

MEMORANDO

RADICACIÓN CORRESPONDENCIA INTERNA	
	I—2021-10089
Fecha	05-02-2021
No. Referencia	I-2021-3422

DE: FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

PARA: DIEGO MAURICIO CHAPARRO AVELLANEDA
Coordinador Colegio Técnico Benjamín Herrera

ASUNTO: Contratación a través de los fondos de servicios educativos. Rad I-2021-3422

Respetado Coordinador:

De conformidad con su consulta del asunto, la Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo con las funciones establecidas en los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, 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.

1. Consultas.

- a. ¿Cuál es la autonomía del rector en términos de contratación?
- b. ¿Toda la contratación debe ser autorizado por el Consejo Directivo?
- c. ¿Toda la contratación debe ser autorizado por el Gobierno Escolar?
- d. ¿Hasta qué valor puede contratar el rector?
- e. ¿Hasta qué valor debe autorizar el Consejo Directivo la contratación?"

2. Marco Jurídico.

2.1. Constitución Política de 1991.

2.2. Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

2.3. Decreto 1075 de 2015 "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación"

¹ "Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

- A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.
- B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos."

3. Análisis.

3.1. Funciones de los rectores y el Consejo Directivo frente a los Fondos de Servicios Educativos.

En relación con las funciones atribuidas a los rectores, directores rurales y al Consejo Directivo, cómo órgano del Gobierno Escolar, frente a la administración de los Fondos de Servicios Educativos, es preciso remitirse a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud. Se cita:

Artículo 10. Funciones de Rectores o Directores. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes:

(...) 10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley (...)

Artículo 12. Definición de los Fondos de Servicios Educativos. Las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denomina "Fondo de Servicios Educativos".

Los reglamentos, teniendo en cuenta las diferencias entre los establecimientos urbanos y entre estos y los rurales, dirán qué tipo de ingresos, gastos y bienes pueden manejarse a través de tal cuenta; y en dónde y cómo se mantendrán los bienes que se registren en ella, ciñéndose a la Ley Orgánica del Presupuesto y a esta Ley, en cuanto sean pertinentes.

Los reglamentos aludidos atrás distinguirán entre los ingresos que las entidades estatales destinen al servicio educativo en cada establecimiento, los que los particulares vinculen por la percepción de servicios, y los que vinculen con el propósito principal o exclusivo de beneficiar a la comunidad. Todos esos ingresos pueden registrarse en las cuentas de los Fondos, en las condiciones que determine el reglamento.

Adicionalmente, el artículo 13 *ibid.*, hace alusión a los procedimientos de contratación de los Fondos, y allí señala que corresponde al rector o director rural celebrar los contratos que hayan de pagarse con cargo a sus recursos, en el marco la ley y el reglamento. No obstante, el mismo artículo faculta al Consejo Directivo para señalar los trámites, garantías, constancias y casos específicos en que se requiera su autorización para que el rector o director rural celebre cualquier acto o contrato con cargo al Fondo y en cuantía inferior a 20 salarios mínimos mensuales, siempre y cuando lo haga (i) con sujeción a los principios y propósitos previstos en la ley (ii) de conformidad con los reglamentos que se expidan, y (iii) con base en la experiencia y el análisis concreto de las necesidades del establecimiento.

En lo que respecta al manejo presupuestal, el artículo 14 *ibid.*, consagró como uno de los casos en que se requiere autorización del Consejo Directivo, la vinculación de bienes o servicios para provecho de la comunidad en los establecimientos educativos estatales. Tal situación particular, entre otras, y las reglas generales referentes a cómo y a quién se harán los giros destinados a atender los gastos de los fondos de

servicios educativos; y cómo se rendirán cuentas sobre dichos recursos, estarán previstas en el reglamento, según lo dispuesto en la Ley 715 de 2001.

De otro lado, el mismo artículo referido en precedencia atribuye al Consejo Directivo la competencia para elaborar un presupuesto de ingresos y gastos para el Fondo de Servicios Educativos, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto y con lo asignado por la entidad territorial.

De las normas referidas, es dable señalar que, la función de administración del Fondo de Servicios Educativos en cada establecimiento educativo está atribuida al rector o director rural, quien tiene la capacidad de orientar el gasto conjuntamente con el Consejo Directivo, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, la Ley Orgánica del Presupuesto, y el Reglamento que se adopte. Aunado a lo anterior, en desarrollo de las normas citadas, el Decreto 1075 de 2015 establece funciones precisas del rector o director rural y del Consejo Directivo, veamos:

Artículo 2.3.1.6.3.3. Administración del Fondo de Servicios Educativos. El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley 715 de 2001 y la presente Sección.

Parágrafo. Se entiende por administrar el Fondo de Servicios Educativos las acciones de presupuestación, recaudo, conservación, inversión, compromiso, ejecución de sus recursos y rendición de cuentas, entre otras, con sujeción a la reglamentación pertinente y a lo dispuesto por el consejo directivo.

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. (Decreto 4791 de 2008, artículos 4°).

Artículo 2.3.1.6.3.5. Funciones del Consejo Directivo. En relación con el Fondo de Servicios Educativos, el consejo directivo cumple las siguientes funciones:

1. Antes del inicio de cada vigencia fiscal, analizar, introducir ajustes y aprobar mediante acuerdo el presupuesto de ingresos y gastos del proyecto presentado por el rector o director rural.
2. Adoptar el reglamento para el manejo de la tesorería, el cual por lo menos determinará la forma de realización de los recaudos y de los pagos, según la normatividad existente en la entidad territorial certificada, así como el seguimiento y control permanente al flujo de caja y los responsables en la autorización de los pagos.
3. Aprobar las adiciones al presupuesto vigente así como los traslados presupuestales que afecten el mismo.
4. Verificar la existencia y presentación de los estados contables por parte del rector o director rural, elaborados de acuerdo con las normas contables vigentes expedidas por el Contador General de la Nación, con la periodicidad señalada por los organismos de control.

5. Determinar los actos o contratos que requieran su autorización expresa.
6. Reglamentar mediante acuerdo los procedimientos, formalidades y garantías para toda contratación que no supere los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).
7. Aprobar la contratación de los servicios que requiera el establecimiento educativo y que faciliten su funcionamiento de conformidad con la ley.
8. Autorizar al rector o director rural para la utilización por parte de terceros de los bienes muebles o inmuebles dispuestos para el uso del establecimiento educativo, bien sea gratuita u onerosamente, previa verificación del procedimiento establecido por dicho órgano escolar de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1860 de 1994, en la manera en que queda compilado en el presente Decreto.
9. Aprobar la utilización de recursos del Fondo de Servicios Educativos para la realización de eventos pedagógicos, científicos, culturales, deportivos, o la participación de los educandos en representación del establecimiento educativo y fijar la cuantía que se destine para el efecto.
10. Verificar el cumplimiento de la publicación en lugar visible y de fácil acceso del informe de ejecución de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.
11. Aprobar la utilización de los recursos que reciba el establecimiento educativo por concepto de los Estímulos a la Calidad Educativa de que trata el Capítulo VIII, Título VIII, Parte 3, Libro 2 del presente decreto, de acuerdo con lo que establezca el Ministerio de Educación Nacional para tal finalidad

Artículo 2.3.1.6.3.6. Responsabilidades de los rectores o directores rurales. En relación con el Fondo de Servicios Educativos, los rectores o directores rurales son responsables de:

1. Elaborar el proyecto anual de presupuesto del Fondo de Servicios Educativos y presentarlo para aprobación al consejo directivo.
2. Elaborar el flujo de caja anual del Fondo de Servicios Educativos estimado mes a mes, hacer los ajustes correspondientes y presentar los informes de ejecución por lo menos trimestralmente al consejo directivo.
3. Elaborar con la justificación correspondiente los proyectos de adición presupuestal y los de traslados presupuestales, para aprobación del consejo directivo.
4. Celebrar los contratos, suscribir los actos administrativos y ordenar los gastos con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos, de acuerdo con el flujo de caja y el plan operativo de la respectiva vigencia fiscal, previa disponibilidad presupuestal y de tesorería.
5. Presentar mensualmente el informe de ejecución de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.
6. Realizar los reportes de información financiera, económica, social y ambiental, con los requisitos y en los plazos establecidos por los organismos de control y la Contaduría General de la Nación, y efectuar la rendición de cuentas con la periodicidad establecida en las normas.

7. Suscribir junto con el contador los estados contables y la información financiera requerida y entregarla en los formatos y fechas fijadas para tal fin.
8. Presentar, al final de cada vigencia fiscal a las autoridades educativas de la respectiva entidad territorial certificada, el informe de ejecución presupuestal incluyendo el excedente de recursos no comprometidos si los hubiere, sin perjuicio de que la entidad pueda solicitarlo en periodicidad diferente.
9. El rector o director rural de aquellos establecimientos educativos con sede en los municipios no certificados, deberá presentar al Alcalde respectivo, en la periodicidad que este determine, un informe sobre la ejecución de los recursos que hubiere recibido por parte de esta entidad territorial. (Decreto 4791 de 2008, artículo 6°).

Artículo 2.3.1.6.3.13. Prohibiciones en la ejecución del gasto. El ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos no puede:

1. Otorgar donaciones y subsidios con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos.
2. Reconocer o financiar gastos inherentes a la administración de personal, tales como viáticos, pasajes, gastos de viaje, desplazamiento y demás, independientemente de la denominación que se le dé, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 2.3.1.6.3.11. del presente Decreto.
3. Contratar servicios de aseo y vigilancia del establecimiento educativo.
4. Financiar alimentación escolar, a excepción de la alimentación para el desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias señalada en el artículo anterior del presente Decreto.
5. Financiar cursos preparatorios del examen del ICFES, entre otros que defina el Ministerio de Educación Nacional.
6. Financiar la capacitación de funcionarios.
7. Financiar el pago de gastos suntuarios

Finalmente, la Secretaría de Educación del Distrito ha construido la Guía para la gestión financiera y contractual de los Fondos de Servicios Educativos de Bogotá, D.C., la cual fue publicada en abril de 2019, y contempla las normas que regulan el ejercicio de las funciones del rector, director rural y Consejo Directivo, de la siguiente manera:

Ley 115 de 1994 “por la cual se expide la ley general de educación”. Que en su artículo 182, crea los Fondos de Servicios Docentes en los colegios para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones. El Consejo Directivo del colegio administrará los recursos de estos fondos. El Rector o Director será el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y responderá fiscalmente por el adecuado uso de los fondos.

Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud entre otros”.

Los Artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 hacen especial énfasis en la conformación de Instituciones Educativas Distritales que presten un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo y la media, de Centros Educativos Distritales que no brindan el ciclo de educación completa, la administración de las mismas, determina funciones para el Rector o Director, define el Fondo de Servicios Educativos, establece los procedimientos de contratación de los Fondo de Servicios Educativos – FSE y el manejo presupuestal de los mismos.

El Artículo 11, establece que: “Las Instituciones educativas estatales podrán administrar Fondo de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento del colegio”.

En el Artículo 13, hace referencia a los procedimientos de contratación de los Fondo de Servicios Educativos, establece que los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal y que cuando la cuantía del contrato sea inferior a los veinte (20) salarios mínimos mensuales, el Consejo Directivo de cada colegio podrá señalar los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato.

Decreto 714 de 1996 “Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”.

Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Decreto 2209 de 1998 “Por el cual se modifican parcialmente los Decretos 1737 y 1738 del 21 de agosto de 1998”. Artículo 5°. Las entidades objeto de la regulación de este decreto, no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades y funciones que normativa y funcionalmente le competen.

Artículo 6°. Está prohibida la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público. Decreto 1075 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

Resolución 4047 de 2011 “Por la cual se reglamenta para el Distrito Capital la creación y el funcionamiento de los Fondo de Servicios Educativos – FSE en todos los Establecimientos Educativos Oficiales”, expedida por la Secretaría de Educación del Distrito. Memorandos de lineamientos de programación y cierre presupuestal expedidos por la SED.

3.2. Régimen de contratación de los Fondos de Servicios Educativos.

El artículo 13 de la Ley 715 de 2001 regula los procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos, y señala las siguientes reglas:

- Todo acto y contrato con cargo a los recursos del Fondo deberá respetar los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad, publicidad, eficacia, celeridad y economía.
- Los actos y contratos de cuantía superior a 20 SMMLV se regirán por las normas aplicables a la contratación estatal.
- El rector suscribe los contratos con cargo a recursos del Fondo, dentro de los límites dispuestos en la ley y el reglamento.
- El Consejo Directivo puede señalar los trámites, garantías, constancias y autorizaciones que debe acreditar el rector o director en actos o contratos de cuantía inferior a 20 SMMLV.
- La información debe ser pública, so pena de constituirse falta grave disciplinaria.

Por su parte, el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, establece:

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 artículos 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 regirá 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.

4. Respuestas.

4.1. ¿Cuál es la autonomía del rector en términos de contratación?

En primer lugar, es preciso advertir que pese a que el rector o director rural funge como ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos, la administración de recursos de éste es una función que debe realizar el rector o director rural en coordinación con el Consejo Directivo, en los términos de ley, no de manera autónoma ni arbitraria.

Bajo ese entendido, la autonomía de los rectores, directores rurales y del Consejo Directivo debe desarrollarse dentro de los límites fijados por la Constitución, las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, el Decreto 1075 de 2015, así como por lo dispuesto en el Reglamento Operativo del Fondo adoptado en cada establecimiento educativo. Adicionalmente, todos los actos y contratos celebrados con recursos del Fondo de Servicios Educativos, independientemente del régimen aplicable, deben respetar los principios de la administración pública.

Así las cosas, debe advertirse que, al final de cada vigencia fiscal, las autoridades educativas deberán presentar informe de ejecución presupuestal, sin perjuicio de que la entidad pueda solicitarlo en periodicidad diferente.

4.2. ¿Toda la contratación debe ser autorizado por el Consejo Directivo?

El ordenamiento jurídico no exige autorización del Consejo Directivo para todos los eventos; el Consejo Directivo tiene dentro de sus funciones, determinar los actos o contratos que la requieran, razón por la cual, no le es dable a esta entidad generar una respuesta inequívoca y universal frente a los contratos que deban contar con su aval en todos los establecimientos educativos oficiales.

Sin perjuicio de lo anterior, expresamente dispone el Decreto 1075 de 2015 que corresponde a este órgano colegiado, autorizar al rector o director rural la utilización de los muebles o inmuebles destinados al uso del establecimiento educativo, y aprobar la utilización de recursos del Fondo para realizar eventos pedagógicos, científicos, culturales, deportivos o la participación de educandos en representación del establecimiento educativo. Estas situaciones específicas y las demás que determine el Consejo Directivo, deben estar previstas en el reglamento que para el efecto adopte.

4.3. ¿Toda la contratación debe ser autorizado por el Gobierno Escolar?

No. Se aclara que es el Consejo Directivo, como órgano del Gobierno Escolar, la autoridad que en ciertos supuestos debe autorizar los actos o contratos a suscribir por el rector o director rural.

4.4. ¿Hasta qué valor puede contratar el rector?

De conformidad con las normas referidas en el cuerpo de este concepto, debe señalarse que, cuando el ordenador del gasto suscriba actos o contratos por cuantía superior a 20 SMMLV, los trámites y exigencias se adelantarán de acuerdo al Estatuto de Contratación Estatal vigente y sus normas reglamentarias. Por el contrario, en contratos inferiores a 20 SMMLV, atenderá estrictamente el reglamento adoptado previamente y mediante Acuerdo el Consejo Directivo del colegio; sin desconocer los principios de la función administrativa y del control fiscal.

4.5. ¿Hasta qué valor debe autorizar el Consejo Directivo la contratación?”

Se reitera la respuesta a la pregunta 4.2. Los Consejos Directivos de los establecimientos educativos podrán señalar los trámites, garantías y constancias a exigir para suscribir actos o contratos con cargo al Fondo de Servicios Educativos, así como aquellos que requieran su autorización.

En los anteriores términos, damos respuesta a su solicitud.

Recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito, <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: Transparencia y acceso a la información pública/ Normatividad / Conceptos Oficina Jurídica.

Cordialmente,

Original firmado por
FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: María Camila Cótamo Jaimes.- Abogada Oficina Asesora Jurídica.
Proyectó: Paula Andrea Ballesteros A. - Abogada Contratista Oficina Asesora Jurídica.