

CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA
ABOGADO

Bogotá D.C. 12 de mayo de 2017

Doctora
HEYBY POVEDA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
SECRETARIA DE EDUCACIÓN
Ciudad

 SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL Unidad de Servicio al Ciudadano	
Fecha _____	
Radicación No. _____	
Área Destino: E-2017-07767	
Folios: _____	Anexos: _____
Recibido por: 17 folios Da	

Apreciada Doctora:

Procedemos a rendir concepto jurídico solicitado por ustedes, en los términos que a continuación se expresan:

I. OBJETO DE LA CONSULTA.

- ¿Aplicación del Decreto 30 de 2016, con el fin de celebrar un contrato interadministrativo con la Universidad Pedagógica Nacional?

II. RESPUESTA A LA CONSULTA

Para el caso objeto de controversia debemos hacer las siguientes consideraciones con el objeto de revisar la aplicación del Decreto 30 de 2016, con el fin de celebrar un contrato interadministrativo con la Universidad Pedagógica Nacional

1. INSTITUTO PEDAGÓGICO NACIONAL

En primer lugar, debemos señalar que mediante el Decreto 2902 de 1994, se aprobó el Acuerdo 076 de 1994, expedido por el Consejo Superior de la Universidad Pedagógica Nacional, en el que se estableció lo siguiente:

CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA
ABOGADO

“Artículo 19. Del instituto pedagógico nacional. El Instituto Pedagógico Nacional es una unidad académica y administrativa especial dependiente de la Rectoría, cuyo objetivo fundamental es desarrollar programas de innovación y experimentación educativa acordes con la política académica adoptada por el Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico. El Instituto Pedagógico Nacional estará bajo el mando de un director que será designado por el Rector y será de libre nombramiento y remoción.

Artículo 20. La organización administrativa y académica del Instituto Pedagógico Nacional, como régimen especial, será establecida mediante acuerdo del Consejo Superior Universitario. Para ello el Rector presentará el respectivo proyecto de acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del presente acuerdo. El incumplimiento de este plazo será calificado como causal de mala conducta por parte del Rector de la Universidad y Director del Instituto Pedagógico Nacional.”

De esta manera, se puede observar que el Instituto Pedagógico se constituye bajo un régimen especial, en el que sus costos académicos eran aquellos que determinara el Consejo Directivo del respectivo establecimiento educativo, tal como se especificaba en el artículo 12 del Decreto 135 de 1996, así:

“Artículo 12º.- Los demás establecimientos educativos estatales no contemplados en el artículo 2 de este Decreto, como los creados y financiados por la fuerza pública, los Organismos de Control, las entidades descentralizadas del orden nacional y territorial, las

CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA
ABOGADO

instituciones estatales de educación superior y, en general los financiados con recursos del Estado distintos del situado fiscal y de los propios de las entidades territoriales, se registrarán para el cobro de los derechos académicos, por lo que determine el Consejo Directivo del respectivo establecimiento educativo.

Para esta determinación se deberá atender el reglamento adoptado para el efecto por el organismo que lo financia, las disposiciones al respecto del proyecto educativo institucional que se haya adoptado, los principios de gratuidad, solidaridad social, redistribución económica y las políticas y normas sobre productividad, precios y salarios.

El reglamento a que se refiere el inciso anterior, tendrá en cuenta especialmente lo establecido en los artículos 3, 5, 6, 7 y 9 de este Decreto.

La decisión tomada por el Consejo Directivo del establecimiento educativo estatal, deberá ser comunicada a la secretaría de educación departamental o distrital de la jurisdicción, acompañada del reglamento de que trata este artículo y entrará en vigencia con el cumplimiento de este solo requisito.

La secretaría de educación departamentales y distritales podrán en cualquier momento, ordenar la revisión y ajuste de los derechos académicos y de otros cobros, si éstos no se ajustan a las disposiciones de este artículo o al referido reglamento.”

CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA
ABOGADO

Disposición que fue derogada por el Decreto 4807 de 2011, estableciendo lo siguiente para los estudiantes que se encuentran en un régimen especial, como el del presente caso:

“Artículo 2°. Alcance de la gratuidad educativa. La gratuidad educativa se entiende como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. En consecuencia, las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios.

*Parágrafo 1°. Para la asignación de los recursos de gratuidad se excluyen de los beneficiarios a los estudiantes de ciclos 1, 2, 3, 4, 5, 6 de educación para adultos, el ciclo complementario de las escuelas normales superiores, grados 12 y 13, y **a estudiantes atendidos en instituciones educativas estatales que no son financiados con recursos del Sistema General de Participaciones.***

Parágrafo 2°. Los estudiantes atendidos mediante la contratación de la prestación del servicio educativo, en cualquiera de sus modalidades contractuales, no se encuentran incluidos en la asignación de recursos de gratuidad de que trata el presente decreto, pues dichos recursos se incluyen en el valor pagado al prestador del servicio por la atención educativa de estos estudiantes. En consecuencia, el prestador del servicio educativo contratado no podrá realizar cobros a la población atendida por conceptos de derechos académicos, servicios complementarios, o

por alguno de los componentes de la canasta educativa ofrecida o cualquier otro concepto.”(Negrilla fuera del texto)

De esta manera, se puede señalar que el Instituto Pedagógico Nacional actualmente no percibe recursos del Sistema General de Participaciones, razón por la cual se financia con otro tipo de recursos: los cuales son públicos, los que pagan los empleados de esta entidad, o los recursos entregados por particulares, por lo que se busca firmar un contrato interadministrativo.

2. CONTRATACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS

En torno a los contratos para la prestación del servicio educativo, en primer lugar, debemos referirnos al artículo 67 de la Carta Política el cual establece que la educación es un derecho y un servicio público con función social, del cual son responsables el Estado, la sociedad y la familia. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para

acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse”¹.

Por otra parte, la Ley 715 de 2001 estableció las competencias de la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios certificados en materia de educación, en donde se señala que las entidades territoriales certificadas con las responsables de la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media en su jurisdicción.

En esta disposición se señaló que cuando se demuestre la insuficiencia o limitación en las instituciones educativas oficiales, las entidades territoriales pueden contratar la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares, así:

“Artículo 27. Prestación del Servicio Educativo. Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-779 de 2011

reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones”².

Posteriormente, se reglamentó la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales, mediante el Decreto 1851 de 2015, el cual a su vez subrogo el capítulo 3, perteneciente al Título a de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, la cual fue adicionada mediante el Decreto 30 del 2016.

² Ley 715 de 2001, Artículo 27

3. PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO POR INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR OFICIALES QUE TANGAN FACULTAD DE EDUCACIÓN

En el Decreto 30 de 2016, se reglamentó para la prestación del servicio educativo, la modalidad de contratación con establecimientos educativos no oficiales que cuenten con la categoría A+ y con las instituciones de educación superior oficiales que actualmente prestan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y/o media, con excelentes criterios de calidad, con el fin de lograr las metas de calidad educativa señaladas en la Ley 1753 de 2015, así:

Artículo 3. Pilares del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo se basa en los siguientes tres pilares:

- 1. Paz. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.*
- 2. Equidad. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos.*
- 3. Educación. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos*

Así las cosas, el Decreto 30 de 2016, adiciono dos tipos de formas de contratar la prestación del servicio educativo

*Artículo 1. Adición al artículo 2.3.1.3.1.6 del Decreto 1075 de 2015.
Adiciónense los siguientes numerales al artículo 2.3.1.3.1.6 del
Decreto 1075 de 2015:*

*5. Contratos de Prestación del Servicio Educativo con
Establecimientos no Oficiales de Alta Calidad. Contrato mediante el
cual una entidad territorial certificada contrata la prestación del
servicio público educativo con un establecimiento educativo no
oficial, clasificado en la categoría A+, o la que haga sus veces, en
las condiciones de calidad establecidas por el contratante,
atendiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.*

*6. Contratos Interadministrativos para la Prestación del Servicio
Educativo con Instituciones de Educación Superior Oficiales.
Contrato mediante el cual una institución de educación superior
oficial que cuente con facultad de educación se obliga a prestar el
servicio público educativo a estudiantes del sistema educativo
oficial”*

A continuación, nos referiremos a la modalidad de contratación adicionada por el Decreto 30 de 2016, que se denomina contratos interadministrativos para la prestación del servicio Educativo por Instituciones de Educación Superior Oficiales que tengan facultad de educación, en razón de que es el objeto de la consulta.

*Artículo 2.3.1.3.9.1. Contratos Interadministrativos para la
prestación del servicio educativo por instituciones de educación*

superior oficiales que tengan facultad de educación. Los contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación, tienen por objeto mejorar la calidad de la educación impartida en una entidad territorial certificada en educación, a través de la atención de estudiantes del sistema educativo oficial en establecimientos educativos de alta calidad educativa que hacen parte de la estructura orgánica de dichas instituciones, en todos o algunos de los niveles de educación: preescolar, básica o media, bajo las reglas consagradas en la presente sección.

Parágrafo. Las instituciones de educación superior oficiales que, en uso de su autonomía, tenga una unidad académica que desarrolle programas de pregrado o posgrado en ciencias de la educación, se asimila ésta como Facultad de Educación para efectos de lo dispuesto en la presente Sección”

De lo anterior, se puede observar que estos contratos interadministrativos, únicamente se pueden celebrar con instituciones de educación superior que tengan una facultad de educación, en donde se deberán atender a los estudiantes del sistema educativo oficial, respetando las reglas para realizar este tipo de contratos interadministrativos señaladas en el artículo 2.3.1.3.9.2 del Decreto 1075 de 2015.

4. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO CON LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

Teniendo, claro que el Decreto 1075 de 2015, establece ciertos requisitos, para celebrar un contrato interadministrativo para la prestación del servicio

educativo por instituciones de educación superior que tengan una facultad de educación, a continuación pasaremos a analizar estos frente a la Universidad Pedagógica Nacional.

Artículo 2.3.1.3.9.1. Contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior que tengan facultad de educación: La Universidad Pedagógica Nacional, cuenta actualmente con una facultad de educación, por lo tanto se puede en un principio celebrar un contrato interadministrativo con ésta, con el objeto de atender estudiantes del sistema educativo oficial.

Artículo 2.3.1.3.9.2 Reglas de los contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación.

- a) Esta contratación se deberá realizar de conformidad con lo señalado en el literal c, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, es decir por contratación directa, en razón de que las obligaciones derivadas del mismo tienen relación directa con el objeto de la entidad ejecutora
- b) Esta contratación se realizará por medio de un contrato interadministrativo en razón de lo señalado en el literal c, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.
- c) La Universidad Pedagógica Nacional, deberá certificar una experiencia previa del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica o medio, por lo menos de diez (10) años antes de la firma del contrato interadministrativo.

- d) La Universidad Pedagógica Nacional, deberá allegar una certificación expedida por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), previo a la celebración del contrato, en el que se indique que la institución está clasificada en la categoría A+, o la que haga sus veces
- e) El contrato interadministrativo se celebrara por un plazo de dos años y hasta el máximo de años que determine la entidad territorial en el estudio de insuficiencia y limitaciones que trata el artículo 2.3.1.3.2.6 del Decreto, al respecto es menester realizar las siguientes consideraciones:
- En razón de que el contrato interadministrativo se debe realizar por un plazo mínimo de dos años, se hace necesario acudir a vigencias futuras.
 - Así mismo para la celebración del contrato, es fundamental el estudio de insuficiencia y limitación, el cual establece lo siguiente:

*Artículo 2.3.1.3.2.6. Estudio de insuficiencia y limitaciones. Para que las entidades territoriales certificadas en educación puedan celebrar los contratos de que trata este capítulo, previamente elaborarán un estudio de insuficiencia y limitaciones, a través del cual **se evidencie técnicamente la necesidad de acudir a la contratación del servicio público educativo.***

*Dicho estudio será remitido al Ministerio de Educación Nacional, **a más tardar en la segunda quincena del mes de octubre***

de cada anualidad, con el fin de sustentar la contratación del servicio educativo para la vigencia siguiente.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional revisará y se pronunciará en cualquier tiempo respecto de los estudios de insuficiencia y limitaciones. Cuando el Ministerio de Educación Nacional determine que no existen los supuestos de hecho previstos en el presente capítulo y en el artículo 27³ de la Ley 715 de 2001, dará traslado a los organismos de control, para lo de su competencia.

Parágrafo. Se entenderá que las entidades territoriales certificadas en educación que no elaboren o no presenten al Ministerio de Educación Nacional el estudio de insuficiencia y limitaciones en los plazos y condiciones establecidos por el Ministerio, no se ajustan a lo dispuesto en este capítulo y en el

³ Ley 715 de 2001, Artículo 27: Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, **estatales** o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica.

La Educación Misional Contratada y otras modalidades de educación que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal, y las participaciones de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación se podrán continuar financiando con los recursos del Sistema General de Participaciones.

artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y, por lo tanto, no podrán efectuar la contratación del servicio educativo. (Negrilla fuera del Texto)

De esta manera, encontramos que es necesario realizar un estudio donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial, con el fin de justificar esta contratación.

- f) En el contrato interadministrativo, se deberá establecer que la dirección, coordinación, organización y prestación del servicio educativo, y la respectiva orientación pedagógica se realizara bajo la exclusiva responsabilidad de la institución de educación superior oficial, con sujeción a su proyecto educativo institucional y lo que prevea en el contrato y en sus documentos antecedentes
- g) Se deberá cumplir con las condiciones establecidas por los literales d) y e) del artículo 2.3.1.3.8.4 del Decreto 1075 de 2015, los cuales establecen lo siguiente:

d) Para comprometer presupuesto de vigencias futuras, la entidad territorial deberá obtener la autorización correspondiente, con estricto cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos en las normas presupuestales que rigen la materia.

e) La entidad territorial certificada en educación deberá contar previamente con los certificados de disponibilidad presupuestal, y para las vigencias futuras, se deberá expedir el Registro

presupuestal para cada vigencia en la anualidad correspondiente.

- Sobre el particular debemos señalar que el artículo 12 de la Ley 819 de 2003⁴, regula las vigencias futuras de las entidades territoriales, restringiéndola al periodo de gobierno, salvo que se trate de proyectos de gastos de inversión, los cuales requieren que sean declarados

4 Artículo 12. Vigencias Futuras Ordinarias Para Entidades Territoriales En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;
- b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;
- c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. (Negrilla fuera del texto)

previamente como de importancia estratégica, por parte del Consejo de Gobierno

- Estas vigencias deben ser puestas a consideración y aprobación del Concejo de Bogotá y los proyectos objeto de esta solicitud deberán estar consignados en el Plan de Desarrollo respectivo

5. CONCLUSIONES

Así las cosas, para que se pueda celebrar el contrato interadministrativo con la Universidad Pedagógica Nacional, se hace necesario contar con lo siguiente:

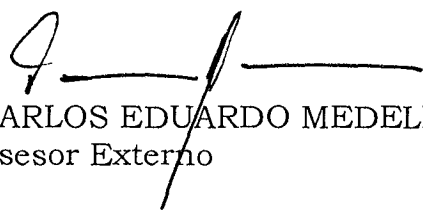
1. Certificado de experiencia previa en la prestación del servicio de los niveles de preescolar, básica o media, en el que se especifique que se cuenta con una experiencia mínima de diez años
2. Certificación expedida por el ICFES en la que se establezca que este está clasificado en categoría A+ o quien haga sus veces
3. Contar con un estudio en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial
4. Contar con la autorización correspondiente para comprometer vigencias futuras por parte del Concejo de Bogotá
5. Contar con los certificados de disponibilidad presupuestal.

De esta manera, únicamente se puede celebrar el contrato interadministrativo para la prestación del servicio educativo con la Universidad Pedagógica Nacional, en la manera de que se cumplan los

requisitos antes mencionados, en concordancia con el Decreto 30 de 2016,
el cual adiciona algunos artículo al Decreto 1075 de 2015.

En los términos anteriores dejamos expuesta nuestra opinión sobre la
materia consultada, quedando atentos a cualquier aclaración o
complementación que se considere necesaria.

Cordialmente,



CARLOS EDUARDO MEDELLÍN BECERRA
Asesor Externo