que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018. Exp. 2.382. C.P. Álvaro Namén Vargas.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite en forma directa. En esta labor es importante tener en cuenta, como lo anotó la Corte Constitucional, en Sentencia C-1153 de noviembre 11 de 2005 que "si bien la limitación garantiza la igualdad de condiciones, también es necesario que tal limitación que pretende la igualdad no termine yendo en detrimento de intereses públicos, cuya garantía está en cabeza del ejecutivo, como son los inmersos en las excepciones para la prohibición de contratación"<sup>15</sup>. De ahí que la Corte haya señalado que las excepciones a la restricción protegen diversos tipos de urgencias de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas, que tienden a no limitar desproporcionadamente la acción del Estado en el cumplimiento de sus fines, en persecución de la igualdad entre los candidatos como garantía electoral.

v. En ese orden de ideas, en torno a la procedencia de la aplicación de la Ley de Garantías Electorales a las instituciones públicas educativas, es necesario analizar su naturaleza jurídica. Las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001 descentralizaron el sistema educativo en Colombia, asignándoles a los departamentos, distritos y municipios, las competencias y los recursos para dirigir las instituciones educativas. Es decir, el sistema educativo está descentralizado por las competencias propias que se les ha otorgado a las entidades territoriales para administrar las instituciones educativas, que pueden ser de los diferentes niveles, pero estas NO son entidades descentralizadas.

Conforme a lo anterior, las instituciones educativas pertenecen a la entidad territorial que haya efectuado su reconocimiento de carácter oficial. No obstante, carecen de personería jurídica, pero tienen capacidad para contratar y se concreta en la competencia que le otorgó el legislador en la Ley 715 de 2001 para administrar los fondos de servicios educativos, siendo cuentas contables que les permiten a las instituciones realizar la gestión y ejecución presupuestal de los recursos que reciben los establecimientos educativos<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> La Corte Constitucional mediante Sentencia C-1153-05 de 11 de noviembre de 2005, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, efectuó el Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria N° 216/05 Senado, N° 235-Cámara que dio lugar a la Ley de Garantías Electorales.

<sup>16</sup> Decreto 4791 de 2008 artículo 2. Los fondos de servicios educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal. Parágrafo. Con sujeción a lo establecido en la normatividad vigente, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma. Los ingresos del Fondo de Servicios Educativos son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales de los órdenes nacional y territorial. Compilado mediante el Decreto único reglamentario del sector educación No. 1075 de 2025 artículo 2.3.1.6.3.2.

## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Los fondos de servicios educativos tampoco cuentan con personería jurídica según lo previsto en el artículo 2.3.1.6.3.4 del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación: "Artículo 2.3.1.6.3.4. Ordenación del gasto. Los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica. El rector o director rural es el ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos y su ejercicio no implica representación legal"<sup>17</sup>.

Respecto de la capacidad para contratar con la que cuentan las instituciones educativas por medio de los fondos de servicios educativos, hay que precisar que cuando se trata de actos y contratos cuya cuantía no exceda los veinte (20) salarios mínimos mensuales legales vigentes, se sujetarán a las condiciones previstas en el reglamento de contratación que expida el consejo directivo de la institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 715 de 2001<sup>18</sup>.

Esto significa que la contratación que realicen las instituciones educativas, siempre que se ubique por debajo del referido umbral, no aplicará las reglas del EGCAP, sino a las determinadas por el reglamento expedido por el Consejo Directivo de la institución educativa conforme al artículo 13 de la Ley 715 de 2001, que implica que tales reglamentos se expidan de conformidad con los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como de acuerdo con la experiencia y el análisis concreto de las necesidades del establecimiento, determinando los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para

---

<sup>17</sup> "Artículo 2.3.1.6.3.4. Ordenación del gasto. Los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica".

<sup>18</sup> "Artículo 13. Procedimientos de contratación de los fondos de servicios educativos. Todos los actos y contratos que tengan por objeto bienes y obligaciones que hayan de registrarse en la contabilidad de los Fondos de servicios educativos a los que se refiere el artículo anterior, se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos.

*Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal, teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren. El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor.*

El rector o director celebrará los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos vinculados a los Fondos, en las condiciones y dentro de los límites que fijen los reglamentos.

*Con estricta sujeción a los principios y propósitos enunciados en el primer inciso de este artículo, y a los reglamentos de esta Ley, el Consejo Directivo de cada establecimiento podrá señalar, con base en la experiencia y en el análisis concreto de las necesidades del establecimiento, los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones que deban registrarse en el Fondo, y cuya cuantía sea inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales. El Consejo puede exigir, además, que ciertos actos o contratos requieran una autorización suya específica".*

Decreto 1075 de 2015: "Artículo 2.3.1.6.3.5. Funciones del Consejo Directivo. (...) 6. Reglamentar mediante acuerdo los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supere los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)".



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones con cargo al respectivo fondo de servicios educativos.

En ese sentido, tratándose de la contratación realizada por dichas instituciones por debajo de la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, es el consejo directivo quien tiene la competencia para establecer las reglas conforme a las cuales debe realizarse la adquisición de bienes, obras y servicios, incluidos los procedimientos, mecanismos, requisitos y formalidades que deben respetarse en estos procesos de contratación.

Por el contrario, cuando la celebración de contratos a que haya lugar con recursos del fondo de servicios educativos supere la cuantía de los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, debe hacerse con estricta sujeción a lo dispuesto en la Ley 80 de 1993. Es decir, las reglas a las que deben sujetarse los procedimientos dentro de los que se enmarque esta contratación son las del EGCAP, procediendo la aplicación de las modalidades de selección definidas en la Ley 1150 de 2007, así como los requisitos y formalidades establecidos en el Decreto 1082 del 2015 y demás normas aplicables.

En consecuencia, cuando los contratos no superen los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, el régimen sustantivo de los contratos celebrados con recursos del fondo de servicios educativos también se rige por el derecho privado. Dado que el artículo 13 de la Ley 715 de 2001, en concordancia con el artículo 2.3.1.6.3.17. del Decreto 1075 de 2015, permite que el consejo directivo regule “[...] los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones que deban registrarse en el Fondo [...]”, el reglamento que defina los procedimientos aplicables complementa las normas civiles y comerciales, sin que este acto administrativo pueda modificar o derogar estas últimas por tratarse de aspectos regulados en la ley.

Naturalmente, los contratos mencionados en el párrafo precedente no se rigen exclusivamente por las normas civiles y comerciales, pues además del reglamento del consejo directivo, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 dispone que la contratación exceptuada del EGCAP también se rige por los principios de



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

la función administrativa, los principios de la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal<sup>19</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, dado que las instituciones públicas de educación son entidades de carácter autónomo con régimen especial, les aplica la restricción establecida en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, que prohíbe la contratación directa por parte de todos los entes estatales durante los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales y dispone las excepciones a dicha prohibición. Por el contrario, a estas entidades no son susceptibles de la restricción contenida en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, dado que esta solo es aplicable a Alcaldes, Gobernadores, Secretarios, Gerentes y Directores de las entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital.

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

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

---

<sup>19</sup> La norma citada dispone que "Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal".



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 996 de 2005, artículo 33 y 38.
- Gaceta del Congreso de la República No. 71 del 2005.
- Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional. Sentencias: C-233 de 4 de abril de 2002, expediente: D-3704; C-551 de 9 de julio de 2003, expediente: CRF-001 de 9 de julio de 2003; C-652 de 5 de agosto de 2003, expediente: D 4330; C-353 de 20 de mayo de 2009, expediente: D-7518, C-541 de 30 de junio de 2010, expediente: DD7966; entre otras.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente número 2004-00823-01(PI).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 22 de enero de 2002, expediente número 2001-0148-01.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 20 de noviembre de 2001, expediente número 2001-0130-01(PI).
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de fecha 24 de julio de 2013, radicado 2166, C. P. Álvaro Namén Vargas.



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de febrero de 2015. C.P. William Zambrano Cetina. Radicación No. 11001-03-06-000-2015-00164-00(2269).
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 3 de diciembre de 2007. Radicados: 24.715, 25.206, 25.409, 24.524, 27.834, 25.410, 26.105, 28.244, 31.447 -acumulados-".
- Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1712 del 02 de febrero de 2006.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 2 de septiembre de 2013. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00412-00 (2168). Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 08 de mayo de 2018.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1153-05 de 11 de noviembre de 2005. Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 2580 del 5 de marzo de 2025. "Por la cual se fija el calendario electoral para las elecciones de presidente y vicepresidente de la república (primera vuelta) para el período constitucional 2026-2030".
- Ley 60 de 1193.
- Ley 715 de 2001, artículo 13.
- Decreto 4791 de 2008, artículo 2.
- Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.1.6.3.4.
- Ley 1150, artículos 3 y 13.
- Ley 80 de 1993.
- Decreto 1082 del 2015.

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Esta Subdirección se ha pronunciado sobre sobre la Ley de Garantías Electorales en los conceptos con radicado 4201913000006306 del 21 de octubre de 2019, 4201912000006552 del 07 de noviembre de 2019, 4201913000006604 del 17 de diciembre de 2019, C-227 del 24 de mayo de 2021 y 396 del 13 de agosto de 2021, C-439 del 27 de agosto de 2021, C-456 del 3 de septiembre, C-481 del 9 de septiembre de 2021, C- 528 del 27 de septiembre de 2021, C-550 del 5 de octubre de 2021, C-523 del 10 de octubre de 2021, C-606 del 28 de octubre



## FORMATO DE RESPUESTA PQRS

de 2021, C-614 del 2 de noviembre de 2021, C-636 del 16 de noviembre de 2021, C-681 del 7 de diciembre de 2021, C-686 del 21 de diciembre de 2021, C-697 del 3 de enero de 2022, C-180 del 21 de marzo de 2025, C-317 del 25 de abril de 2025, C-510 del 4 de junio de 2025, C-635 del 27 de junio de 2025, C-750 de 17 de julio 2025, C-868 del 12 de agosto de 2025, C-1124 del 18 de septiembre de 2025, C-1491 del 20 de noviembre de 2025, C-1492 del 21 de noviembre del 2025, C-1629, C-1646 del 17 de diciembre de 2025, C-1662 del 22 de diciembre de 2025, C-160 del 24 de febrero de 2026, C-108 del 4 de marzo de 2026 C-380 del 15 de abril de 2026, entre otros. Estos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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

Atentamente,

Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Andrea Camila Polo Paz  
Analista T02-1 de la Subdirección de Gestión Contractual

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

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



## FORMATO DE RESPUESTA PQRSD

