

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

## I. GASTOS PERMITIDOS A LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS

En el Decreto 4791/2008, que es la norma que actualmente reglamenta el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos (en adelante también FSE), existen 2 artículos que hablan de manera expresa de los gastos permitidos y los prohibidos a los FSE. Ellos son:

1. **El Artículo 11:** Que indica cuáles son los gastos que pueden realizar los FSE, siempre y cuando guarden ESTRUCTA relación con el Plan Educativo Institucional-PEI y no estén prohibidos por las Circulares y Directivas del MEN.
2. **El Artículo 13:** Que habla de aquellos gastos que de ninguna manera pueden hacer el Rector o Director Rural, con recursos de los FSE.

EL ARTÍCULO 11 DEL DECRETO 4791/2008, TRAE LOS GASTOS PERMITIDOS A LOS FSE.

Están relacionados en cada uno de los Numerales del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, y corresponden a obras, bienes y servicios que si están articulados ESTRUCTAMENTE al Proyecto Educativo Institucional del establecimiento dueño del recurso, no presentan mayor dificultad en su interpretación para su ejecución, salvo las restricciones de los Numerales 7 y 11 que con base en la Ley 715 ha impuesto el MEN, en relación con la prohibición del pago de los servicios públicos domiciliarios y honorarios con dineros de los FSE que provengan de los SGP de GRATUIDAD. Véase la prohibición en comento, y otras más, como por ejemplo la del gasto en programas de alimentación con recursos GRATUIDAD del FSE, en la Directiva Ministerial 22 del 21 de Julio/ 2010.

Salvo las restricciones anteriores, y las del Artículo 13 del Decreto 4791/2008 (que más adelante transcribiremos), los gastos del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, libremente los puede realizar el FSE según el procedimiento contractual que corresponda, previa argumentación en el documento de Justificación Previa del Contrato o Compra de la existencia de esa ESTRUCTA RELACIÓN con el PEI, como ya se había dicho, sin olvidar la GUÍA 34 de Ministerio de Educación que obliga a invertir en los Planes de Mejoramiento Educativo.

Quiere decir lo anterior, que dado el caso en que la necesidad-objeto NO tenga ESTRUCTA RELACIÓN con el PEI, esa obra, bien o servicio NO podrá ser contratado por el FSE, so pena de incurrir en conducta violatoria del Artículo 11 en mención lo que podría genera sanciones de tipo disciplinario y fiscal.

Los gastos permitidos a los FSE pueden realizarse a través del procedimiento escrito que establezca el Consejo Directivo para las compras y contratos inferiores a los 20 SMLMV, y por intermedio del Estatuto de Contratación Estatal cuando la cuantía iguale o supere el mencionado monto. Sobre el particular, consúltense los documentos siguientes en página web de la Secretaría de Educación de Antioquia:

- **CAPACITACIÓN I-2011** “INSTRUCTIVO PARA LA CONTRATACIÓN EN LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS”
- **CAPACITACIÓN II-2011** “PASO A PASO Y FORMATO REGLAMENTO CONSEJO DIRECTIVO PARA COMPRAS Y CONTRATOS INFERIORES A 20 SMLMV”.

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

Si no existiere Reglamento del Consejo Directivo, el FSE deberá contratar o comprar los bienes y servicios que no valgan más de 28 SMLMV, a través del procedimiento que establece el Decreto 2516 del 12 de Julio de 2011. Si la compra o contrato supera esta cuantía deberá contratar según lo establecen las leyes 80/1993, 1150/2007 y el Decreto Reglamentario 2474/2008 que integran el Estatuto de Contratación Estatal.

#### CONDICIONES DEL GASTO DEL NUMERAL 11 DEL ARTÍCULO 11 DEL DECRETO 4791/2008.

Este Numeral 11 del Artículo 11 autoriza en los siguientes términos los contratos de servicios técnicos y profesionales, donde cabrían los de labores de la Granja o Proyecto Productivo del Numeral 10, en los siguientes términos:

“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.”

En consecuencia, el Numeral 11 del Artículo 11 del Decreto 4791 arriba citado (en armonía con el Artículo 13), permite a los FSE la contratación de servicios técnicos y profesionales o de labores de la Granja o Proyecto Productivo si ello está previsto en el PEI, con tal que se requieran para una gestión específica y temporal, en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Conforme con las normas antes citadas, las restricciones del Numeral 11 Artículo 11 y que reitera el Artículo 13, son:

- a. –No se podrán contratar a personas bajo la modalidad del contrato de trabajo, o contratos que con el paso del tiempo puedan reunir los 3 elementos de la relación laboral, a saber: **i):** Cumplimiento de horarios, **ii):** Subordinación al Rector o Director Rural o cualquiera otra persona de la Institución Educativa o del FSE.; **iii):** Pago periódico como retribución o salario por la labor o servicio prestados.
- b. –No se podrán reconocer prestación laboral alguna, como horas, extras, viáticos, primas o similares, así se les disimule u oculte o se le otorgue al gasto una denominación diferente.
- c. –Los servicios profesionales, técnicos y de la granja o proyecto productivo, solo se pueden contratar en los términos y con las limitaciones del Numeral 11 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008 (y del Artículo 13), es decir: para eventos temporales, independientes y específicos. **Estos servicios se pueden pagar solo con dineros propios de la institución:** O sea, los provenientes de: tienda escolar, venta de productos y servicios, realización de eventos, donaciones de terceros, entre otros.

Significa lo anterior que si bien el Decreto 4791/2008 permite la contratación de servicios profesionales y técnicos, ello deberá hacerse atendiendo en forma juiciosa las limitaciones y requisitos que establece el Numeral 11 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, el Artículo 13 ibídem, además de la Directiva 22 del 21 de Julio de 2010, expedida por el MEN. Es decir:

- 1) **El contrato debe ser para una gestión o acción específica y temporal en desarrollo** de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Como por ejemplo: se contrata el abogado para que asesore el proceso de contratación tal, sin que ello implique que el FSE

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

consiguió abogado propio. O al Contador para que revise o supervise la contabilidad de los meses tales, o para que asesore la presentación de los informes contables X o Y. O para que asesore el informe o requerimiento de una autoridad pública.

- 2) **La labor profesional o técnica encomendada, se pactará por cuenta y riesgo del Contador**, del Abogado o del Técnico: nadie del FSE o del Consejo Directivo, mucho menos el Rector o Director Rural, podrá darles órdenes o exigirles el cumplimiento de horarios: Es decir: una vez termine la labor encomendada dentro del plazo estipulado en el contrato de HONORARIOS, terminará esa relación profesional con el FSE.
- 3) **Dichos contratos deben estar previstos en el presupuesto y requerirán la autorización previa del Consejo Directivo** y se rigen por las normas y principios de la contratación estatal. La remuneración de tales servicios afectará los rubros de servicios técnicos o profesionales según corresponda.
- 4) **En ningún caso el FSE podrá celebrar contratos de trabajo, ni estipular obligaciones propias de las relaciones laborales** tales como subordinación, cumplimiento de jornada laboral o pago de salarios, horas extras, viáticos, reconocimientos o incentivos, gastos de viaje y alojamiento, compensación por servicios prestados u otro tipo de gastos propios de los contratos de trabajo, así se les cambie de denominación o nombre. (Artículo 13 del Decreto 4791/2008)
- 5) **La Directiva Ministerial 22 del 21 de julio de 2010, prohíbe el pago** de los contratos del Numeral 11 Artículo 11 del Decreto 4791, con los dineros de GRATUIDAD, lo que indica que solo pueden pagarse con **recursos propios del establecimiento** educativo, tales como los dineros que ingresan por arrendamiento, por prestación realización de eventos o venta de servicios, bienes o productos, expedición de certificados a terceros diferentes a los alumnos matriculados.
- 6) **De igual forma, según ya se precisó en aparte anterior**, la citada Directiva 22/2010 también prohíbe **“Realizar pagos por concepto de servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, aseo, telefonía móvil, gas domiciliario, Internet, entre otros).”** Y aquí agregamos lo siguiente: Estos, debe pagarlos el Municipio y, en caso extremo, los pagará el FSE con recursos propios del establecimiento. Lo anterior, no obstante que el Numeral 7 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008 autoriza dichos pagos, aparentemente sin condición alguna.

**Nota:** Explicación adicional a los **Numerales 1 y 2** arriba enunciados: ni el Abogado, ni el Contador, ni el Técnico, ni el Maestro de Obra, etc., tienen ningún tipo de subordinación, pues se les contrató para una labor que ellos ejecutan con autonomía.

El hecho de hacerle precisiones al Contador o al Abogado o al técnico o similar como parte de las especificaciones del objeto del contrato y su resultado, el cumplimiento dentro de su plazo, es decir: cuando el Rector o Director Rural ejercen la vigilancia sobre la manera como se ejecuta el contrato y solicita informes periódicos sobre su ejecución (como es su obligación), no son por sí solas estas exigencias, pruebas de dependencia o hechos constitutivos de subordinación laboral.

NUMERAL 11 ARTÍCULO 11 DEL DECRETO 4791:

**¿En conclusión, qué pasa con los Contratos de la Granja o el Proyecto Productivo?:**

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

El Numeral 10 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, autoriza con dineros del FSE a **“Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos”**. Sin embargo, el Rector o Director Rural, so pretexto de estar actuando dentro de lo preceptuado en el citado numeral, jamás podrá incurrir en la prohibición de la Ley 715 y del Decreto Reglamentario citado, que le prohíben el reconocimiento o pago de conceptos propios de la nómina o celebrar contratos de trabajo o dejar que con el paso del tiempo se incurra en ellos.

Lo dicho en precedencia, obligaría a que el Numeral 10 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, sea entendido y aplicado con las restricciones y limitaciones propias del Numeral 11, cuando el sostenimiento de los semovientes y los proyectos productivos implique la prestación de servicios. Es decir: de igual forma que se contratan los servicios técnicos y profesionales, el **FSE debe contratar los servicios que requieren la granja, finca o proyecto productivo**, si es que la institución tiene modalidad agropecuaria oficialmente aprobada y adoptada en el Proyecto Educativo Institucional-PEI.

Lo anterior quiere decir que si los servicios de la granja o proyecto requieren, por ejemplo, de labores diarias y permanentes en el tiempo tales como ordeño a mañana y tarde y de cuidado del hato lechero (independientemente de que estas labores se asimilen o no a servicios técnicos), estaríamos frente a un probable contrato de trabajo que no pueden asumir los FSE y en consecuencia deberá proponerse la creación del cargo en la planta de personal del Departamento.

**Señores Rectores, Directores Rurales y Consejos Directivos, favor ponerle de presente al próximo Secretario de Educación, esta situación, así como la de las manipuladoras de alimentos, a fin de que se le busque una pronta y adecuada salida jurídico-administrativa.**

Como alternativa, podría buscarse la adopción de otras figuras de asociación o de administración, aparecería o similares, caso en el cual sería necesario un previo estudio jurídico y económico por parte del FSE, con la asesoría de la Secretaría, el Municipio y demás entes que puedan aportar luces sobre el particular y adoptar la figura que más convenga, si fuere del caso hacerlo.

**MERECE TAMBIÉN COMENTARIO, EL NUMERAL 8 DEL ARTÍCULO 11 DEL 4791/2008: ¿Qué pasa con los mayores costos en que incurre el FSE al administrar los recursos de los CER?**

En forma proporcional e inclusive con recursos de GRATUIDAD, los CER pueden reconocer en dinero (nada se opone a que también sea en especie), los siguientes gastos a los FSE para compensar los mayores costos en que incurren al manejarles los recursos:

- i. El valor del seguro de sus propios bienes asegurables, y proporcionalmente lo que le corresponda del valor de la póliza de manejo con la cual se asegura el cien por ciento (100%) del presupuesto del FSE. Numeral 8 del Artículo 11 y el Artículo 15 del Decreto 4791.
- ii. El CER reconocerá proporcionalmente lo que le corresponda por concepto de chequeras y otros servicios bancarios.

NOTA: Aparte de los anteriores gastos, el CER NO reconocerá con recursos de GRATUIDAD suma de dinero alguna por ningún otro concepto, ni siquiera el pago de Contador u otros servicios profesionales o técnicos.

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

## II. GASTOS PROHIBIDOS A LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Está terminantemente prohibido otorgar subsidios o donaciones, reconocer gastos de personal, contratar servicios de aseo o vigilancia o cualquier otro que implique relación laboral, pago de servicios públicos. Veamos a continuación, cada caso:

**El Artículo 13 del Decreto 4791/2008:** Hace una relación de 3 grupos que a continuación se enumeran, de gastos que de ninguna forma y bajo ninguna denominación se pueden realizar, y que armoniza perfectamente en cuanto a esas prohibiciones, con el texto del Numeral 11 (y aplicable al Numeral 10) del Artículo 11 del citado Decreto 4791. En efecto, el Artículo 13 en cuestión, prohíbe:

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 les dé, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 11 del Decreto 4791/2008, que autoriza los gastos de viaje de los educandos y de UN docente acompañante que no esté ganando viáticos, tales como transporte, hospedaje y manutención, siempre y cuando sean aprobados por el Consejo Directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución.
3. Contratar servicios de aseo y vigilancia del establecimiento educativo.

¿QUÉ DEBE PAGAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ESTATALES?

**El Numeral 7 del Artículo 11, Decreto 4791/2008:** Esa norma autoriza a los FSE el “Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial”.

Sin embargo del texto anterior, el Ministerio de Educación Nacional-MEN de tiempo atrás, al menos desde el 2009, prohíbe a los FSE el pago de los servicios públicos domiciliarios con recursos de GRATUIDAD, según los siguientes apartes de sus 2 últimos y más recientes mandatos:

- A. Circular No. 5 de 2009 del MEN, precisa que con los recursos de **GRATUIDAD** no se podrán pagar los “...servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, aseo, telefonía móvil, gas domiciliario, entre otros)”.
- B. Directiva Ministerial No. 22 del 21 de Julio de 2010, la cual reza lo siguiente: “Los recursos asignados para garantizar la gratuidad NO podrán ser destinados:...a “Realizar pagos por concepto de servicios públicos domiciliarios (electricidad, agua, aseo, telefonía móvil, gas domiciliario, Internet, entre otros).”

De acuerdo con lo anterior, y con las siguientes razones administrativas y legales, son los Municipios los obligados al pago de los servicios públicos domiciliarios de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, así:

## FONDOS DE SERVICIO EDUCATIVOS

PLAN DE MEJORAMIENTO DE LOS FSE-AUDITORÍA CGA FEBRERO 2011

### CAPACITACIÓN III-2011 “GASTOS PERMITIDOS Y NO PERMITIDOS A LOS FSE”

Medellín, Septiembre de 2011

1. Porque los Municipios son los propietarios de las plantas físicas de los establecimientos educativos estatales; y porque en virtud de la solidaridad y la concurrencia son también directos obligados a que se mantengan las condiciones mínimas esenciales para que se garantice la vigencia del Derecho Fundamental a la Educación de sus propios niños y adolescentes.
2. Porque los establecimientos educativos estatales en su casi totalidad y consecuentemente los FSE, **NO tienen ingresos propios** para asumir con ellos el pago de los servicios públicos, dada la GRATUIDAD TOTAL de la educación estatal del CERO AL ONCE GRADO, y que de haberlos, dichos recursos se limitan en la práctica a lo que reciben por concepto de arrendamiento o concesión de espacios para la tienda escolar o a lo generado por una eventual actividad o expedición de certificados a terceros.
3. Porque es una obligación de los municipios, según se advierte en forma inequívoca en la Directiva Ministerial No. 12 de 2008, que indica que los recursos de **CALIDAD** deben ser destinados, entre otros rubros, al pago de los “**Servicios públicos y el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales**”. Recordemos que aparte de los dineros de GRATUIDAD que son de asignación y destinación exclusiva para los FSE, todos los municipios, sin excepción alguna, siguen y seguirán recibiendo de la Nación las transferencias de **CALIDAD** que obligadamente deben seguir invirtiendo en los establecimientos educativos de su jurisdicción.

#### CONCLUSIÓN:

- I. En razón de los argumentos y la normativa citada, el pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, de los establecimientos educativos estatales, le corresponde a los municipios en las condiciones fijadas por este, lo que autoriza a dichos entes territoriales a que diseñen y apliquen planes de racionalidad en el uso y consumo de tales servicios, según la normas de austeridad del gasto y de protección de los recursos hídricos. Así lo autoriza la parte final del mismo Numeral 7 del Artículo 11 del Decreto 4791.
- II. A la anterior conclusión se llega armonizando los contenidos del Numeral 7 del Artículo 11 del Decreto 4791/2008, con las Directrices que sobre el particular viene dando el Ministerio y que obligan por ser actos administrativos de carácter nacional, expedidos con base en la Ley 715, al menos según los siguientes apartes del Artículo 5 de la citada ley, así:
  - “5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.”
  - “5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.”.

ALBERTO URREA MONSALVE/Asesor Fondos Servicios Educativos