

Radicación relacionada: 2025-ER-0415645

Bogotá, D.C., 7 de octubre de 2025

Señor(a)
MARIA ISABEL GIL OSPINA
mariaisabelgil@hotmail.com



Asunto: Concepto sobre Contratación con los recursos del FSE durante Ley de Garantías.

Cordial saludo,

De conformidad con la consulta del asunto, presentada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto de acuerdo con las funciones establecidas en los numerales 10 y 12 del artículo 7 Decreto 2269 del 29 de diciembre de 2023.

Previamente, aclaramos que esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance o aplicación de una norma jurídica, o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el sector educativo.

En ese entendido, este concepto se encaminará a responder a los interrogantes incluidos en su consulta, para lo que daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan los asuntos consultados, que usted interesado podrá aplicar, según las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

Atendiendo a lo anterior, su consulta se centra en la solicitud que a continuación se detalla:

1. Objeto de consulta

«¿Siendo los recursos del FSE objeto de un régimen especial, puede cumplirse durante periodos de ley de garantías con la atención de adquisición de bienes y servicios a través de procedimientos contractuales adelantados por convocatoria pública que garanticen transparencia y selección objetiva?» [Sic]

2. Marco jurídico/ Jurisprudencial /doctrinario

2.1. Constitución Política de Colombia de 1991.

2.2. Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones.

2.3. Circular conjunta 100-006 de 2021, de noviembre 16 de 2021, del Departamento Administrativo de la Función Pública —DAFP— y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

2.4. Corte Constitucional. Sentencia C-1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3. Análisis

Con el fin de atender su consulta, abordaremos los siguientes temas: i) Contratación pública en ley de garantías y ii) Contratación de los Fondos de Servicios Educativos -FSE.

3.1. Contratación pública en ley de garantías

La Ley 996 de 2005 es expedida como el marco legal dentro del cual debe desarrollarse la contienda electoral a la presidencia, a fin de garantizar un escenario en igualdad de condiciones, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, veamos:

Una ley de garantías electorales es, en síntesis, 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 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. En suma, una ley de garantías debe hacer que quienes se presenten a las elecciones en calidad de candidatos, así como quienes acudan a ellas en calidad de electores, aprovechen en igualdad de condiciones los recursos ofrecidos por el Estado para la realización de la democracia, de manera que la voluntad popular se exprese sin obstrucciones de ningún tipo y la decisión del pueblo se vea reflejada en la persona elegida para ocupar el cargo de autoridad que se disputa.

A su vez, el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, determina igualmente la prohibición para la contratación directa por parte de todos los entes del Estado durante el periodo referido en ésta.

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.**

Queda exceptuado 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.

En consonancia con lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente mediante Concepto C-729 de 2025 dispuso:

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”.

En efecto, el concepto de celebración en el marco de la contratación estatal se relaciona con el perfeccionamiento, es decir, con los requisitos para que exista un contrato estatal. Al respecto, se destaca que en entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública la existencia de los contratos estatales, es decir, la producción de efectos jurídicos en los términos del artículo 1501 ibídem, depende de la regulación del inciso primero de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993. Por un lado, “Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública,

con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad". Por otra parte, "Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito".

(...)

LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Prohibición artículo 33 – Contratación directa – Alcance

De acuerdo con el citado concepto, la prohibición del artículo 33 de la Ley de Garantías Electorales se refiere a "cualquier sistema que no implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes", por lo que excluye las demás modalidades de contratación previstas en la Ley 1150 de 2007, es decir, **la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía u otros previstos en normas especiales**. Esta posición es congruente con la expedición de la Ley 1150 de 2007 que, entre otras reformas, introdujo la selección abreviada, rediseñó el concurso de méritos y sistematizó las causales de contratación directa, además lo es con la posterior creación de la modalidad de mínima cuantía establecida actualmente en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con las modificaciones realizadas por leyes posteriores.

Con base en lo expuesto, es claro que el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 se refiere específicamente a la restricción existente para la **contratación directa**, prevista en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, la ley de garantías no afectaría los demás procesos de contratación relacionados con licitación pública, selección abreviada y concurso de méritos, y los demás previstos en normas especiales.

3.2. Contratación de los Fondos de Servicios Educativos -FSE

Señala la Ley 715 de 2001 en su artículo 11 que:

Artículo 1º. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

Para el efecto, el rector o director de las instituciones educativas públicas tiene dentro de sus funciones la de administrar el Fondo de Servicios Educativos, según lo dispone el artículo 13 de la Ley 715 de 2001 así:

ARTÍCULO 13. Procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos. Reglamentado parcialmente por el Decreto 4791 de 2008. Reglamentado parcialmente por el Decreto 992 de 2002. 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.

Habrá siempre información pública sobre las cuentas del Fondo en las condiciones que determine el reglamento. La omisión en los deberes de información será falta grave disciplinaria para quien incurra en ella.

En ningún caso el distrito o municipio propietario del establecimiento responderá por actos o contratos celebrados en contravención de los límites enunciados en las normas que se refieren al Fondo; las obligaciones resultantes serán de cargo del rector o director, o de los miembros del Consejo Directivo si las hubieren autorizado.

Ninguna otra norma de la Ley 80 de 1993 será aplicable a los actos y contratos de cuantía inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales que hayan de vincularse a las cuentas de los Fondos.

En línea con lo anterior, el artículo 2.3.1.6.3.17. del Decreto 1075 de 2015 dispone:

ARTÍCULO 2.3.1.6.3.17. Régimen de contratación. La celebración de contratos a que haya lugar con recursos del Fondo de Servicios Educativos, debe realizarse con estricta sujeción a lo dispuesto en el

estatuto contractual de la administración pública, cuando supere la cuantía de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cuantía es inferior a los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes se deben seguir los procedimientos establecidos en el reglamento expedido por el consejo directivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 715 de 2001, y en todo caso siguiendo los principios de transparencia, economía, publicidad, y responsabilidad, de conformidad con los postulados de la función administrativa.

PARÁGRAFO . Cuando un particular destine bienes o servicios para provecho directo de la comunidad educativa, debe realizarse un contrato entre este y el rector o director rural, previa autorización del consejo directivo, en el cual se señale la destinación del bien y la transferencia o no de la propiedad. Este contrato se registrará por las normas del Código Civil.

Si se adquieren obligaciones pecuniarias en virtud de tales contratos, estas deben ser de tal clase que se puedan cumplir dentro de las reglas propias de los gastos del Fondo.

De otro lado, la misma norma consagra la utilización de los recursos del Fondo de Servicios Educativos por los siguientes conceptos:

ARTÍCULO 2.3.1.6.3.11. Utilización de los recursos. Los recursos sólo pueden utilizarse en los siguientes conceptos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional:

1. Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo tales como mobiliario, textos, libros, materiales didácticos y audiovisuales, licencias de productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual.

2. Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles del establecimiento educativo, y adquisición de repuestos y accesorios. Las obras que impliquen modificación de la infraestructura del establecimiento educativo estatal deben contar con estudio técnico y aprobación previa de la entidad territorial certificada respectiva.

3. Adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventariarse y estén destinados a la producción de otros bienes y servicios, como muebles, herramientas y enseres, equipo de oficina, de labranza, cafetería, mecánico y automotor.

4. Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución, como papel y útiles de escritorio, elementos de aseo, cafetería, medicinas y materiales desechables de laboratorio, gas, carbón, o cualquier otro combustible necesario para el establecimiento educativo.

5. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo.

6. Adquisición de impresos y publicaciones.

7. Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial.
8. Pago de primas por seguros que se adquieran para amparar los bienes del establecimiento educativo cuando no estén amparadas por la entidad territorial certificada respectiva, así como las primas por la expedición de las pólizas de manejo que sean obligatorias.
9. Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos.
10. Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos.
- 11. Contratación de servicios técnicos y profesionales prestados para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Estos contratos requerirán la autorización del consejo directivo del establecimiento educativo y se rigen por las normas y principios de la contratación estatal. En ningún caso podrán celebrarse contratos de trabajo, ni estipularse obligaciones propias de las relaciones laborales tales como subordinación, cumplimiento de jornada laboral o pago de salarios. En todo caso, los recursos del Fondo de Servicios Educativos no podrán destinarse al pago de acreencias laborales de ningún orden.**
12. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos, en las cuantías autorizadas por el consejo directivo.
13. Inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional, previa aprobación del consejo directivo.
14. Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica, enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.
15. Contratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.
16. Desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales.
17. Costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller.
18. Costos asociados a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por los estudiantes, boletines, agenda y manual de convivencia, carné escolar.
19. Afiliación y pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales de los estudiantes que se encuentran cursando el programa de formación complementaria de las escuelas normales superiores, en los términos establecidos por el Decreto 055 de 2015, o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o compile.

PARÁGRAFO 1. Las adquisiciones a que hacen referencia los numerales 1, 3, 4 y 5 se harán con sujeción al programa general de compras debidamente aprobado por el consejo directivo y de conformidad con las normas que rigen la materia.

PARÁGRAFO 2. En las escuelas normales superiores, los gastos que ocasione el pago de hora cátedra para docentes del ciclo complementario deben sufragarse única y exclusivamente con los ingresos percibidos por derechos académicos del ciclo complementario.

PARÁGRAFO 3. La destinación de los recursos para gratuidad educativa deberá realizarse teniendo en cuenta las políticas, programas y proyectos en materia educativa contemplados en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y en coordinación con esta.

Con fundamento en las anteriores normas, es claro que todo contrato que supere los 20 SMLMV se regirá por las reglas de la contratación estatal; por su parte, los contratos cuya cuantía no supere el monto referido, se celebrarán siguiendo lo dispuesto en el reglamento pertinente, los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad previsto en el estatuto de contratación estatal, y las demás normas concordantes.

4. Respuesta/ Conclusión

¿Siendo los recursos del FSE objeto de un régimen especial, puede cumplirse durante periodos de ley de garantías con la atención de adquisición de bienes y servicios a través de procedimientos contractuales adelantados por convocatoria pública que garanticen transparencia y selección objetiva?

Conforme con el artículo 2.3.1.6.3.18 del Decreto 1075 de 2015, el apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable de los Fondos de Servicios Educativos corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, por lo tanto, corresponderá a las Secretarías de Educación apoyar a las instituciones educativas en lo relacionado con la administración de los mismos.

Asimismo, podemos establecer que los FSE, al estar sujetos a un régimen especial de contratación, es decir, con el artículo 13 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1075 de 2015, tienen la posibilidad de ser destinados a la compra o adquisición de bienes y servicios durante los periodos de vigencia de la Ley de Garantías, siempre y cuando la contratación se adelante a través de procedimientos en los que se puedan garantizar los principios de transparencia, selección objetiva y publicidad.

Dicho esto, a manera de repaso le informamos que los contratos que sean superiores a los 20 SMLMV siempre deben ajustarse a lo dispuesto por las reglas de la contratación estatal, es decir, la Ley 80 de 1993 (en concordancia con las disposiciones de la Ley 1474 de 2011) y la Ley 1150 de 2007.

Ahora bien, para el caso específico de los **contratos** que sean **iguales o menores a los 20 SMLMV**, se rigen por el reglamento que adopte el Consejo Directivo de la institución educativa, garantizando los principios dispuestos por el artículo 13 de la Ley 715 de 2001.

Entonces, realizando un análisis del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, la prohibición de celebrar contratos durante el periodo al que se refiere dicha ley aplica a la modalidad de contratación directa, incluso aquellas celebradas por los Fondos de Servicios Educativos.

Finalmente, concluimos que la contratación con los recursos del Fondos de Servicios Educativos no está prohibida por la Ley 996 de 2005, por lo que es posible que se realice la adquisición de bienes y servicios durante el periodo de dicha ley, mediante los procedimientos contractuales que aseguren la pluralidad de oferentes, selección objetiva y transparencia, acorde con lo estipulado por la Ley 715 de 2001, la Ley 996 de 2005 y el Decreto 1075 de 2015. Reiteramos que, cuando sean cuantías iguales o menores a los 20 SMLMV, se deberán seguir los reglamentos del Consejo Directivo, teniendo en cuenta la restricción ya explicada acerca de la modalidad de contratación directa.

El presente concepto se da en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por:
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Para validar autenticidad de este
documento escanee el código QR
7/10/2025 11:46:19 a. m.

JAIME LUIS CHARRIS PIZARRO
Jefe (E)
Oficina Asesora Jurídica

Folios: 10
Anexos:
Nombre anexos:



Radicado No.
2025-EE-292038
2025-10-07 11:46:11 a. m.

Elaboró:
MARÍA CAROLINA OLIVEROS HERAZO
Profesional Universitario
Oficina Asesora Jurídica

Revisó:
SANTIAGO CASTRILLON MONTAÑO
Contratista
Oficina Asesora Jurídica

Aprobó:
JAIME LUIS CHARRIS PIZARRO
Jefe (E)
Oficina Asesora Jurídica