

Bogotá D.C., 26 de Abril de 2015

No. de radicación 2015-ER-041878
solicitud:



2015-EE-038438

Señor

Particular

Popayan

Cauca

Asunto: Solicitud de concepto jurídico sobre Decretos 4791 de 2008 y 4708 de 2011.

OBJETO DE PETICIÓN

“Qué decretos reglamentarios se han producido para que se respete por parte del CONSEJO DIRECTIVO Y EL RECTOR los dineros de gratuidad que le llegan a cada sede y no se echen a una sola bolsa.

Si no existen resoluciones o decretos que hagan valer los recursos para cada sede solicito socializar directivas o circulares que tengan que ver con la asignación al respecto.

Si se carece de elementos jurídicos anteriores pido respetuosamente una orientación precisa y concreta de qué hacer para que los dineros le lleguen respectivamente a cada sede no se queden en la sede central” (SIC).

NORMAS Y CONCEPTO

Para dar respuesta completa a su consulta es pertinente presentar unas consideraciones generales en relación con el tema de los recursos de la gratuidad, con fundamento en el Decreto 4807 de 2011, *“por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación”.*

De esta forma, los recursos de gratuidad son una medida financiera orientada a garantizar el goce efectivo del derecho a la educación de los niños y adolescentes; recursos que fueron establecidos con el fin de exonerar a los estudiantes de las instituciones educativas estatales del pago de los derechos académicos y los servicios complementarios, para de esta forma eliminar la barrera en el acceso y la permanencia en la educación preescolar, básica y media. Lo anterior con fundamento en los artículos 1 y 2 del Decreto 4807 y la Sentencia T-524 de 2014 de la Corte Constitucional.

En consecuencia de esta delimitación conceptual, estos recursos tienen una destinación específica, que trae el Decreto en comento en su artículo 9, el cual adicionó el Decreto 4791 de 2008, en su artículo 11, y que a continuación se cita de forma integrada para mayor comprensión:

Artículo 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.*
- Parágrafo. 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.*

En cuanto a la financiación y administración de estos recursos el Decreto en los artículos 3 y 8, respectivamente, prescribe:

Artículo 3°. Financiación. La gratuidad educativa se financiará con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones por concepto de calidad, de que tratan los artículos 16 y 17 de la Ley 715 de 2001.

Las entidades territoriales podrán concurrir con otras fuentes de recursos en la financiación de la gratuidad educativa conforme a lo reglamentado en el presente decreto y en concordancia con las competencias previstas en la Constitución Política y la ley.

*Artículo 8°. Administración de los recursos. Los recursos de calidad destinados para gratuidad se administrarán a través de los **Fondos de Servicios Educativos** conforme a lo definido en el artículo 11 de la Ley 715 de 2001, el Decreto 4791 de 2008, las*

normas de contratación vigentes, las que las modifiquen o sustituyan y las que se establecen en el presente decreto.

En todo caso los recursos del Sistema General de Participaciones se administrarán en cuentas independientes de los demás ingresos de los Fondos de Servicios Educativos.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento relacionado con el manejo de estos recursos al interior de cada institución educativa, se deben tener en cuenta las normas relacionadas con los Fondos de Servicios Educativos, por cuanto, como lo expresa el artículo 8 del Decreto 4807 de 2011, los recursos para la gratuidad se administrarán a través de estos fondos. Así, citamos el marco legal general al respecto:

La Ley 715 de 2001, en su artículo 9° dispone que las instituciones educativas serán administradas por la entidad territorial certificada, a nivel departamentales, distritales o municipal, y que sus bienes hacen parte de la misma.

Y el artículo 11, prescribe que *“Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución”*.

Estos Fondos de Servicios Educativos fueron reglamentados mediante el Decreto 4791 de 2008, que en lo pertinente estableció:

Artículo 2. Definición. 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.

*Artículo 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 el presente decreto.***

*Artículo 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.***

Artículo 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.

(...) 7. Aprobar la contratación de los servicios que requiera el establecimiento educativo y que faciliten su funcionamiento de conformidad con la ley.

(...) 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.

(...) Artículo 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.

(...) 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.

(...) Artículo 10. Ejecución del presupuesto. La ejecución del presupuesto del Fondo de Servicios Educativos debe realizarse con sujeción a lo determinado en la Ley 715 de 2001, el presente decreto y las disposiciones territoriales expedidas en materia presupuestal. En todo caso, deben observarse las normas vigentes en materia de austeridad del gasto y las que en adelante las modifiquen.

De acuerdo con lo anterior, y concretando este marco normativo en cada una de las preguntas puntuales formuladas, se tiene que no existe reglamentación alguna en la que se haya determinado la destinación específica por cada sede de las instituciones educativas de los recursos de gratuidad, por cuanto, como se indicó en las normas citadas, estos recursos son manejados a través del fondo de servicios educativos, que es uno solo por cada institución educativa y, sobre todo, tienen una destinación específica que abarca varios conceptos, los cuales comprenden las necesidades de todas las sedes de la institución educativa y deben guardar estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional de cada institución.

Ahora bien, el que no exista una normatividad específica en relación con la distribución de los recursos por cada sede, no implica que no existan controles al manejo de éstos, dado que los procedimientos prescritos en las normas transcritas son en sí mismos un medio de control de los mismos.

Así, como se dijo, dichos recursos deben ser destinados de acuerdo con lo establecido en el Proyecto Educativo Institucional, el cual es elaborado y puesto en práctica con la participación de la comunidad educativa (Decreto 1860 de 1994, capítulo III) y, en consecuencia, según las directrices y prioridades que se plasmen en el PEI se destinarán los recursos de gratuidad. Igualmente, como se puede ver en las funciones que tienen los rectores y directores, así como los consejos directivos, la administración de estos recursos es coordinada. De esta manera, las decisiones respecto a los recursos de gratuidad no son unilaterales, ni son ejercidos por una sola instancia de gobierno de la institución educativa. Por el contrario, requieren del concurso y participación de toda la comunidad educativa, quien tiene, a su vez, la responsabilidad de garantizar que dichos recursos cumplan con sus objetivos.

Finalmente, no sobra recordar que el manejo de los recursos públicos, dentro de los cuales se encuentran los de gratuidad, tiene diferentes controles, monitoreo y vigilancia, para lo cual se puede consultar el artículo 12 del Decreto 4807 de 2011 y el Decreto 028 de 2008, entre otras normas concordantes.

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y cuyo contenido señala que las respuestas a las consultas “*no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”, aplicable a la fecha por declaratoria de inexequibilidad de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011”.

Atentamente,

INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

Anexo:

