



RADICACIÓN CORRESPONDENCIA DE SALIDA

No. Radicación: I-2021-6716

Fecha: 28/01/2021

No. Referencia: I-2020-89056

Bogotá, D.C., 28 de enero de 2021

Doctor  
**LEONARDO CASTIBLANCO PAEZ**  
Director Financiero  
Secretaría de Educación del Distrito  
Bogotá, D.C.

**Asunto:** Respuesta a consulta con radicado I-2020-89056. Consulta jurídica  
Fondos de Servicios Educativos y efectos tributarios.

Respetado Leonardo:

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la referencia, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo a sus funciones establecidas en los literales A y B<sup>1</sup> 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. Consulta.

Previamente le precisamos 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 y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionado con el sector educativo.

Bajo ese entendido, su consulta es la siguiente:

*“En atención al derecho de petición con radicado E-2020-128677 solicitado por el Colegio Distrital María Montessori y a la respuesta dada mediante el radicado S-2020-20366, de manera atenta solicitamos su concepto, interpretación o alcance de los siguientes dos cuestionamientos:*

<sup>1</sup> “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.”



## PREGUNTAS

1. *¿De conformidad al artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, se pueden considerar a los Fondos de Servicios Educativos como entidades territoriales o como parte de estas, por ejemplo, los Fondos de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación del Distrito Capital?*

2. *¿En virtud del alcance de la respuesta a la pregunta anterior y del artículo 100 de la Ley 21 de 1992 los Fondos de Servicios Educativos-FSE de la Secretaría de Educación del Distrito Capital se podrían considerar excluidos del Impuesto a la Ventas-IVA dentro de los contratos de obra que suscriban?"*

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el asunto consultado, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

### 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 medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación."

### 3. Análisis jurídico.

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: **i)** La naturaleza jurídica de los Fondos de Servicios Educativos; **ii)** La ordenación del gasto de los Fondos de Servicios Educativos; **iii)** De los recursos de los Fondos de Servicios Educativos; y **iv)** Utilización de recursos de los Fondos de Servicios Educativos.

#### 3.1. De la naturaleza jurídica de los Fondos de Servicios Educativos

Los Fondos de Servicios Educativos fueron creados por el artículo 11 de la Ley 715 de 2001 para el manejo de los recursos de funcionamiento de las instituciones educativas estatales, con excepción de los gastos de personal.

**"Artículo 11. Fondos de Servicios Educativos.** *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."*



Por su parte, el artículo 12 de dicha normativa definió los Fondos de Servicios Educativos como una cuenta que tiene cada institución educativa estatal para que su Consejo Directivo conozca con certeza los ingresos esperados y orienten el gasto, en conjunto con los rectores, con el fin de cumplir en la mejor manera con los propósitos del servicio educativo, y de acuerdo a sus circunstancias.

**“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.”*

En consonancia con lo anterior, el artículo 2.3.1.6.3.2. del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación- define a los fondos de servicios educativos, como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos, para atender sus gastos de funcionamiento e inversión.

**“Artículo 2.3.1.6.3.2. 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.*

**Parágrafo.** *Con sujeción a lo establecido en la normatividad vigente, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma. Los ingresos del Fondo de Servicios Educativos son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales de los órdenes nacional y territorial.”*

A su vez, el artículo 2.3.1.6.3.4. del Decreto 1075 de 2015 establece que los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica.

**“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.”* (Subrayas y negritas fuera de texto)



De acuerdo con lo anterior, 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. Los cuales no tienen personería jurídica y la ordenación del gasto no implica su representación legal.

### 3.2. De la ordenación del gasto de los Fondos de Servicios Educativos

El artículo 10 de la Ley 715 de 2001, en su numeral 10.16., asigna a los rectores o directores la función de administrar el fondo de servicios educativos.

**“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.” *(Subrayas y negritas fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 715 de 2001, determina que la ordenación del gasto de los fondos de servicio educativo está en cabeza de los rectores o directores a través de la suscripción de contratos a cargo de sus recursos, en cumplimiento de los requisitos y procedimientos que fijen los reglamentos, especialmente aquellos que expida el consejo directivo, o bajo las leyes de contratación estatal cuando la cuantía sea superior a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**“Artículo 13. Procedimientos de Contratación de los Fondos de Servicios Educativos.** *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.*

*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.” (Subrayas y negritas fuera de texto)*

A su vez, los artículos 2.3.1.6.3.3. y 2.3.1.6.3.4. del Decreto 1075 de 2015, establecen la administración de los fondos de servicios educativos por parte de los rectores o directores en coordinación con el consejo directivo, y la ordenación del gasto por parte de los primeros, sin que implique representación jurídica del fondo.

**“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.” (Subrayas y negritas fuera de texto)*

### **3.3. De los recursos de los Fondos de Servicios Educativos**

Para el desarrollo de este aparte, resulta importante poner de presente el concepto con radicado 2018IE34853 del 24 de diciembre de 2018, emitido por el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda, en el cual se señala:

*“Respecto de los ingresos que pueden percibir los fondos de servicios educativos, la norma señala que las entidades territoriales, de las cuales hace parte el centro educativo, pueden transferir con destino a los fondos de servicios educativos, recursos de la participación para la educación, en los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, así como recursos propios del ente territorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 287-3 de la Constitución Política de 1991.*

*Así mismo, dispone que los fondos pueden obtener otra clase de recursos como serían los provenientes de “convenios con particulares, premios, donaciones u otros”, los cuales no hacen parte de los ingresos sometidos al aforo presupuestal del correspondiente ente territorial, ingresos que son recursos públicos y que se han denominado ingresos propios de los Fondos de Servicio Educativo, como lo dispone el Decreto 1075 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”, cuando define a los citados fondos:*

*“Artículo 2.3.1.6.3.2. 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 los establecimientos educativos para la adecuada administración sus ingresos y atender sus gastos funcionamiento e inversión distintos a los de personal.*

*Parágrafo. Con sujeción a lo establecido en la normatividad vigente, la administración y ejecución recursos por parte las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma. Los ingresos del Fondo Servicios Educativos son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales de los órdenes nacional y territorial.”*

*En consecuencia, podemos concluir que los FSE perciben tres clases de ingreso: a) los recursos nacionales que reciben en virtud del sistema general de participaciones; b) ingresos propios del ente territorial y; c) los denominados propios que son los obtenidos por “convenios con particulares, premios, donaciones u otros”.*

En este orden de ideas, los fondos de servicios educativos obtienen recursos de tres fuentes distintas:

1. Los recursos nacionales que reciben del Sistema General de Participaciones.
2. Los ingresos que entregan las entidades territoriales.
3. Los recursos propios obtenidos por concepto de convenios, premios, dotaciones y otros.

### **3.4. Utilización de recursos de los Fondos de Servicios Educativos**

Ahora bien, en cuanto a la utilización de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, el artículo 2.3.1.6.3.11. del Decreto 1075 de 2015, establece los conceptos en que pueden invertirse dichos recursos.

**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. (...)*

Por su parte, el artículo 2.3.1.6.3.13. del Decreto 1075 de 2015, determina las prohibiciones en la ejecución del gasto con los recursos de los fondos de servicios educativos.

**“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.”*

#### **4. Respuesta a la consulta.**

**4.1. ¿De conformidad al artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, se pueden considerar a los Fondos de Servicios Educativos como entidades territoriales o como parte de estas, por ejemplo, los Fondos de Servicios Educativos de la Secretaría de Educación del Distrito Capital?**

El artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, establece que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Con el fin de dar respuesta a su interrogante, resulta necesario poner de presente la naturaleza jurídica de los fondos de servicios educativos, en concordancia con lo expuesto en líneas anteriores, la cual no es otra que ser 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 y que carecen de personería jurídica.

La ordenación del gasto de los fondos de servicios educativos, esta a cargo de los rectores o directores de las instituciones educativas, pero dicha ordenación no implica su representación legal, según lo dispuesto en el artículo 2.3.1.6.3.4. del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único del Sector Educación.

De manera que, en virtud de la normatividad expuesta, los fondos de servicios educativos no pueden considerarse como entidades territoriales.

**4.2. ¿En virtud del alcance de la respuesta a la pregunta anterior y del artículo 100 de la Ley 21 de 1992 los Fondos de Servicios Educativos-FSE de la Secretaría de Educación del Distrito Capital se podrían considerar excluidos del Impuesto a la Ventas-IVA dentro de los contratos de obra que suscriban?”**

El artículo 100 de la Ley 21 de 1992, consagra una excepción al cobro del impuesto a las ventas para los contratos de obra pública.



**“Artículo 100.** Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA.”

Dada la naturaleza jurídica de los fondos de servicios educativos como cuentas contables, sin personería jurídica y cuya ordenación del gasto por parte de los rectores o directores no implica su representación legal, y con fundamento en los recursos que los componen, esto es: i) los recursos nacionales que reciben del Sistema General de Participaciones; ii) los ingresos que entregan las entidades territoriales y iii) los recursos propios obtenidos por concepto de convenios, premios, dotaciones, entre otros; esta normativa no sería aplicable.

No obstante lo anterior, y como quiera que la consulta elevada contiene asuntos de carácter tributario, de manera respetuosa, se sugiere que la misma sea elevada a la Secretaría Distrital de Hacienda.

De igual forma, y con el fin de obtener mayor información acerca de los fondos de servicios educativos podrá consultarse la Guía de los Fondos de Servicios Educativos del Ministerio de Educación Nacional, alojada en el link [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-243879\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-243879_archivo_pdf.pdf).

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Finalmente, 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.

Atentamente,

**Original firmado por:**  
**FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Yury Peña Gutiérrez. Contratista Oficina Asesora Jurídica