

26 de agosto de 2026

Señores

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

República de Colombia

Asunto: Observaciones jurídicas y constitucionales al proyecto de decreto PN-2026-32629. Solicitud de NO viabilización ni expedición en su versión publicada.

Referencia: Proyecto “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1075 de 2015 en relación con la prestación y administración del servicio educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se dictan otras disposiciones” y su Memoria Justificativa de 21 de agosto de 2026.

Little Guardians Foundation, por conducto de su representante legal suplente, LUIS GUILLERMO PÉREZ PÉREZ, presenta dentro del término de consulta pública las siguientes observaciones al proyecto normativo. El análisis se formula desde la Constitución Política, la legislación vigente, la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa y el contenido concreto del proyecto y de su memoria justificativa.

La posición institucional que se expone es desfavorable a la viabilización del proyecto en su versión publicada. Esta conclusión no parte de una oposición abstracta a la participación de particulares en la ejecución de servicios públicos, posibilidad que la Constitución admite bajo regulación, control y vigilancia estatal. La objeción se dirige a un problema más específico: el proyecto pretende producir, mediante decreto reglamentario, una reclasificación jurídica de contratos que hoy comprenden materialmente la prestación del servicio educativo, para tratarlos como simples contratos de “apoyo a la administración” y, con fundamento en esa nueva denominación, excluirlos del requisito de insuficiencia o limitaciones establecido por el legislador para acudir a la contratación del servicio educativo.

SOLICITUD PRINCIPAL: Little Guardians Foundation solicita que el proyecto NO sea viabilizado, NO sea remitido para firma presidencial y sea archivado o reformulado integralmente. Si pese a estas observaciones se expide un decreto sustancialmente equivalente al texto publicado, la Fundación promoverá de manera inmediata el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA y evaluará la solicitud de suspensión provisional de sus efectos conforme a los artículos 229 y 231 del mismo Código.

I. DOCUMENTOS Y FUENTES EXAMINADAS

Para formular estas observaciones se revisaron integralmente: (i) el proyecto de decreto de veinte páginas suministrado para consulta; (ii) la Memoria Justificativa de once páginas, fechada el 21 de agosto de 2026; (iii) el texto vigente de las disposiciones pertinentes del

Decreto 1075 de 2015, incluidas las reglas subrogadas por el Decreto 1851 de 2015 y sus modificaciones; y (iv) las normas y decisiones judiciales de superior jerarquía que delimitan la materia.

- Constitución Política: artículos 44, 67, 68, 125, 189 numeral 11, 209, 238 y 365.
- Ley 115 de 1994: entre otros, artículos 6, 73, 105, 138, 142, 143, 144, 153 y 200.
- Ley 715 de 2001: especialmente artículos 5, 6, 7, 9, 15, 27, 29 y 30, con las modificaciones posteriores aplicables.
- Ley 1294 de 2009, artículo 1, que reitera la prestación por el Sistema Educativo Oficial y condiciona la contratación de la prestación del servicio a la demostración de insuficiencia o limitaciones.
- Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y principios de selección objetiva, planeación, transparencia, responsabilidad y economía de la contratación estatal.
- Ley 1437 de 2011 - CPACA: artículos 8, 137, 149, 229 y 231.
- Decreto 385 de 2026, especialmente el artículo 2.1.2.5.1.4 del Decreto 1081 de 2015, relativo a los términos de consulta pública.
- Jurisprudencia relevante: Corte Constitucional, sentencias C-617 de 2002, C-1005 de 2008, T-055 de 2017, C-115 de 2017, C-046 de 2018, T-177 de 2022 y las demás decisiones citadas en este documento; así como jurisprudencia del Consejo de Estado sobre límites de la potestad reglamentaria y suspensión provisional de actos administrativos.

II. CONCLUSIÓN EJECUTIVA DE VIABILIDAD JURÍDICA

La Fundación considera que la viabilidad jurídica del proyecto, en su versión publicada, es negativa. La existencia de contratos de administración de establecimientos educativos oficiales no es, por sí misma, contraria a la Constitución. El problema surge porque el proyecto no se limita a aclarar aspectos operativos de una figura ya existente: modifica el efecto jurídico del contrato, elimina para esa modalidad una condición previa hoy exigida por el reglamento y estrechamente vinculada con el mandato legal de subsidiariedad de la contratación, y pretende sostener que el particular deja de “prestar” el servicio pese a que conserva funciones materiales de dirección, organización, administración, operación, orientación pedagógica y provisión de componentes esenciales de la canasta educativa.

La diferencia es sustantiva. El artículo 2.3.1.3.4.1 vigente del Decreto 1075 de 2015 establece que el contratista de administración organiza, coordina, administra, dirige y “presta el servicio de educación” bajo su propio PEI o PEC. El proyecto suprime precisamente esa expresión y declara que el contratista no sustituye a la entidad territorial como prestadora. Esa supresión no es neutra: permite retirar el estudio de insuficiencia y limitaciones como requisito previo. Por ello, la pregunta jurídica central es si la potestad reglamentaria del artículo 189.11 de la Constitución permite al Ejecutivo cambiar la calificación jurídica de la operación para evitar la aplicación de una condición definida por la ley.

A juicio de la Fundación, la memoria justificativa no demuestra de manera suficiente esa habilitación. Además, incorpora una lectura discutible de los artículos 29 y 30 de la Ley 715 de 2001; no afronta adecuadamente el condicionamiento de la Sentencia C-617 de 2002; no realiza un verdadero análisis de progresividad y no regresividad; no cuantifica el impacto fiscal y económico territorial; reduce la consulta pública a siete días con una motivación insuficientemente acreditada; mantiene reglas transitorias y referencias temporales de 2015, 2016 y 2017; y contiene contradicciones internas en materia de PEI, titularidad de la administración y duración/prórroga de contratos.

III. MATRIZ SINTÉTICA DE OBJECIONES

No.	Tema	Objeción principal
1	Potestad reglamentaria	La reclasificación de una modalidad que hoy comprende expresamente la prestación del servicio produce efectos sustantivos y puede exceder el artículo 189.11 de la Constitución.
2	Requisito de insuficiencia	Se elimina para contratos materialmente intensivos en operación educativa una salvaguarda vinculada al artículo 27 de la Ley 715 y a la Ley 1294 de 2009.
3	Artículos 29 y 30 Ley 715	La memoria los usa como apoyo general para administración por terceros, pese a que C-617/2002 condicionó la contratación/delegación allí prevista a entidades públicas.
4	No regresividad	No existe juicio de progresividad que justifique retirar una barrera que protege el fortalecimiento de la red pública y limita la tercerización.
5	PEI y gobierno escolar	El articulado oscila entre PEI definido conjuntamente, PEI aportado por el contratista y “su” PEI, con riesgo de desplazar competencias legales de la comunidad educativa.
6	Personal docente	El régimen privado ya existe, pero la eliminación de la insuficiencia ampliaría su uso en establecimientos oficiales sin análisis de impacto sobre carrera y capacidad estatal.
7	Duración y prórrogas	Se conservan contratos de hasta 12 años y se agrega una cláusula de prórrogas sin aclarar si el límite máximo las comprende.
8	SGP e impacto económico	La memoria confunde ausencia de nuevo gasto del PGN con ausencia de impacto fiscal; no cuantifica compromisos territoriales, vigencias futuras ni costo comparado.
9	Consulta pública	Se reducen 15 días ordinarios a 7 días sin acreditar suficientemente por qué una situación contractual previsible hace indispensable la excepción.
10	Técnica normativa	Persisten referencias a Banco de Oferentes 2015, vigencias 2016-2017 y población proyectada para 2016, además de inconsistencias entre memoria y articulado.

IV. OBSERVACIONES JURÍDICAS Y CONSTITUCIONALES DE FONDO

1. La modificación no es meramente terminológica: altera el supuesto jurídico que activa el requisito de insuficiencia

La memoria sostiene que el proyecto solamente precisa una diferencia ya contenida en la ley entre “prestación” y “administración”. Sin embargo, el contraste con el régimen vigente muestra una modificación material. El artículo 2.3.1.3.4.1 vigente dispone que, en los contratos de administración de establecimientos oficiales, el particular organiza, coordina, administra, dirige y presta el servicio de educación. El artículo 19 del proyecto conserva casi todas esas funciones -organización, coordinación, administración, dirección, orientación pedagógica, operación bajo riesgo del contratista y provisión de elementos de la canasta- pero elimina la referencia a la prestación y agrega que la entidad territorial conserva formalmente esa calidad.

El efecto de esa sustitución conceptual se observa en los artículos 2, 5, 6 y 10 proyectados: el estudio de insuficiencia y limitaciones se restringe a lo que el propio decreto denomina “contratación de la prestación”, mientras los contratos de apoyo a la administración quedan fuera. Por tanto, la nueva etiqueta jurídica produce una consecuencia inmediata sobre la condición de acceso a la contratación. No es jurídicamente suficiente afirmar que el particular no es prestador porque no es titular del reconocimiento oficial del establecimiento; debe justificarse por qué la ejecución material de funciones esenciales del servicio puede separarse de la noción de prestación a efectos de eludir una condición legal.

La validez de un reglamento no depende de la denominación que asigne a una figura, sino de su contenido material y de su conformidad con la ley. Si el contratista dirige, organiza, opera, orienta pedagógicamente y aporta recursos humanos o componentes indispensables para desarrollar la educación en el establecimiento, la memoria debe demostrar con una base legal clara por qué ese conjunto de actividades puede quedar al margen del estándar de insuficiencia. Esa demostración no aparece suficientemente desarrollada.

2. Riesgo de exceso de la potestad reglamentaria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución

La Sentencia C-1005 de 2008 reiteró una regla consolidada: los actos expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria únicamente pueden desarrollar la ley y al Presidente le está vedado ampliar o restringir su sentido, suprimir sus disposiciones o modificar su contenido. La extensión de la potestad reglamentaria depende del grado de detalle legislativo: cuando la ley ha fijado una condición sustantiva, el reglamento no puede neutralizarla mediante una redefinición del supuesto de hecho.

El artículo 1 de la Ley 1294 de 2009 señala que los departamentos, distritos y municipios certificados prestarán el servicio público de educación a través del Sistema Educativo Oficial y que solamente donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones del sistema

oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con terceros habilitados. La regla legal tiene una finalidad: mantener la contratación como mecanismo subsidiario frente a la capacidad estatal y evitar que recursos públicos sustituyan injustificadamente una oferta oficial suficiente.

El proyecto pretende sostener que no se altera la ley porque la entidad territorial mantiene formalmente la condición de prestadora. Sin embargo, ese razonamiento presupone precisamente lo que debe demostrar: que la “prestación” para efectos de la Ley 1294 es un estatus puramente formal asociado al título habilitante y no una actividad material. La ley no contiene una regla expresa que autorice al reglamento a separar ambas dimensiones con el propósito de excluir contratos integrales de administración del requisito de insuficiencia. En consecuencia, existe un riesgo serio de que el decreto desborde la función de ejecución de la ley y cree un régimen sustantivo nuevo que corresponde al legislador.

3. La memoria no identifica una habilitación legal suficiente para una administración privada integral y ordinaria sin insuficiencia

La Ley 715 distribuye competencias entre Nación y entidades territoriales y utiliza de manera diferenciada los verbos dirigir, planificar, prestar, administrar y organizar. Esa diferenciación permite afirmar que “administración” y “prestación” no son conceptos idénticos. Pero de allí no se sigue automáticamente que una entidad territorial pueda trasladar contractualmente a un particular, sin acreditar insuficiencia, la dirección, operación, organización, administración, orientación pedagógica y provisión integral de una canasta educativa durante períodos prolongados.

La memoria debería identificar la norma legal específica que autoriza esa transferencia contractual material, no limitarse a inferirla de la separación conceptual entre competencias. El numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 715 confiere a la Nación competencia regulatoria sobre la prestación de servicios educativos, pero una competencia de regulación sectorial no equivale a una autorización para crear por reglamento un supuesto de tercerización ordinaria que no esté contenido, al menos en su materialidad básica, en la ley.

4. Los artículos 29 y 30 de la Ley 715 no pueden utilizarse como habilitación general para administración privada: efecto de la Sentencia C-617 de 2002

La memoria justificativa afirma que los artículos 29 y 30 de la Ley 715 demuestran que la administración del servicio puede ser asumida por un sujeto distinto de la entidad territorial. Esa conclusión requiere una precisión decisiva. En la Sentencia C-617 de 2002, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “o contratado” del artículo 29 bajo el entendido de que la contratación allí prevista puede realizarse con entidades públicas mediante convenios interadministrativos y en ningún caso con particulares. Respecto del artículo 30, la Corte igualmente precisó que las figuras de designación o delegación del administrador temporal deben recaer en autoridades o entidades públicas.

Esos artículos regulan un sistema extraordinario de control e intervención frente a fallas de la entidad territorial, no una habilitación general para contratos privados de administración integral de establecimientos educativos. Por ello, aunque la C-617 de 2002 no prohíbe toda participación privada en la gestión educativa, sí impide presentar los artículos 29 y 30 como fundamento legislativo directo de la modalidad que el proyecto busca ampliar. La memoria debe corregir esa inferencia y explicar cuál es la fuente legal distinta que soporta la contratación privada sin insuficiencia.

5. La Ley 115 de 1994 define la administración educativa con un contenido material que debilita la separación absoluta propuesta

El artículo 153 de la Ley 115 de 1994 establece que administrar la educación en los municipios comprende organizar, ejecutar, vigilar y evaluar el servicio educativo; nombrar, remover, trasladar, sancionar y estimular al personal; orientar, asesorar y, en general, dirigir la educación. La propia ley demuestra que la administración no es una actividad periférica o puramente logística: se integra materialmente con la ejecución, dirección y orientación del servicio.

Esto no significa que toda función administrativa equivalga jurídicamente a la condición de prestador. Sí significa, no obstante, que la distinción propuesta no puede basarse exclusivamente en la titularidad formal del reconocimiento oficial. Cuando el proyecto permite al contratista organizar, coordinar, administrar, dirigir, operar y orientar pedagógicamente el establecimiento, la intensidad material de su intervención exige una justificación legal reforzada antes de excluirla del régimen de excepcionalidad previsto para la contratación educativa.

6. Inconsistencia adicional respecto de contratos con iglesias y confesiones religiosas

El artículo 200 de la Ley 115 de 1994 autoriza al Estado a contratar con iglesias y confesiones religiosas con personería jurídica “para que presten servicios de educación en los establecimientos educativos” y su párrafo se refiere expresamente a contratos vigentes para la prestación del servicio educativo. El proyecto, en cambio, ubica los contratos para promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones dentro de los contratos de “apoyo a la administración” y declara que no comportan sustitución de la entidad territorial como prestadora.

Puede existir una modalidad limitada de apoyo pedagógico distinta del contrato previsto en el artículo 200. Pero, si esa es la tesis, el proyecto debe delimitar con precisión ambas figuras y explicar cuál es la fuente legal de la modalidad de apoyo. De lo contrario, se corre el riesgo de que una categoría reglamentaria sea utilizada para sustraer de las condiciones aplicables a la prestación educativa contratos que el propio legislador caracterizó como prestación de servicios de educación.

7. El proyecto reduce una salvaguarda vigente sin realizar un análisis de progresividad y no regresividad

La objeción de no regresividad no debe formularse de manera simplista. La contratación privada no es inconstitucional per se y la eliminación de un trámite administrativo no equivale automáticamente a una regresión del derecho a la educación. Sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que la prohibición de regresividad también vincula a la Administración y que las medidas que reducen un nivel de protección previamente alcanzado exigen una justificación reforzada.

La Sentencia C-115 de 2017 sintetiza el juicio aplicable a medidas regresivas: finalidad constitucionalmente imperiosa, idoneidad, necesidad -incluida la inexistencia de un medio menos regresivo- y proporcionalidad en sentido estricto. La Sentencia C-046 de 2018 reiteró que la prohibición de regresividad se aplica a la Administración. Y la Sentencia T-177 de 2022 aplicó expresamente el principio al sistema educativo, señalando que cuando una autoridad ha avanzado en una política destinada a garantizar el derecho, no puede eliminarla o limitarla sin un examen de proporcionalidad.

En el régimen vigente, el estudio de insuficiencia y limitaciones funciona como una barrera previa que obliga a demostrar la necesidad de acudir a terceros y, además, se articula con un plan de mitigación orientado a superar la insuficiencia estatal. El proyecto retira esa barrera respecto de los contratos de administración y reserva el principio de “reducción progresiva” únicamente para la contratación que califica como prestación. El resultado puede ser la normalización permanente de administraciones privadas incluso en territorios con capacidad pública suficiente. Esa reducción de la salvaguarda merece un juicio explícito de no regresividad, que la memoria no contiene.

8. La jurisprudencia T-055 de 2017 exige justificar especialmente la destinación de recursos a operadores privados cuando existe capacidad pública suficiente

La Sentencia T-055 de 2017 sostuvo que las entidades territoriales prestan el servicio por medio de instituciones oficiales y que únicamente ante insuficiencias o limitaciones acuden a contratación con privados. Agregó que, cuando existe cobertura oficial suficiente, en principio los recursos públicos destinados a educación deben dirigirse a la red pública y no a instituciones privadas, salvo una fuerte justificación.

La memoria intenta diferenciar el supuesto porque los estudiantes permanecerían en establecimientos oficiales. Ese elemento es relevante, pero no elimina la necesidad de demostrar eficiencia en el uso de recursos. En los contratos de administración el dinero público puede financiar recurso humano privado, dirección, operación, mantenimiento, orientación pedagógica y otros componentes. El hecho de que el inmueble y la matrícula sigan siendo oficiales no responde por sí mismo si resulta más eficiente y constitucionalmente justificable contratar esas funciones que fortalecer la capacidad institucional propia.

9. Riesgo de debilitamiento de la capacidad estatal y de normalización de una solución que debería ser evaluada periódicamente

El proyecto mantiene contratos de administración por un plazo mínimo de dos años y máximo de doce años, suficiente para abarcar una cohorte educativa completa. Además, incorpora un párrafo que autoriza adiciones y prórrogas para garantizar continuidad. Una administración externa prolongada, susceptible de prórroga, puede generar dependencia institucional, pérdida de capacidades públicas y altos costos de reversión, especialmente si el régimen deja de exigir insuficiencia y un plan de mitigación.

Si el argumento del Ministerio es que la entidad territorial sigue siendo la prestadora y que el tercero es apenas un colaborador, debe existir un mecanismo que preserve la capacidad real de dirección pública. El proyecto no exige un plan de transferencia de capacidades, gestión del conocimiento, fortalecimiento de planta, evaluación comparativa de costos ni estrategia de retorno a administración directa. Sin esas garantías, la afirmación de titularidad estatal puede convertirse en una fórmula formal mientras la operación efectiva queda estructuralmente externalizada.

10. Ambigüedad sobre el límite de doce años y las prórrogas

El literal c) del artículo 2.3.1.3.4.3 proyectado fija un máximo de doce años, pero el párrafo inmediatamente posterior permite adiciones y prórrogas conforme a la normativa contractual. El texto no define si el plazo máximo de doce años incluye las prórrogas. La omisión es relevante: si las prórrogas pueden exceder ese límite, el máximo pierde eficacia; si no pueden excederlo, el decreto debe decirlo expresamente.

Además, la continuidad del servicio educativo no debe convertirse en una justificación automática para prolongar al mismo operador. La continuidad es un deber de la entidad territorial y puede asegurarse mediante planeación oportuna de un nuevo proceso de selección. El proyecto debe preservar de manera expresa los principios de libre concurrencia, selección objetiva y planeación, y exigir que cualquier prórroga esté motivada, sea excepcional y no sustituya la obligación de programar oportunamente el proceso competitivo que corresponda.

11. PEI, PEC y gobierno escolar: contradicción interna y riesgo frente a las competencias legales de la comunidad educativa

El artículo 19 proyectado contiene tres fórmulas que no son plenamente compatibles. Primero señala que el establecimiento será dirigido bajo el PEI o PEC “definido conjuntamente con la entidad”; después indica que el contratista aportará el PEI o PEC; y el artículo 20 dispone que la dirección y orientación pedagógica estarán a cargo del contratista con sujeción a “su” proyecto educativo institucional. La ambigüedad debe ser eliminada.

La Ley 115 de 1994 no concibe el PEI como un simple insumo contractual del operador. El artículo 73 exige que cada establecimiento elabore y ponga en práctica su proyecto educativo; el artículo 6 reconoce la participación de la comunidad educativa; los artículos 142 a 145 estructuran el gobierno escolar; y el artículo 144 asigna al Consejo Directivo participación en la planeación y evaluación del PEI, currículo y plan de estudios. Por ello, el decreto no puede atribuir al contratista una potestad de imponer un PEI que desplace competencias legales del establecimiento y de su comunidad.

La Fundación reconoce que la referencia a una definición conjunta del PEI podría ser una mejora frente al texto vigente, que alude al “propio PEI” del contratista. No obstante, esa mejora queda neutralizada por la redacción contradictoria posterior. Se requiere una regla inequívoca: el PEI pertenece al establecimiento y debe ser construido, adoptado y evaluado con intervención de los órganos legales de gobierno escolar; el contratista puede apoyar su ejecución, pero no sustituir esas competencias.

12. Personal docente y directivo: el proyecto amplía potencialmente el ámbito del empleo privado en establecimientos oficiales sin análisis específico

El régimen vigente ya dispone que el personal docente, directivo y administrativo contratado por el operador en contratos de administración se rige por el derecho privado. Por tanto, no sería técnicamente correcto afirmar que el proyecto crea por primera vez esa regla. La modificación relevante es distinta: al retirar el requisito de insuficiencia, el proyecto puede ampliar el universo de establecimientos oficiales cuya operación se sostenga con personal privado incluso cuando exista capacidad estatal suficiente.

La Ley 115, en su artículo 105, establece que la vinculación de personal docente, directivo y administrativo al servicio educativo estatal se efectúa mediante nombramiento dentro de la planta aprobada, con observancia de los requisitos de mérito. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la importancia de la carrera docente y del concurso para el ingreso al servicio estatal. El proyecto debe explicar de manera específica por qué el personal privado del contratista no sustituye empleos públicos requeridos para la prestación oficial, cuál es el límite funcional entre ambos regímenes y qué garantías evitarán que la tercerización sea utilizada para eludir la planta docente, la carrera o los procesos de mérito.

No se sostiene que todo docente contratado privadamente por un operador deba adquirir condición de empleado público. Se exige, más precisamente, que la ampliación potencial del modelo sea evaluada frente a la estructura constitucional y legal del servicio educativo estatal y que el decreto incorpore salvaguardas contra la sustitución artificial de funciones permanentes de la planta oficial.

13. La financiación con recursos del Sistema General de Participaciones requiere una trazabilidad jurídica y presupuestal más detallada

La memoria concluye que no existe impacto económico adicional porque el proyecto no genera nuevas erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación y la financiación continuará con SGP y recursos propios territoriales. Esa afirmación es insuficiente. El hecho de que el gasto no se impute al PGN no significa que la modificación carezca de impacto fiscal o económico para entidades territoriales.

El artículo 15 de la Ley 715 establece destinaciones de los recursos educativos, incluidas plantas de personal, infraestructura, funcionamiento, canasta educativa y, bajo condiciones legales, contratación del servicio educativo. Si el proyecto afirma que determinados contratos ya no constituyen contratación de la prestación, la memoria debe identificar con precisión la habilitación presupuestal de cada componente financiado: recurso humano, administración, mantenimiento, orientación pedagógica, apoyos complementarios y demás elementos de la canasta. Esa trazabilidad es indispensable para evitar que una reclasificación contractual produzca, indirectamente, una flexibilización de las reglas de destinación.

14. El análisis de impacto económico es insuficiente para una reforma que puede comprometer vigencias futuras y contratos de largo plazo

Los contratos pueden extenderse hasta doce años y el propio proyecto contempla vigencias futuras. Por ello, la evaluación económica no puede agotarse en decir que no hay un nuevo gasto nacional. La decisión regulatoria puede producir compromisos territoriales de largo plazo, costos de oportunidad frente a inversión en infraestructura y planta oficial, costos de supervisión, riesgos de indexación y dependencia operativa, así como efectos sobre la distribución de recursos del SGP.

Antes de viabilizar la norma, el Ministerio debería publicar por lo menos: número de contratos de administración vigentes; entidades territoriales involucradas; número de establecimientos y estudiantes; operadores; fechas de terminación; valores contratados; costo por estudiante; proporción financiada con SGP y recursos propios; vigencias futuras comprometidas; resultados de calidad; comparación con establecimientos de administración directa de contexto comparable; hallazgos de control fiscal o contractual; y estimación del costo de continuidad, reversión o nueva licitación. Ninguna de esas variables se presenta de forma suficiente en la memoria.

15. La justificación de la consulta pública por solo siete días no satisface de manera suficiente el estándar reforzado de motivación de la excepción

El Decreto 385 de 2026 establece como regla que los proyectos específicos de regulación para firma presidencial deben someterse a consulta pública por un mínimo de quince días calendario. Admite un término inferior de manera excepcional, siempre que la entidad justifique la necesidad y que el plazo sea razonable y ajustado a la necesidad de la regulación. La memoria fija siete días porque “varias” entidades territoriales tendrían contratos de

administración próximos a vencer y porque se busca asegurar continuidad antes del próximo calendario académico.

La motivación es demasiado genérica para una reducción superior a la mitad del término ordinario. No identifica las entidades territoriales, contratos, fechas de vencimiento, número de estudiantes potencialmente afectados ni explica por qué una situación contractual previsible no pudo ser incorporada oportunamente en la agenda regulatoria y tramitada con los quince días ordinarios. La proximidad del vencimiento de contratos de varios años es, en principio, un hecho susceptible de planeación. La excepción de consulta no puede convertirse en mecanismo para compensar retrasos administrativos en la preparación de una reforma estructural.

Adicionalmente, la memoria justificativa cita el antiguo artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1273 de 2020, como soporte del término de publicación. Sin embargo, el Decreto 385 de 2026 sustituyó el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 y actualmente la regla específica sobre términos de consulta se ubica en el artículo 2.1.2.5.1.4. Esta desactualización de la referencia normativa debe ser corregida.

16. La memoria no demuestra empíricamente que la continuidad de los contratos existentes requiera una reforma general y permanente

Una cosa es resolver un problema de transición respecto de contratos próximos a vencer y otra distinta modificar de manera general e indefinida el régimen jurídico de contratación educativa para todas las entidades territoriales certificadas. La memoria utiliza la proximidad de vencimientos como razón de urgencia, pero no explica por qué ese problema no puede atenderse mediante reglas transitorias específicas, procesos de selección oportunos, mecanismos de continuidad ya previstos en el ordenamiento o una reforma legislativa si se considera necesario ampliar materialmente el modelo.

La proporcionalidad regulatoria exige adecuar la extensión de la medida a la magnitud del problema demostrado. Si la necesidad identificada afecta un número delimitado de contratos, la adopción de una regla general que elimina indefinidamente el requisito de insuficiencia para toda contratación de administración puede resultar sobreinclusiva.

17. Inconsistencia entre la definición de establecimiento educativo oficial y la entrega contractual de su administración

El artículo 4 proyectado define los establecimientos educativos oficiales como instituciones y centros, incluida la totalidad de sus sedes, “que son administradas por las entidades territoriales certificadas en educación”. Sin embargo, el artículo 19 permite que la administración, dirección, coordinación, custodia, mantenimiento y operación se encuentren a cargo del contratista. La norma debe diferenciar con precisión entre titularidad de la competencia, responsabilidad pública, administración jurídica y gestión material. De lo

contrario, el propio texto usa “administración” en sentidos incompatibles para sostener su arquitectura conceptual.

18. Contradicción entre la memoria y el articulado respecto de disposiciones modificadas

La Memoria Justificativa señala, dentro de las normas modificadas, el artículo 2.3.1.3.2.18 del Decreto 1075 de 2015. Sin embargo, el proyecto suministrado pasa de la modificación del artículo 2.3.1.3.2.17 a la modificación del artículo 2.3.1.3.4.1, sin incorporar una disposición que modifique el artículo 2.3.1.3.2.18. Esta discordancia no es por sí sola una causal automática de nulidad, pero evidencia una falta de correspondencia entre el documento de motivación y el articulado que debe subsanarse antes de cualquier viabilización jurídica.

19. Persistencia de reglas transitorias anacrónicas en el artículo sobre subsidio a la demanda

El artículo 21 proyectado conserva como criterio de ámbito una población proyectada “para 2016” superior a 300.000 habitantes y mantiene supuestos ligados al Banco de Oferentes 2015 y a deshabilitaciones de las vigencias 2016 y 2017. Una reforma expedida en 2026 no debería reproducir mecánicamente referencias transitorias de hace una década sin explicar su vigencia material, población actualmente cobijada y necesidad de conservación.

Si la finalidad es proteger situaciones jurídicas históricas, la norma debe identificar ese carácter transitorio y delimitar expresamente sus efectos. Si pretende habilitar contratación futura, el criterio temporal de 2016 carece de justificación actual. En ambos casos, mantener referencias obsoletas debilita la claridad, coherencia y seguridad jurídica que la propia política de mejora normativa exige.

20. La categoría “comunidades organizadas” requiere precisión sobre capacidad jurídica y régimen de selección

El artículo 2 proyectado señala que las entidades territoriales pueden apoyarse en particulares, comunidades organizadas u otras entidades para la administración del establecimiento. Más adelante, el artículo 19 restringe los contratos de apoyo a personas jurídicas públicas o privadas. El proyecto debe armonizar ambas reglas y precisar qué entiende por “comunidad organizada”, cuál debe ser su personalidad o capacidad contractual y cuál es el régimen de selección aplicable. La indeterminación puede afectar los principios de igualdad de oferentes, transparencia y selección objetiva.

21. Riesgo de doble financiación en componentes complementarios de la canasta educativa

La canasta complementaria puede incluir apoyos nutricionales, transporte y profesionales de apoyo. Estas prestaciones pueden coexistir con programas públicos sujetos a reglas,

fuentes de financiación y procesos contractuales específicos. El proyecto debería imponer una obligación expresa de verificar inexistencia de duplicidades con alimentación escolar, transporte escolar, inclusión educativa u otros programas, así como mecanismos de trazabilidad presupuestal y reporte por estudiante. De lo contrario, la amplitud de la canasta puede generar solapamientos y dificultades de control fiscal.

22. Falta un régimen reforzado de evaluación de desempeño antes de prorrogar contratos de larga duración

La continuidad del servicio no puede confundirse con continuidad del mismo contratista. Para contratos que pueden comprometer una cohorte completa, cualquier prórroga debería depender de indicadores objetivos de calidad, eficiencia, convivencia, ejecución presupuestal, mantenimiento, cumplimiento laboral, resultados de supervisión y comparación de costos con alternativas de administración directa o nueva licitación. El proyecto no construye ese test reforzado y se limita a remitir genéricamente a la normativa contractual.

V. SOBRE LOS ARGUMENTOS DEFENSIVOS DE LA MEMORIA Y POR QUÉ NO RESULTAN SUFICIENTES

1. “La entidad territorial conserva el reconocimiento oficial, luego conserva la prestación”

La titularidad del reconocimiento oficial es relevante para determinar quién ostenta la habilitación institucional, pero no resuelve por sí sola quién realiza materialmente la prestación. La legislación educativa utiliza la noción de prestación también para describir actividades materiales y el propio reglamento vigente afirma expresamente que el contratista de administración “presta el servicio de educación”. El proyecto necesita una base legal para transformar esa realidad en una ficción puramente formal a efectos de excluir una garantía.

2. “La Ley 715 distingue administrar y prestar”

La distinción existe y debe reconocerse. Sin embargo, no toda diferencia conceptual implica que cualquier contenido pueda ubicarse reglamentariamente en la categoría de administración. La intensidad funcional del contrato importa. Cuando el particular recibe dirección, coordinación, operación, orientación pedagógica, canasta, recurso humano y riesgos del establecimiento, el Ejecutivo debe demostrar por qué ese contenido permanece dentro de un margen reglamentario y no invade una determinación sustantiva reservada al legislador.

3. “Los artículos 29 y 30 permiten administración por un sujeto distinto”

La afirmación omite el alcance de la C-617 de 2002. Esas normas se refieren a mecanismos de control/intervención y, en los apartes examinados, la Corte excluyó a particulares. No son una habilitación general de administración privada ordinaria.

4. “La eliminación de la insuficiencia fortalece la red pública porque los estudiantes permanecen en establecimientos oficiales”

La permanencia de los estudiantes en infraestructura oficial es un factor favorable, pero no prueba por sí sola el fortalecimiento público. Si las funciones esenciales, el recurso humano y la gestión dependen del operador durante periodos prolongados, puede existir sustitución de capacidad estatal aunque no cambie la titularidad del inmueble ni la matrícula. El fortalecimiento debe medirse con evidencia sobre capacidades, costos, calidad y sostenibilidad.

5. “No hay impacto económico porque no se crean nuevas erogaciones del PGN”

La conclusión confunde dos planos diferentes. Puede no existir una nueva apropiación nacional y, al mismo tiempo, producirse un impacto fiscal significativo en SGP, recursos propios, vigencias futuras y asignación de gasto territorial. La evaluación regulatoria debe medir ese impacto, no limitarse a identificar la fuente presupuestal.

VI. SOLICITUDES CONCRETAS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Con fundamento en las observaciones anteriores, Little Guardians Foundation solicita:

1. Que se abstenga de viabilizar y de remitir para firma presidencial el proyecto PN-2026-32629 en su versión actualmente publicada.
2. Que se archive el proyecto o, subsidiariamente, se adelante una reformulación integral precedida de un análisis legal, constitucional, fiscal, laboral, pedagógico y de progresividad que responda de manera expresa a las objeciones formuladas.
3. Que se mantenga, mientras no exista habilitación legal inequívoca en contrario, el requisito de demostración de insuficiencia o limitaciones para los contratos que materialmente impliquen que un tercero asuma dirección, operación, orientación pedagógica y componentes esenciales del servicio en establecimientos oficiales.
4. Que se identifique la norma legal específica que autorizaría contratos privados integrales de administración sin insuficiencia y se explique por qué esa habilitación supera los límites de la potestad reglamentaria.
5. Que se corrija el uso de los artículos 29 y 30 de la Ley 715 como fundamento de administración privada, incorporando expresamente el alcance de la Sentencia C-617 de 2002.
6. Que se realice un juicio formal de progresividad y no regresividad, con comparación del régimen vigente y el proyectado, identificación de la salvaguarda eliminada y valoración de alternativas menos regresivas.
7. Que se garantice expresamente que el PEI o PEC corresponde al establecimiento educativo y que su formulación, adopción y evaluación respetará las competencias de la comunidad educativa, el Consejo Directivo y el Consejo Académico previstas en la Ley 115 de 1994.

8. Que se delimite el alcance de la vinculación de personal privado en establecimientos oficiales y se incorporen salvaguardas para impedir que la contratación de administración sustituya indebidamente plantas oficiales o mecanismos de carrera y mérito.
9. Que se aclare que el plazo máximo de doce años incluye cualquier prórroga y que la continuidad del servicio no constituye, por sí sola, fundamento suficiente para prorrogar al mismo contratista.
10. Que toda prórroga se condicione a evaluación pública, objetiva y verificable de resultados, costos, cumplimiento, calidad, mantenimiento, convivencia y ausencia de alternativas más eficientes.
11. Que se publique un estudio de impacto económico y fiscal territorial con datos de contratos vigentes, estudiantes, establecimientos, costos por alumno, fuentes de financiación, vigencias futuras y comparación con administración directa.
12. Que se identifique la imputación legal y presupuestal de cada componente de la canasta educativa financiable con SGP y se establezcan reglas de trazabilidad y prevención de doble financiación.
13. Que la consulta pública sea extendida al término ordinario mínimo de quince días calendario o que, en su defecto, se publique información concreta que demuestre la necesidad y razonabilidad de mantener la excepción de siete días.
14. Que se actualice la referencia normativa sobre consulta pública al régimen introducido por el Decreto 385 de 2026 y se armonicen la memoria justificativa y el articulado.
15. Que se depuren las referencias transitorias a 2015, 2016 y 2017 y se explique expresamente si tienen hoy efectos jurídicos, para qué población y bajo qué fundamento.
16. Que se precise el alcance de “comunidades organizadas”, su capacidad jurídica y su régimen de selección, eliminando contradicciones con la exigencia posterior de persona jurídica.
17. Que, antes de cualquier nueva publicación, se someta el texto a una revisión integral de técnica normativa, coherencia interna, competencia y necesidad regulatoria.

VII. ADVERTENCIA SOBRE CONTROL JUDICIAL EN CASO DE EXPEDICIÓN

La Fundación formula estas observaciones con finalidad preventiva y dentro del espacio institucional de participación normativa. Precisamente por ello solicita que las objeciones sean resueltas antes de la expedición. No obstante, si el Gobierno Nacional expide un decreto sustancialmente equivalente pese a persistir los problemas de competencia, legalidad, motivación y regresividad señalados, Little Guardians Foundation promoverá de manera inmediata el medio de control de nulidad de los actos administrativos de carácter general previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por tratarse de un eventual acto administrativo expedido por autoridades del orden nacional, la competencia para conocer de su nulidad corresponde, de acuerdo con el artículo 149 del CPACA, al Consejo de Estado en única instancia, sin perjuicio de la distribución interna que

corresponda. La demanda podrá estructurarse, según el texto definitivo, alrededor de infracción de normas superiores, exceso de potestad reglamentaria, falta o insuficiencia de competencia material, expedición irregular, falsa motivación y las demás causales que resulten jurídicamente acreditables.

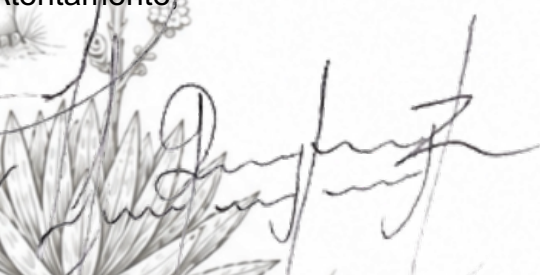
Igualmente, si del texto definitivo y de la confrontación con las normas superiores surge la violación exigida por el artículo 231 del CPACA, la Fundación solicitará la suspensión provisional de los efectos del acto. Esta afirmación no presupone ni anticipa la decisión que corresponde exclusivamente a la jurisdicción contencioso-administrativa; expresa la decisión institucional de activar oportunamente los mecanismos de control judicial disponibles si la regulación es expedida sin corregir los defectos advertidos.

VIII. CONCLUSIÓN

El proyecto contiene objetivos legítimos -continuidad, planeación, diferenciación de responsabilidades y mejora de la gestión contractual-, pero esos fines no autorizan a alterar por reglamento el alcance de una condición legal ni a disminuir salvaguardas sin justificación suficiente. La cuestión no es si el Estado puede colaborar con particulares: puede hacerlo. La cuestión es si el Gobierno puede denominar “apoyo a la administración” a una modalidad materialmente intensa de dirección y operación educativa y, a partir de esa denominación, eliminar el requisito de insuficiencia que hoy limita la contratación y protege el fortalecimiento de la oferta oficial.

La memoria no resuelve satisfactoriamente ese problema. Tampoco demuestra que la medida sea necesaria, que no existan alternativas menos riesgosas, que la participación de la comunidad educativa permanezca intacta, que la carrera y capacidad estatal no sean desplazadas, que la financiación sea más eficiente ni que siete días de consulta resulten suficientes para una reforma de esta magnitud. En esas condiciones, Little Guardians Foundation emite concepto desfavorable y solicita que el proyecto no sea viabilizado ni expedido en su versión publicada.

Atentamente,



LUIS GUILLERMO PÉREZ PÉREZ
C.C 1.032.473.205
Representante Legal Suplente
LITTLE GUARDIANS FOUNDATION

