



# **Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo**

**Junio 2016**

**Actualización Guía No. 8**

PRESENTACIÓN .....	3
1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL .....	4
1.1 Marco Legal .....	6
1.1.1 Principios Presupuestales .....	8
1.2 Etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales .....	10
1.2.1 Programación .....	10
1.2.2 Ejecución del Presupuesto.....	14
1.2.3 Cierre de Vigencia.....	22
2. PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO .....	24
2.1 Presupuesto de Ingresos .....	24
2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) .....	25
2.1.2 Recursos del Presupuesto Nacional para el Sector Educativo.....	38
2.1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales .....	42
2.1.4 Recursos de excedentes del sector solidario.....	42
2.2 Presupuesto de gastos.....	43
2.2.1 Estructura del Presupuesto de Gastos.....	43
3. MONITOREO AL USO DE RECURSOS .....	46
3.1 Sistema de información .....	46
3.1.1 Formulario Único Territorial (FUT).....	46
3.1.2 SINEB – Anexo 31 de Nómina .....	47
3.1.3 Sistema de información Fondos de Servicios Educativos - SIFSE .....	47
3.2 Asistencia Técnica.....	48
3.2.1 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control .....	49
4. APÉNDICE: DESCRIPCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL FINANCIADOS CON SGP .....	53

Para lograr que Colombia sea la mejor educada en 2025 es necesario garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes del país puedan acceder a una educación de calidad. Este objetivo requiere realizar grandes inversiones en el sector, en el marco de las políticas sectoriales y los planes de gobierno.

Las Secretarías de Educación y Hacienda de las entidades territoriales tienen un papel determinante en la toma de decisiones referentes a la utilización de los recursos financieros, por lo cual es necesario garantizar que cuenten con los conocimientos y herramientas necesarios para lograr una administración adecuada, eficiente y transparente de los recursos. En conformidad con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional ha preparado esta actualización de la Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo como una herramienta de consulta básica para las entidades territoriales.

En la sección inicial se presentan los aspectos generales del proceso presupuestal, incluyendo su programación, presentación y ejecución, así como algunas orientaciones para el manejo del Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) y el cierre financiero, al terminar la vigencia fiscal.

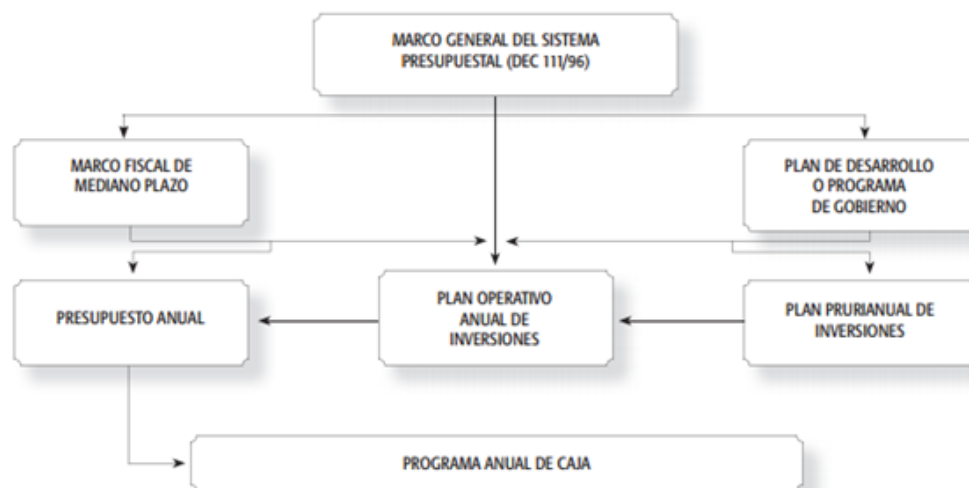
Posteriormente, se describen las fuentes de financiación del sector educativo y sus respectivos usos. Con ello se pretende apoyar a las entidades territoriales en la gestión de recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones (SGP), en procura del mejoramiento del desempeño financiero del sector educativo, así como en los aspectos relativos a la gestión institucional.

## 1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

El Sistema Presupuestal es un conjunto de herramientas dirigido a organizar la información financiera en los entes públicos para optimizar la utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población según las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente.

De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>1</sup>, el Sistema Presupuestal está conformado principalmente por el Plan Financiero incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto Anual de la Nación, como elementos complementarios están el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC).

Gráfico 1



El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), creado por la Ley 819 de 2003, el cual incluye el Plan Financiero (artículos 6° y 7° del Decreto 111 de 1996), con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda, es la herramienta principal para garantizar la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica en el manejo de la finanzas públicas en un período de diez años que se renueva anualmente<sup>2</sup>, sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión del nivel central y territorial en el logro de sus objetivos de política de acuerdo a los lineamientos establecidos en la citada norma. El marco se elabora con base en la información financiera que permite hacer la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal nacional y territorial en el mediano plazo.

<sup>1</sup> Artículo 6° Decreto Ley 111 de 1996 y Ley 819 de 2003.

<sup>2</sup> Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

Anualmente, los gobernadores o alcaldes deberán presentar a la respectiva asamblea o concejo, a título informativo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en el mismo periodo que presenta el proyecto de presupuesto, el cual debe estar respaldado con los informes indicados en el artículo 5 de la Ley 819 de 2003.

**El Plan de Desarrollo** del nivel nacional y de los niveles territoriales es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende desarrollar durante la vigencia de su respectivo mandato. Este contiene los objetivos generales y específicos del plan a mediano y largo plazo, así como las metas generales cuantitativas, cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental. Este instrumento es el insumo principal para la preparación del presupuesto. El soporte financiero del Plan de Desarrollo es el Plan Plurianual de Inversiones, el cual define los programas, subprogramas o proyectos por desarrollar y que se detallan en los presupuestos anuales.

Los gobernadores y alcaldes elaborarán el Plan de Desarrollo con base en los objetivos y metas que propusieron en su Programa de Gobierno, el cual debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, que será presentado, según el caso, ante la asamblea o concejo para su consideración; una vez aprobado será la directriz de la gestión de cada administración. En todo caso, el programa de gobierno y los planes de desarrollo deberán considerar la situación financiera de la entidad que le garantice la sostenibilidad fiscal.

**El Plan Plurianual de Inversiones** contempla la proyección de recursos y las fuentes de los programas y proyectos de inversión por ejecutar en cada uno de los años del período de gobierno.

**El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)** comprende los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, coherentes con lo establecido en el Plan Financiero, el contenido de este, deberá guardar concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones componente del Plan de Desarrollo y el MFMP. Todo proyecto de inversión debe estar registrado en el POAI para que pueda ser incluido en el presupuesto de la respectiva vigencia.

**El Presupuesto Anual** es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social; contiene la estimación de los ingresos que se recaudarán durante la vigencia fiscal, así como los gastos de funcionamiento, deuda e inversión. Sus componentes son:

- **Presupuesto de rentas y recursos de capital**, que contiene la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales (se aplican únicamente para el nivel nacional), recursos de capital y fondos especiales.
- **El presupuesto de gastos o decreto de liquidación del presupuesto** está conformado por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión de los órganos que conforman el presupuesto de la respectiva entidad territorial.
- **Disposiciones generales** corresponde a las normas tendientes a garantizar una correcta y eficiente ejecución del presupuesto, las cuales rigen para el año fiscal en que se expiden.

**El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)** es un instrumento de manejo financiero de ejecución presupuestal, el cual contiene la totalidad de los ingresos que se esperan recaudar

desagregados por meses y fuente; igualmente, contiene la desagregación mensual de los pagos que se realizará por funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Este instrumento tiene como finalidad regular los pagos mensuales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones con cargo a la vigencia fiscal y los compromisos adquiridos de la vigencia anterior que hacen parte de las reservas presupuestales.

## **1.1 Marco Legal**

La base para la preparación del presupuesto es el Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación. La estructura presupuestal, las definiciones y conceptos utilizados se fundamentan en la siguiente reglamentación:

- Constitución Política de Colombia en el Título XII, Capítulo 3, artículos 345 al 355, trata lo referente al presupuesto y en el Capítulo 4, artículos 356 al 364, trata la distribución de recursos y de las competencias.

- Estatuto Orgánico de Presupuesto: Decreto 111 de enero de 1996, que compila:

- Ley 38 de 1989

- Ley 179 de 1994

- Ley 225 de 1995

- Decretos reglamentarios del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

- Decreto 568 de 21 de marzo de 1996

- Decreto 630 del 2 de abril de 1996 – Reglamentario PAC

- Decreto 2260 de 13 de diciembre de 1996

- Ley de Presupuesto General de la Nación:

- Presupuesto de rentas y recursos de capital

- Ley anual de apropiaciones

- Disposiciones generales

- Decreto anual de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

- Resolución 036 del 7 de mayo de 1998, por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y sistematización del Presupuesto General de la Nación.

- Ley 617 del 6 de octubre de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993 se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

- Ley 819 del 9 de julio de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

- Decreto 4730 de 28 de diciembre de 2005, modificado por los decretos 4836 22 de diciembre de 2011, 315 de 6 de febrero de 2008, 3487 de 13 de septiembre de 2007 y 1957 de 30 de mayo de 2007, por el cual se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto.

Para la formulación del presupuesto del sector educativo, además de las anteriores normas, deben ser consideradas las siguientes, teniendo en cuenta las disposiciones que las reglamentan:

- Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por los Actos Legislativos 01 de 30 de julio de 2001 y 04 de 11 de julio de 2007.

- Ley 715 del 21 de diciembre 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 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Con sus respectivos modificatorios y reglamentarios.

- Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Con sus Decretos reglamentarios.

- Ley 1294 de 2009, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007.

- Decreto 1851 de 2015, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015.

- Decreto 1101 del 3 de abril de 2007, por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1° y 91 de la Ley 715 de 2001.

- Decreto 2500 del 12 de julio de 2010, por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio (SEIP).

- Decreto 4807 del 20 de diciembre 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.

- Decreto 4791 del 19 de diciembre de 2008, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales.

- Documentos de Distribución de los recursos del Sistema General de Participación de la respectiva vigencia fiscal emitidos por el Departamento Nacional de Planeación.

- Decretos y normas vigentes por los cuales se rigen los sueldos y prestaciones sociales del personal docente, directivo docente y administrativo que se pagan con recursos del Sistema General de Participaciones y las orientaciones contenidas en la presente Guía.

“El Ministerio de Educación Nacional emitió el Decreto 1075 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación” donde pueden consultarse los decretos nacionales en materia educativa.”

### 1.1.1 Principios Presupuestales

La Corte Constitucional en Sentencia C-478 de 1992, declaró exequible el artículo 94 de la Ley 38 de 1989<sup>3</sup>, examinó las disposiciones contenidas en el Título XII de la Constitución Política relativas a la preparación, trámite, aprobación y ejecución de los presupuestos locales y la conformidad de la ley orgánica de presupuesto con las mismas, concluyendo que es procedente aplicar analógicamente los principios presupuestales establecidos en las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal guardando relación con el término indicado en el artículo 353 de la Carta Política “**en lo que fuere pertinente**”, que reconoce las diferencias que existen entre un presupuesto nacional y los presupuestos locales.

En concordancia con lo anterior, las entidades territoriales al elaborar el presupuesto deben observar *los principios* establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, que les sean análogos:

**Planificación:** El presupuesto de la entidad territorial debe guardar concordancia con el plan de desarrollo, el plan sectorial de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones para cada uno de sus sectores.

**Anualidad:** El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

**Universalidad:** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones o transferir crédito alguno que no figuren en el presupuesto.

**Programación integral:** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

**Especialización:** Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la Administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. Es así como las apropiaciones por SGP – Educación podrán destinarse únicamente a gastos en el sector educativo.

Dentro de la analogía que le compete hacer al ente territorial para su aplicación, deberá tener en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 128 de la Constitución Política que precisa:

---

<sup>3</sup> Artículo 109 del Decreto 111 de 1996.



*“Entiéndase por Tesoro Público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas”.*

En todo caso, este principio se hace explícito en la Ley 715 de 2001 y en el Decreto 028 de 2008 en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones.

**Inembargabilidad:** El Gobierno Nacional mediante el Decreto 1101 de 2007 reglamentó el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad) y los artículos 1º y 91 de la Ley 715 de 2001, disposición que determina que los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo e indica que el servidor público que reciba la orden de embargo sobre las transferencias que hace la Nación deberá solicitar a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la constancia de inembargabilidad de estos recursos a más tardar dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación de embargo.

De otra parte, mediante Circular Externa 019 de mayo de 2012 aclarada por la Circular Externa 032 de 2012 la Superintendencia Financiera de Colombia imparte instrucciones a las entidades financieras sobre el procedimiento a seguir en el evento de que reciban órdenes de embargo sobre recursos de inversión social en las cuales se encuentran los del SGP y regalías, en el sentido de inmovilizar los recursos para impedir su disposición por parte de sus titulares, informar a la Procuraduría General de Nación y a la Contraloría General de la República.

**Unidad de caja:** Con el recaudo de todas las rentas y los recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la entidad territorial, salvo expresa excepción legal para recursos con destinación específica creados por la Constitución y la Ley, como es el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones, para lo cual el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 reglamentado por el Decreto 1101 de 2007 establece:

*“Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.*

*Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.”*

**Coherencia macroeconómica:** El presupuesto de las entidades territoriales debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

**Homeostasis presupuestal:** El crecimiento real del presupuesto de rentas de la entidad territorial, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio económico.

## 1.2 Etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales

Las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenidos en el ordenamiento jurídico superior y a las normas presupuestales de carácter territorial que debieron expedirse en cumplimiento del artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) o por este último, en ausencia de estas. Por lo tanto, en las diferentes etapas del proceso presupuestal deberán tener presente las disposiciones análogas previstas en el Decreto 111 de 1996 así como lo pertinente de la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003, y la Ley 1483 de 2011 las cuales deben considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto.

El proceso de presupuestal contempla tres etapas: programación, ejecución y cierre.

### 1.2.1 Programación

La programación presupuestal *“es el proceso mediante el cual la Administración establece los lineamientos, instrumentos y procedimientos para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de las entidades territoriales, con el fin de determinar los recursos que se proyectan recibir durante una vigencia fiscal, con base en los cuales se financiarán los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión que se esperan ejecutar en cumplimiento de los compromisos adquiridos a través del Programa de Gobierno y el Plan de Desarrollo Territorial”* (Rodríguez, 2008<sup>4</sup>).

Dentro de la etapa de programación presupuestal se realizan las siguientes actividades: elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo, que incluye el Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y Anteproyecto de Presupuesto Anual; y revisión y aprobación del Anteproyecto de Presupuesto por parte del Consejo de Política Fiscal Territorial.

### Presupuesto de ingresos y recursos de capital

El presupuesto de ingresos y recursos de capital contiene la estimación de los ingresos corrientes, las transferencias, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos de la entidad territorial.

**Los ingresos corrientes** son aquellos recursos que ingresan regularmente y no se originan por variaciones en el patrimonio o creación de un pasivo, es decir, que tienen disponibilidad normal y permanente, además, que corresponden a las funciones y competencias del ente territorial. Estos se clasifican en tributarios y no tributarios.

---

<sup>4</sup> Rodríguez Tobo, Pedro Arturo (2008). Presupuesto público. Programa administración pública territorial, ESAP.

**Los ingresos tributarios** corresponden a los ingresos que recauda la entidad territorial por concepto de los gravámenes de carácter obligatorio, fijados mediante leyes, acuerdos u ordenanzas y tienen el carácter de impuesto, estos a su vez se clasifican en:

- **Impuestos directos** que son gravámenes establecidos por normas legales que recaen sobre la renta o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando su capacidad de pago. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o patrimonio gravado.
- **Impuestos indirectos** son gravámenes que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la prestación de servicios, las importaciones y el consumo. En general, gravan una actividad y no consultan la capacidad de pago de los contribuyentes.

**Los ingresos no tributarios** incluyen todos aquellos recaudos por conceptos diferentes a los impuestos, tales como los recursos obtenidos por la prestación de servicios, participaciones, tasas, sobretasas, multas y contribuciones, entre otros.

Por su parte, **las transferencias** corresponden a los recursos que se perciben de otros niveles del Estado; pueden provenir del Sistema General de Participaciones (SGP), de la cofinanciación nacional o departamental para la realización de proyectos específicos y del Sistema General de Regalías (SGR).

La transferencia más significativa que reciben las entidades territoriales de la nación son los recursos del Sistema General de Participaciones para la financiación de los servicios públicos a su cargo: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general, que se distribuyen en aplicación de lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política<sup>5</sup>, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

**Los recursos de capital** son aquellos que tienen carácter ocasional; comprenden los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, las donaciones, los rendimientos de operaciones financieras, el mayor valor en pesos originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, la venta de activos y los excedentes financieros de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del municipio y de las sociedades de economía mixta del orden territorial.

La principal fuente de financiación del sector educativo son las transferencias de la Nación que reciben las entidades territoriales por concepto de la participación para educación del Sistema General de Participaciones (SGP). Las entidades también destinan al sector los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP y pueden destinar recursos de libre destinación del SGP. Otras fuentes de financiación del sector son recursos del Presupuesto General a través de los programas que ofrece el Ministerio de Educación; recursos propios de las entidades; excedentes del Sector Solidario (Decreto 2880 de 2004, que reglamenta la Ley 863 de 2003); recursos obtenidos a través de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías; y recursos del sector

---

<sup>5</sup> El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones, el cual fue modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007.

privado (donaciones, convenios con organismos de cooperación internacional y demás que estén dirigidos a la cobertura o calidad de la educación).

La entidad territorial debe tener presente que la asignación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones para Educación se calcula tomando como base la matrícula oficial atendida en la vigencia inmediatamente anterior que resulte del análisis del reporte niño a niño realizado por cada Secretaría de Educación, multiplicada por la tipología o asignación por alumno atendido, que determina el Ministerio de Educación Nacional anualmente.

Debido a lo anterior, la entidad territorial al elaborar el anteproyecto de presupuesto del sector educativo, deberá proyectar sus ingresos con base en la matrícula atendida por nivel educativo (transición, primaria, secundaria, media y ciclos de educación para adultos) y por zona (urbana y rural), multiplicada por la asignación por alumno correspondiente.

### **Presupuesto de gastos**

Es el estimativo de gastos autorizados para la vigencia fiscal, clasificados en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión a nivel de programas y subprogramas. En el presupuesto de gastos solo se pueden incluir apropiaciones que correspondan a:

- Créditos judicialmente reconocidos.
- Gastos decretados conforme a las normas vigentes.
- Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico, social y obras públicas contenidas en el plan de desarrollo, aprobado por la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal.
- Las destinadas a garantizar el funcionamiento, conforme a la Ley y demás normas que lo establezcan, de las diferentes unidades ejecutoras que conforman el presupuesto de la entidad territorial que incluye el nivel central, la corporación pública (Asamblea o Concejo), la Contraloría, Personería y los establecimientos públicos de orden territorial.

El presupuesto de gastos se presenta a la Corporación respectiva para su aprobación.

**Los gastos de funcionamiento** se definen como todas las erogaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas de los órganos incorporados en el presupuesto territorial. Estos gastos se agrupan en:

- **Gastos de personal:** Son aquellos gastos que debe hacer la entidad territorial como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral reglamentaria o a través de contratos. Los gastos de personal se clasifican en tres grandes conceptos:

*- Servicios personales asociados a la nómina:* Son aquellos concernientes a todos los conceptos salariales y prestacionales a cargo del empleador, a que tienen derecho los servidores públicos vinculados a la planta de cargos de la entidad mediante una relación laboral reglamentaria.

*-Servicios personales indirectos:* Son los gastos de la entidad destinados a la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal administrativo que se vincule en forma ocasional para desarrollar actividades netamente temporales

o para suplir a los servidores públicos. En caso de licencias o vacaciones dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar, tales como jornales, personal supernumerario, honorarios, remuneración servicios técnicos.

-Contribuciones inherentes a la nómina del sector público y privado: Son los aportes de ley que hace el empleador con base en la nómina del personal de planta destinados a entidades del sector privado y público, como lo son aportes parafiscales para las Cajas de Compensación Familiar, SENA, ICBF, ESAP y los aportes patronales para el pago de prestaciones económicas o asistenciales a los fondos administradores de cesantías y pensiones, Empresas Promotoras de Salud y a las entidades administradoras de sistema de riesgos laborales.

- **Gastos generales:** Son aquellos gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que la entidad territorial cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la Ley, así como con el pago de los impuestos y multas a los cuales está sometida legalmente.

- **Transferencias corrientes:** Corresponden a los recursos que transfiere el órgano ejecutor a entidades del sector público o privado, con fundamento en un mandato legal, sin que por ello se cause contraprestación alguna.

**Servicio de la deuda:** Comprende las erogaciones por concepto de amortización, intereses, comisiones y gastos, para cubrir las obligaciones que se contraen en moneda extranjera o nacional y que se encuentran representadas en documentos al portador, títulos nominativos, convenios de empréstitos y contratos. La estructura se establece mediante la deuda externa, la deuda interna y los pagarés de reforma urbana y bonos de deuda pública.

El artículo 92 de la Ley 715 de 2001 establece la prohibición expresa de pagar con los recursos del Sistema General de Participaciones el servicio de la deuda adquirida con el sector financiero, con excepción de las contraídas con anterioridad a su promulgación, originadas en el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura, en desarrollo de las competencias de las entidades territoriales; esas obligaciones solo podrán pagarse con los recursos del mismo sector que las adquirió. Esta prohibición cubija tanto los recursos de Prestación de servicio girados directamente a las entidades certificadas en educación, así como los recursos de Calidad y Gratuidad que son girados a los municipios y establecimientos educativos estatales.

**Los gastos de inversión** son aquellos susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivos, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable; se incluyen también los destinados a crear infraestructura social. Se clasifican en programas y subprogramas. Los programas se constituyen con las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa, a fin de cumplir con las metas fijadas por la entidad territorial a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Los subprogramas son una división de los programas, los cuales se forman con el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. En el presupuesto de inversión se indicarán los proyectos que constituyen el Plan Operativo Anual de Inversión.

Los gastos de inversión en educación estarán organizados por proyectos que apunten a los ejes definidos en el sector que se encuentran en el plan de desarrollo: mejorar la calidad educativa, reducir las brechas entre las zonas urbanas-rurales y garantizar la eficiencia en el uso de los recursos financieros, físicos y humanos. Para su cálculo deberá considerarse en primera instancia la financiación de las erogaciones recurrentes como pago de nómina, contratos de prestación del

servicio educativo y funcionamiento básico de establecimientos educativos. Los recursos restantes deberán dirigirse a otros proyectos de inversión identificados en el Plan Sectorial que apunten a lograr el cumplimiento de las metas propuestas.

### **Aspectos relevantes de la programación presupuestal**

Para una correcta programación presupuestal deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- Los ingresos deben estar soportados en la normativa vigente, y la proyección para el sector educativo debe ser coherente con el comportamiento de la matrícula y la inflación proyectada.
- Clasificar debidamente los ingresos y los gastos.
- Cotejar ingresos contra gastos a fin de garantizar la financiación de las apropiaciones.
- En caso de existir déficit proveniente de vigencias anteriores, este debe ser presupuestado, identificando claramente su fuente de financiación.
- Programar los recursos para cubrir de manera prioritaria y oportuna aquellos gastos de cumplimiento recurrente como nómina, sus aportes parafiscales y patronales, servicios públicos, etc.
- En caso de existir aprobación previa para comprometer recursos de vigencias futuras, se debe incluir la apropiación para cubrirlas.
- Los recursos de destinación específica se deben programar teniendo en cuenta la destinación que establece el acto administrativo que la generó.

### **Presentación del proyecto de presupuesto**

La Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Planeación en coordinación con las demás secretarías incluida la de Educación, deberán elaborar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y de Gastos, ajustado según las ejecuciones anuales, que será presentado a consideración de la corporación pública, el primer (1<sup>er</sup>) día del último período de sesiones ordinarias de la respectiva corporación.

El proyecto de presupuesto de gastos se presentará clasificado en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, discriminados en programas y subprogramas, de conformidad con lo establecido en el Plan Operativo Anual de Inversiones y siendo coherente con lo dispuesto en el Plan Plurianual de Inversiones. Estos gastos se contemplarán para cada una de las secciones que conforman el Presupuesto General de la entidad territorial.

Al proyecto se le deberá anexar la sustentación económica, la desagregación de los rubros y los documentos soportes, tanto de ingresos como de gastos, y el documento de carácter técnico e informativo denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo en cumplimiento de la Ley 819 de 2003.

Una vez aprobado el presupuesto, la Secretaría de Hacienda preparará para la firma del Alcalde o del Gobernador el Decreto de Liquidación del Presupuesto.

Se aconseja que la estructura presupuestal de ingresos y gastos tanto de funcionamiento como de inversión para el sector educativo sea similar a la estructura del FUT para facilitar el diligenciamiento de este último.

#### **1.2.2 Ejecución del Presupuesto**

Consiste en recaudar los ingresos presupuestados y efectuar compromisos y pagos con cargo a las apropiaciones definidas para cada vigencia fiscal observando las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto de cada entidad territorial, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las disposiciones legales vigentes.

La ejecución del presupuesto de ingresos consiste en el recaudo efectivo a través de la Tesorería de la entidad territorial de los ingresos corrientes, transferencias y demás recursos incluidos en el presupuesto con situación de fondos (CSF) y el registro de los ingresos sin situación de fondos (SSF).

La ejecución de los gastos se realiza mediante la adquisición de compromisos y la ordenación del gasto, para lo cual es necesaria la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y del Registro Presupuestal (RP).

Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar previamente con el respectivo certificado de disponibilidad, expedido por el responsable de presupuesto o por el funcionario que haga sus veces, con el cual garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para asumir compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso con el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, se debe llevar un registro de los certificados de disponibilidad, el cual permita determinar los saldos de apropiación existentes para expedir nuevas disponibilidades, destinadas a la asunción de otros compromisos.

No se podrán adquirir compromisos, ni elaborar actos administrativos que vayan a generar gastos o inversiones sin contar con el CDP, los cuales deben numerarse en orden secuencial ascendente. Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de este precepto creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma la obligación.

Son compromisos los actos administrativos y contratos expedidos o celebrados por las entidades, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la Ley. Dichos actos deben desarrollar el objeto de la apropiación presupuestal.

Una vez se haya adquirido el compromiso o expedido el acto administrativo que genere afectación presupuestal, se deberá solicitar al responsable del presupuesto o al funcionario que haga sus veces, la expedición del registro presupuestal (RP), que es un requisito de perfeccionamiento del compromiso o acto administrativo y constituye condición indispensable para iniciar la ejecución (artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y su Decreto reglamentario, y artículo 23 de la Ley 1150 de 2007).

El registro presupuestal del compromiso es la imputación presupuestal mediante la cual se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que esta solo se utilizará para ese fin. Esta operación indica el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. El acto de expedir el registro perfecciona el compromiso.

La obligación es el monto adeudado producto del desarrollo de los compromisos adquiridos por el valor equivalente a los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados, que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación pública.

Una vez verificados los requisitos previstos en el respectivo acto administrativo o en el contrato, teniendo en cuenta el reconocimiento de la obligación y autorización de pago efectuada por el funcionario competente, liquidadas las deducciones de ley y/o las contractuales y verificado el saldo en bancos, se debe desembolsar el monto de la obligación, a través de los medios de pago establecidos por la entidad.



## **Programa Anual de Caja (PAC)**

El Programa Anual de Caja es un instrumento de manejo financiero de ejecución presupuestal que contiene por mes la totalidad de los ingresos que se esperan recaudar discriminados por fuentes, y en el que se precisa los de destinación específica y la totalidad de los pagos que se estiman efectuar, estos últimos clasificados como mínimo en funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Su importancia radica en que le permite a la entidad territorial:

- Regular los pagos mensuales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se asumen en la vigencia fiscal y los compromisos adquiridos en la vigencia anterior que hacen parte de las Reservas Presupuestales.

- Pronosticar la cantidad de recursos que estarán disponibles en cada mes para atender gastos, lo cual ayuda a evitar problemas de iliquidez de la entidad.

- Identificar déficits temporales de efectivo para el pago de obligaciones y establecer cuándo se requieren créditos de tesorería o monetización de sus inversiones financieras para asegurar su cumplimiento.

- Identificar períodos de liquidez o de excedentes de efectivo que le permitan a la administración territorial la colocación temporal de esos recursos en papeles de corto plazo con la obtención de rendimientos financieros.

- Una programación óptima de los ingresos fiscales, financieros y definición de las políticas tributarias.

El PAC se elabora por el total del año antes de iniciar su aplicación (diciembre del año anterior) y deberá ser revisado en los últimos cinco días de cada mes conforme a su ejecución, para reprogramar sus valores mensuales por el tiempo que resta del año.

El PAC de ingresos de los recursos del Sistema General de Participaciones - Educación deberá reflejar el valor mensual de los giros efectuados por la Nación para la vigencia, con y sin situación de fondos.

El PAC de gastos se presenta por cada mes y contendrá los valores que se esperan pagar durante la vigencia en desarrollo de los compromisos estimados en la ejecución presupuestal para el respectivo año. Así mismo, de manera separada, se presentan los pagos que se esperan realizar en desarrollo de los compromisos registrados como reservas de la vigencia anterior.

Existe una estrecha relación entre el proceso de ejecución del presupuesto de gastos y el PAC, teniendo en cuenta que al realizar cualquier pago o pactarlo en los compromisos, la entidad debe sujetarse a los montos mensuales del PAC aprobado. Igualmente, no podrá programarse en el PAC ningún valor que no tenga respaldo en el Presupuesto de Gastos.

En cumplimiento del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, el PAC del Sistema General de Participaciones para el sector educativo se programa en doceavas partes del valor aforado en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación para la respectiva vigencia fiscal y se gira a cada entidad territorial por mensualidades iguales de acuerdo con los recursos que le fueron distribuidos a través de los documentos de distribución.

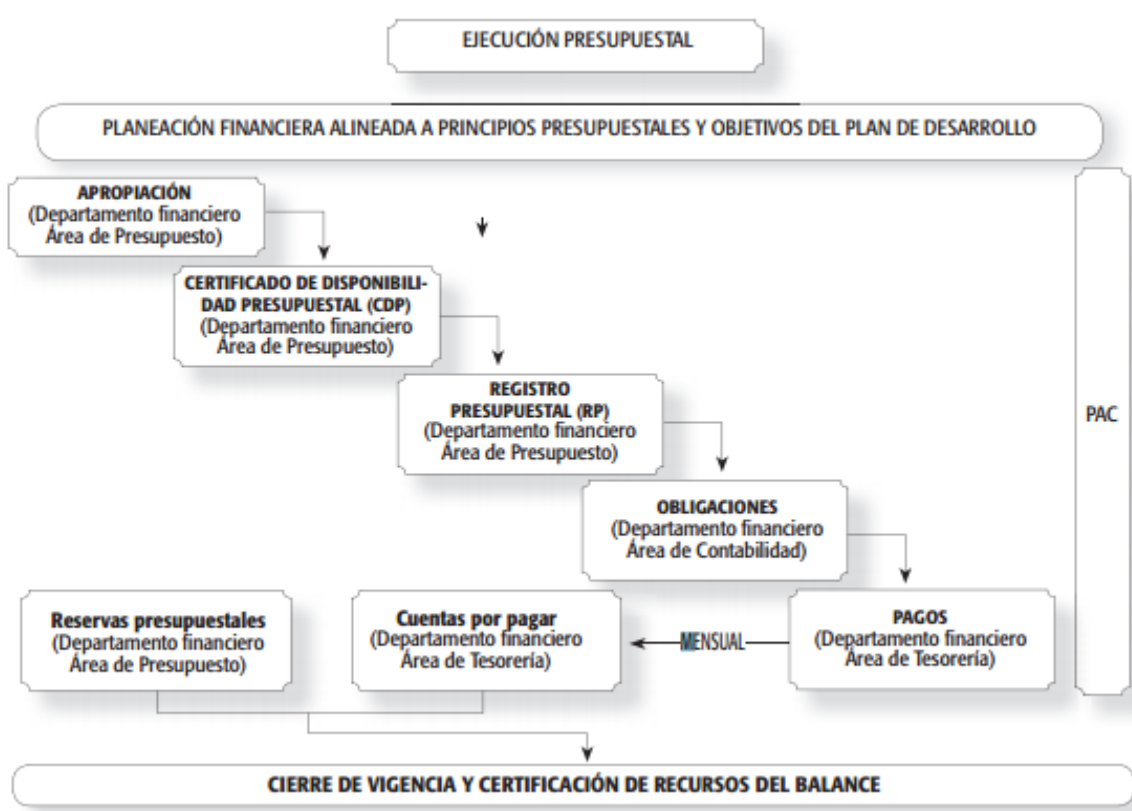
La composición del giro mensual para la entidad territorial puede variar en el monto transferido con y sin situación de fondos, dependiendo de los ajustes que solicite al Ministerio de Educación Nacional



y la administradora de los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, determinados con base en el comportamiento mensual de la nómina del personal docente y directivo docente.

Le corresponde a la Secretaría de Educación de las entidades territoriales certificadas, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, establecer la programación del PAC mensual del SGP para educación requerido para atender sus compromisos laborales y contractuales, e informar al Ministerio de Educación Nacional, en los casos en que eventualmente se requiera solicitar ajustes al giro mensual de la transferencia. En todo caso, la solicitud de modificaciones al giro mensual se deberá hacer como mínimo con dos meses de anticipación a la fecha en que se requiera la modificación, teniendo en cuenta que los giros se programan dentro de los diez últimos días de cada mes. El mayor valor girado en un determinado mes conlleva a una reducción en el monto a girar con situación de fondos para los meses subsiguientes.

**Gráfico 2**



## Plan de Compras

Es una herramienta de gestión administrativa que permite garantizar una efectiva ejecución presupuestal de los recursos públicos y programación del PAC. La formulación del Plan de Compras se concreta en un documento elaborado por el área de contratación e interventoría de la entidad territorial o quien haga sus veces, en el cual se consolida la información de la planeación anual de compras de los diferentes bienes y servicios que requieren las unidades ejecutoras para garantizar la prestación del servicio, usualmente dentro del año calendario, previo diagnóstico de necesidades.

La adquisición de los bienes y servicios se concreta a través de procesos de contratación pública, desarrollados en el marco de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que la reglamenten.

Para la elaboración del Plan de compras se deben considerar como mínimo los siguientes criterios<sup>6</sup>:

a. Descripción general de la necesidad:

• **Objeto del proceso de contratación:** descripción del asunto de la compra o la contratación. Este se puede modificar durante el proceso de selección.

• **Proyecto:** los recursos del SGP para educación son recursos de inversión, por lo tanto, la necesidad de contratación deberá estar asociada a un proyecto.

• **Dependencia generadora de la necesidad:** nombre de la dependencia encargada de suplir la necesidad.

• **Responsable de la dependencia generadora de la necesidad:** nombre del líder de la necesidad.

• **Normatividad de la compra o contratación:** procedimientos que deberán seguirse bajo los cuales se adelantará el proceso de compra o contratación, Ley 80 de 1993.

b. Descripción de la información financiera de la necesidad:

• **Fuente:** de dónde provienen los recursos, ej.:

1. SGP,
2. Recursos propios,
3. Otras transferencias,
4. Otros.

• **Tipo de presupuesto:** puede ser:

1. Inversión,
2. Funcionamiento,
3. Transferencias.

• **Valor estimado de la contratación:** cifra total presupuestada para suplir la necesidad.

c. Descripción de las fechas claves para suplir la necesidad:

La principal fecha a estimar es la de inicio del proceso de selección de la contratación que se concreta con la entrega del insumo al área de contratación junto con el CDP respectivo.

Otras dos fechas que se deben considerar son:

• **Fecha de inicio de la prestación de servicio:** día en que se proyecta que debe estar operando la prestación de servicio o entrega del bien a adquirir.

• **Fecha de entrega de producto:** día planeado en el que se debe recibir el bien o servicio contratado. Esta fecha debe estar conforme con el Acuerdo de Nivel de Servicio (ANS) pactado con el proveedor desde el momento de inicio del proceso.

---

<sup>6</sup> Adaptadas de la Ficha Técnica del Macroproceso apoyo contratación-interventoría del MEN.

Adicionalmente, deben establecerse los contratos que requerirán de la contratación de la interventoría o apoyo a la supervisión. Para lo cual se deben evaluar los siguientes criterios:

- a) Según lo disponga la Ley.
- b) La complejidad o especialidad del objeto y las obligaciones a vigilar.
- c) El análisis de los perfiles y la disponibilidad del personal de la entidad que pueda ejercer la actividad.

## **Modificaciones al Presupuesto**

Son las variaciones al presupuesto que pueden modificar su valor total aumentando, disminuyendo o realizando cambios entre sus componentes. Su trámite se hará previo cumplimiento de requisitos y según las instancias que se definen por la normatividad existente, tanto nacional como territorial.

Las modificaciones al presupuesto buscan adecuarlo a las nuevas condiciones económicas, sociales y particulares presentadas durante la ejecución de los proyectos o de los gastos de funcionamiento, no previstas durante la etapa de programación presupuestal y pueden darse como:

•**Reducción o Aplazamiento:** Las apropiaciones presupuestales aprobadas por las Asambleas o Concejos, son autorizaciones máximas de gastos para ser ejecutadas o comprometidas durante la respectiva vigencia fiscal. Por lo tanto, el gobierno territorial podrá reducir o aplazar, total o parcialmente, apropiaciones presupuestales en el transcurso del año cuando se estime que los ingresos proyectados sean superiores a los efectivamente recaudados, como consecuencia de que no se perfeccionen los recursos de crédito programados o la corporación pública no apruebe la creación de nuevas rentas o el aumento de las existentes para financiar el presupuesto presentado en desequilibrio.

• En cuanto al presupuesto del sector educativo, si el monto de la apropiación aprobada de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones supera el valor distribuido a través de los diferentes documentos de distribución para la respectiva vigencia, se debe proceder a la reducción o aplazamiento del mayor valor apropiado, con el fin de evitar asumir compromisos por encima de los recursos que efectivamente recibirá el ente territorial, los cuales se deben destinar a priorizar los gastos correspondientes a obligaciones laborales.

•**Créditos y Contracréditos:** Esta modificación se emplea cuando una vez analizado el comportamiento de la ejecución, se detecta que la apropiación de un rubro es inferior a las necesidades prioritarias reales y requiere ser acreditado, a través de la reducción de apropiación de otro rubro, modificación que se denomina traslado presupuestal y que no afecta el monto total del presupuesto aprobado.

•**Adición:** Son modificaciones para aumentar las cuantías de las apropiaciones inicialmente aprobadas por la corporación pública y se presentan cuando es indispensable incorporar recursos adicionales provenientes de un mayor recaudo del crédito o de una mayor asignación de los recursos de transferencias provenientes de la Nación para atender gastos específicos. Estas modificaciones afectan el monto total de presupuesto aprobado; por lo tanto, deben ser aprobadas por la asamblea o concejo cuando el gobierno territorial no cuenta con autorización previa.

Dependiendo de la modificación que se requiera, deberán considerarse los siguientes requisitos:

•Exposición de motivos.

- Justificación legal, económica y/o financiera que indique la razón por la cual disminuye o aumenta la(s) apropiación(es), como son los bienes o servicios y las metas que no se atenderán o que se adicionarán.
- Concepto previo de planeación territorial o quien haga sus veces; si las modificaciones afectan la inversión (deberá cambiarse consecuentemente el POAI).
- Certificado de disponibilidad presupuestal para tramitar traslados presupuestales.
- Certificación de disponibilidad de apropiación para los aplazamientos o reducciones.
- Acto administrativo que soporte la existencia de nuevos ingresos para las adiciones.

### **Vigencias futuras**

Es un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación en presupuestos de vigencias posteriores al que se autorizan las obligaciones y los recursos necesarios con el fin de garantizar la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales que por su naturaleza requieran ejecutarse en un periodo mayor a una vigencia fiscal.

Las vigencias futuras se clasifican en ordinarias y excepcionales; un requisito que las diferencia es que para las ordinarias se debe contar con apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, mientras que las excepcionales no requieren cumplir ese requisito..

Para las entidades territoriales las vigencias futuras ordinarias están reglamentadas en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 y las excepcionales en la Ley 1483 de 2011. Para que la corporación pública imparta la autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, se debe cumplir con los siguientes requisitos:

- 1- La autorización para comprometer vigencias futuras es impartida 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 debe cumplir lo siguiente:

*“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 (Ley 819 de 2003);*

*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 período 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.”*

2- Para las vigencias futuras excepcionales se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1483 de 2011:

*“a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.*

*b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.*

*c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

*d) 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 Inversiones del 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, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.*

*Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se descontarán de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.*

*La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.*

*Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones.*

*Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.”*

El jefe de presupuesto o quien haga sus veces en las entidades territoriales, deberá expedir, el primer día hábil de cada vigencia, los registros presupuestales de las vigencias futuras que afectan la ejecución presupuestal, con el fin de que se garanticen los recursos para su ejecución, teniendo en cuenta que es un compromiso que ya está pactado en un contrato de una vigencia anterior.

### **1.2.3 Cierre de Vigencia**

En armonía con el principio presupuestal de anualidad, las apropiaciones incluidas en el Presupuesto de una entidad territorial son autorizaciones máximas de gasto aprobadas por la corporación pública para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contra-acreditarse.

En el cierre de la vigencia fiscal se determina el resultado de la ejecución presupuestal de ingresos, gastos y el saldo de las apropiaciones que expiran se constituyen las reservas presupuestales y las cuentas por pagar a 31 de diciembre.

Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se cumplen o ejecutan con la recepción de los bienes o servicios cuando se trata de contratos o convenios y, en los demás casos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

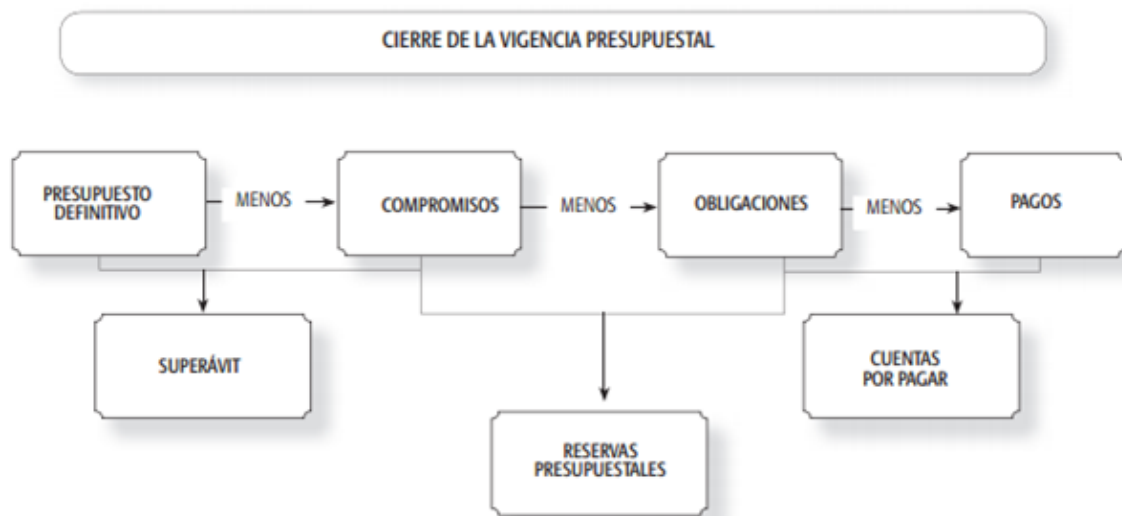
Al finalizar la vigencia es posible constituir Reservas Presupuestales que son los compromisos legalmente contraídos por la entidad territorial que cuentan con Registro Presupuestal (RP), pero que a 31 de diciembre de la respectiva vigencia no se han completado las formalidades necesarias que hagan exigible el pago.

Con la expedición del Decreto Nacional 1957 de 2007, se establece que en cada vigencia, se deberá reducir el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año, normativa esta que no será aplicable a las transferencias de que trata el artículo 357 de la Constitución Política. Por lo tanto, tratándose de los recursos del SGP asignados a las entidades no opera dicha reducción.

Igualmente, cuando se tienen obligaciones presupuestales constituidas para amparar los compromisos que se hayan derivado del recibo a satisfacción de los bienes y servicios antes del cierre presupuestal, estas se constituyen en Cuentas por Pagar, es decir, todas las órdenes de pago a terceros que quedaron pendientes del respectivo desembolso en la tesorería al cierre de la vigencia.

Al 31 de diciembre del respectivo año cada órgano deberá constituir las cuentas por pagar originadas por la entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados o por anticipos que se hayan pactado en los contratos, respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago. Estas serán constituidas a más tardar el 20 de enero del año siguiente, o en la fecha establecida en la normatividad territorial correspondiente.

### **Gráfico 3**



El estado de Tesorería corresponde a los valores en caja, bancos e inversiones temporales a diciembre 31. Incluirá los fondos especiales, fondos con destinación específica, recaudos por empréstitos, cuentas por pagar y, en general, todos los recursos que estén a disposición de la Tesorería a 31 de diciembre. Tiene por objeto conocer el total de fondos disponibles que servirán de base para determinar la disponibilidad neta de Tesorería del ejercicio presupuestal.

## 2. PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO

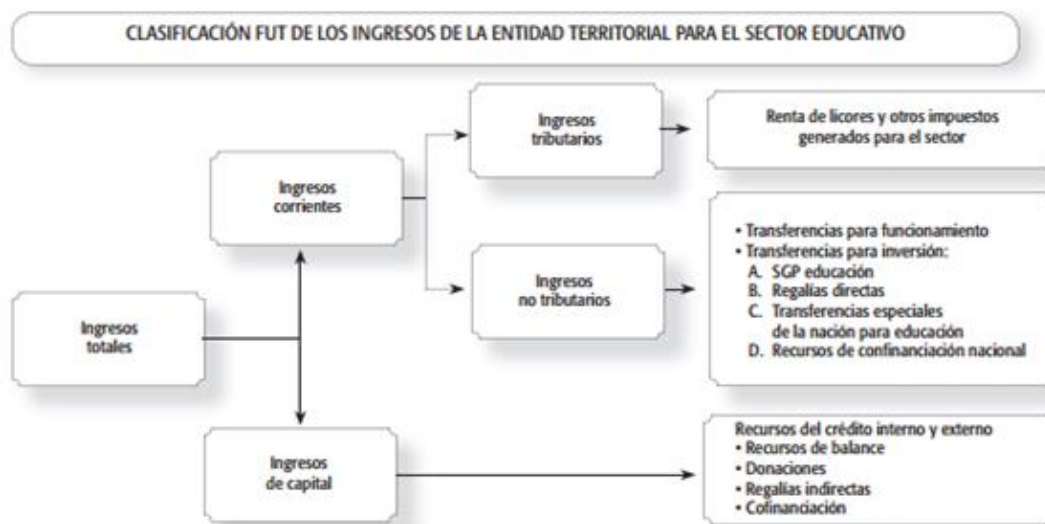
### 2.1 Presupuesto de Ingresos

Para la financiación del servicio público educativo, cada entidad territorial deberá tener claro cuáles son las diferentes fuentes de ingreso existentes a nivel territorial con el fin de mejorar la gestión para la consecución de recursos en beneficio de la población estudiantil y proyectar su utilización para la siguiente vigencia.

La principal fuente de recursos para el sector educativo en las entidades territoriales corresponde a la participación para educación del SGP, que incluye recursos de Prestación de servicio girados directamente a las entidades territoriales certificadas en educación; Cancelaciones giradas a las cuentas de los Fondos de Pensiones Territoriales de los departamentos y del distrito capital; recursos de Calidad matrícula oficial y de Gratuidad asignados a los distritos, municipios certificados y no certificados en educación. Los recursos de Gratuidad, a partir de 2012, se giran directamente a los establecimientos educativos en cumplimiento del artículo 140 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4807 de 2011, pero son asignados a los distritos y municipios sin situación de fondos.

No obstante, existen otras fuentes que deben concurrir al mejoramiento de la calidad y la cobertura del servicio educativo, entre las cuales se encuentran: recursos del SGP para alimentación escolar, recursos de programas nacionales orientados al mejoramiento del sector educativo, recursos de regalías y compensaciones, rentas por explotación de licores, recursos propios de las entidades territoriales, recursos de crédito externo o de cooperación internacional y recursos aportados por entidades u organismos del sector privado como la inversión en educación del sector solidario (Gráfico 4).

Gráfico 4



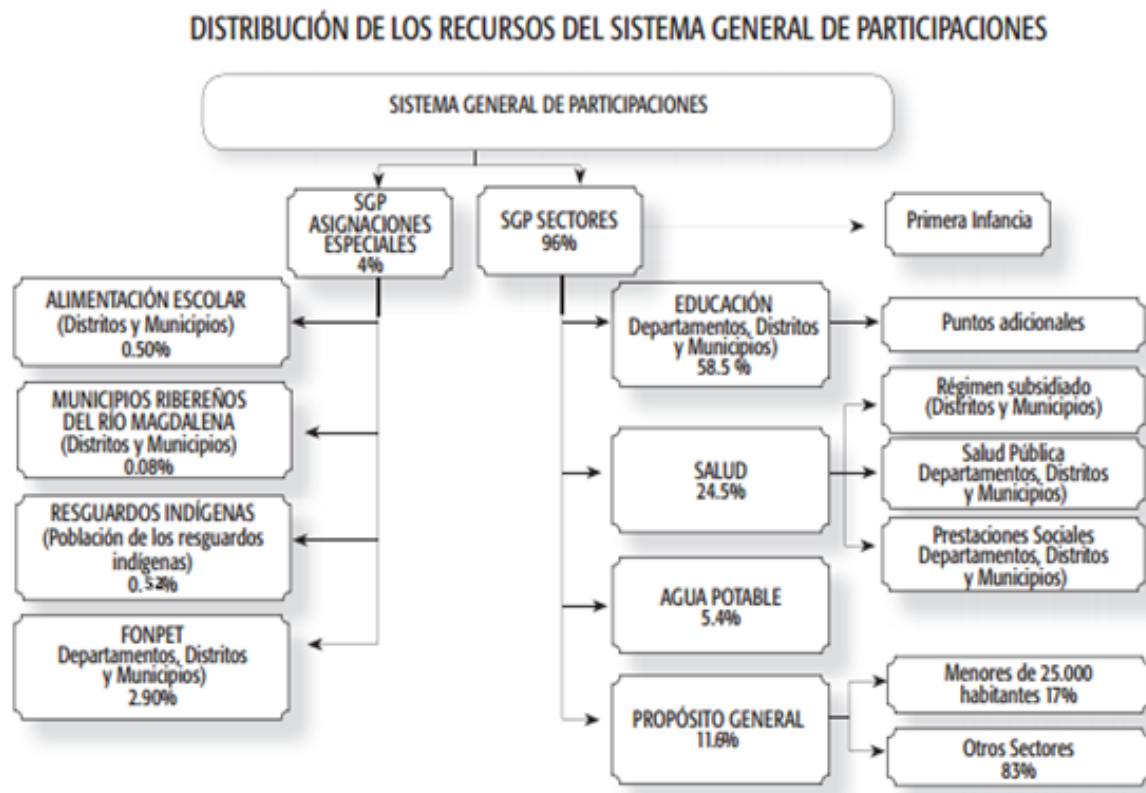


### 2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)

Por medio de la Ley 715 del 2001 se establecieron las competencias y las asignaciones de las entidades territoriales. Esta Ley modificó la distribución y asignación de los recursos, trayendo consigo que los departamentos tengan que administrar la prestación del servicio educativo en los municipios no certificados y que los municipios certificados, al igual que los distritos, lo hagan de manera autónoma. Con estos recursos las entidades territoriales deben garantizar la adecuada prestación del servicio educativo en su jurisdicción.

De conformidad con la legislación vigente<sup>7</sup> del total de recursos del SGP se deduce el 4% para asignaciones especiales y el 96% restante se distribuye entre los sectores tal como se muestra en el siguiente cuadro, de tal forma que para educación se dedica el 58,5% de los recursos del sistema a distribuir por sectores. Entre los años 2008 y 2009 el sector educación tuvo un crecimiento adicional de 1,3%, en el año 2010 de 1,6%, y durante los años 2011 a 2016 de 1,8%.

**Gráfico 5**



Fuente: Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones 2009, DNP  
 \*Los puntos adicionales aplican hasta la vigencia 2016.

<sup>7</sup> Acto Legislativo 4 de 2007, parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y artículo 2 de la Ley 1176 de 2007 y decretos respectivos.

## Recursos del Sistema General de Participaciones para Educación

Los recursos del SGP para educación se deben incorporar a los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios. Las entidades territoriales efectuarán los ajustes a la partida de la participación para educación del SGP, ocasionados por diferencias entre el presupuesto proyectado y lo establecido a través del documento técnico de distribución publicado por el DNP, para lo anterior, el Gobernador o Alcalde deberán contar previamente con las facultades otorgadas por la corporación pública.

Según los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001 los departamentos, distritos y municipios administrarán los recursos del SGP para educación en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos, igualmente, por su destinación social constitucional no pueden ser sujetos de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (Ley 715 del 2001 art. 97, Sentencia C-793/2002 Corte Constitucional y Decreto 028 de 2008), ni podrán utilizarse como respaldo de otras obligaciones financieras de la entidad territorial.

De acuerdo con las normas vigentes, la cuenta bancaria en la que se recaudan los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (Sistema General de Participaciones) estará exenta del gravamen a movimientos financieros (artículo 97, Ley 715 de 2001).

Para garantizar un manejo transparente y ordenado de los recursos del SGP para Educación asignados a las entidades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional recomienda emplear una sola cuenta bancaria por concepto de asignación (Prestación del Servicio, Cancelaciones y Calidad Matrícula). Esto constituirá un requerimiento para la implementación de cuentas maestras para los recursos del Sistema General de Participaciones para Educación conforme a lo estipulado en el artículo 140 de la Ley 1753 de 2015.

Considerando que los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales tienen por objeto atender compromisos y obligaciones asumidos con dichos recursos frente a su personal y a terceros, y no a proveer de fondos a las entidades financieras (artículo 14 del Decreto 359 de 1995), las entidades territoriales deberán efectuar todos los procedimientos administrativos y financieros de manera que los pagos se hagan en el plazo establecido en la Ley y en los contratos suscritos por la entidad.

En virtud del artículo 29 de la Ley 1176 de 2007, el giro de la participación para educación por parte de la Nación se efectúa dentro de los diez últimos días del mes al que corresponde la transferencia, y las entidades territoriales deben realizar el pago de los salarios dentro de los dos días siguientes al recibo del mismo; igualmente, los pagos de los compromisos del mes y de conformidad con la disponibilidad de caja, se deberán efectuar las respectivas reservas y provisiones para el pago del reajuste salarial que determine el Gobierno, las prestaciones sociales y erogaciones que no son de exigibilidad mensual tales como primas de vacaciones, de navidad y dotación según Ley 70 de 1988.

En aplicación a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, los aportes patronales y del servidor para la seguridad social de los docentes y directivos docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) se descuentan directamente por la Nación del giro mensual. La entidad territorial debe incorporar y registrar la ejecución de estos recursos en sus presupuestos de Ingresos y Gastos sin situación de fondos; así mismo, deberá conciliar periódicamente la información con la fiduciaria administradora de los recursos del Fondo para

garantizar que los descuentos efectuados correspondan con los aportes efectivamente causados y realizar los ajustes correspondientes durante la respectiva vigencia<sup>8</sup>.

Los aportes patronales y del afiliado correspondientes al personal administrativo vinculado al sector educativo deben ser cancelados directamente por la entidad territorial certificada en educación a las entidades promotoras de salud (EPS), fondos de pensiones y cesantías, y administradoras de riesgos laborales a las cuales se encuentre afiliado el funcionario, con cargo a los recursos del SGP que reciben con situación de fondos.

Los recursos del SGP para educación se distribuyen en los siguientes componentes:

### **Recursos para prestación del servicio**

Estos recursos comprenden las asignaciones por Población Atendida, Población por Atender y Complemento a la Población Atendida. Para la distribución de los recursos por Población Atendida y Población por Atender se tiene como base la matrícula<sup>9</sup> y la asignación por alumno de conformidad con la tipología establecida por la Nación.

### **Asignación por Población Atendida**

El artículo 16 de la Ley 715 de 2001 determina los criterios de distribución de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y fija como primera base la asignación por Población Atendida, la cual es el resultado de multiplicar la tipología por alumno definida anualmente por nivel educativo y zona por la matrícula atendida en la vigencia inmediatamente anterior con recursos del SGP, en instituciones educativas estatales y/o privadas, estas últimas mediante cualquiera de las modalidades de contratación del servicio educativo establecidas en los Decretos 1851 de 2015, 2500 de 2010 y en las normas vigentes relacionadas.

La metodología establecida para la definición de las tipologías y las variables a partir de las cuales se define la asignación por alumno, en cumplimiento del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, son revisadas y ajustadas por el Ministerio de Educación Nacional anualmente. Esta metodología se presenta a través de los documentos de distribución los cuales son publicados por el DNP en su página de internet.

La asignación por Población Atendida incluye todas las asignaciones destinadas a reconocer los costos derivados de la prestación del servicio educativo oficial para necesidades educativas especiales, internados, capacidades excepcionales, sistema de responsabilidad penal adolescente y jornada única.

### **Asignación por Población por Atender**

Estos recursos se distribuyen de manera residual a las entidades territoriales certificadas que incrementan la matrícula estatal en la respectiva vigencia en relación con la atendida en la vigencia anterior. La asignación por alumno la define anualmente la Nación, de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes.

---

<sup>8</sup> Ver Decreto 3752 de 2003, artículos 9, 10 y 11.

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que la matrícula es la variable más importante para la asignación de los recursos del SGP por población atendida y por población por atender, las entidades territoriales deben reportar al Ministerio de Educación Nacional la información solicitada en la Resolución No.166 de 2002, a través del Sistema de Información de Matrícula (SIMAT), en las fechas estipuladas en la Resolución 5360 de 2006

## Asignación por Complemento a la Población Atendida

Esta asignación se adiciona a los recursos por Población Atendida y Población por Atender, cuando se identifica que existe insuficiencia de recursos para garantizar los costos mínimos de prestación del servicio: gastos de nómina docente y directiva docente, incluidos los prestacionales; gastos administrativos autorizados; contratación de la prestación del servicio ajustada por ineficiencia; costo derivado del mejoramiento de calidad; y los costos derivados de la conectividad en establecimientos educativos oficiales (Decreto 923 de 2016).

El Complemento se obtiene de deducir el valor de los costos mínimos de prestación del servicio (según la información reportada por las entidades territoriales certificadas al Ministerio de Educación Nacional en los sistemas de información oficiales), a la suma conformada por el monto asignado en la vigencia respectiva por el criterio de Población Atendida y los excedentes netos de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación en la vigencia inmediatamente anterior por Prestación del Servicio (artículo 59 de la Ley 1753 de 2015).

### Gráfico 6

#### BALANCE PROYECTADO:

1) Suma (asignación por participación de población atendida + excedentes netos de la vigencia anterior)
<b>MENOS (-)</b>
2) Suma (valor de la nómina docente y directiva docente + gastos administrativos + contratación de la prestación del servicio ajustada por ineficiencia + costo derivado del mejoramiento de calidad + conectividad en establecimientos educativos oficiales)

Una vez establecido el valor del Complemento, se podrán aplicar descuentos por falta de reporte de información, por ineficiencia generada en cargos por encima de la planta viabilizada, por subutilización del recurso humano, por contratación realizada sin cumplir con la matrícula mínima y aquellos derivados de los resultados de las auditorías que practique el Ministerio de Educación Nacional.

Como parte de la asignación de Prestación del servicio, se distribuye desde la vigencia 2008 a las entidades territoriales certificadas recursos que tienen como un uso indicativo apoyar la continuidad de la conectividad en los establecimientos educativos estatales como parte del proyecto Red Educativa Nacional.

Desde la vigencia 2016 se distribuyen recursos destinados a reconocer el mejoramiento de la calidad educativa conforme a lo establecido por el artículo 2.3.8.8.2.4.2 del Decreto 1075 de 2015 y el Decreto 914 de 2016.

## Uso de los recursos para Prestación del Servicio

Los recursos de la participación para educación del SGP para Prestación de servicios se destinarán a financiar las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 que garanticen la prestación del servicio público educativo, **siendo prioritario el pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal docente y directivo docente:**

*“Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:*

*15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.*

*15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.*

*15.3. Provisión de la canasta educativa<sup>10</sup>.*

*15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.*

*Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley<sup>11</sup>.*

*Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.”*

Cubiertas las anteriores demandas y si hay capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos para alimentación escolar dentro de lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007 y su decreto reglamentario. Las entidades deben cumplir los lineamientos técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Escolar en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE.

#### **Asignaciones incluidas en la asignación por Población Atendida**

##### **•Porcentaje para gastos administrativos:**

En cumplimiento del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional define anualmente el porcentaje de los recursos distribuidos por Población Atendida que se podrá destinar para gastos administrativos.

*“El Gobierno Nacional determinará el porcentaje de las transferencias para prestación del servicio que se podrá destinar a financiar el personal administrativo de la educación. Dicho porcentaje debe garantizar el costo de la planta administrativa aprobada a la entidad territorial a 30 de noviembre de 2007; lo que supere el porcentaje señalado deberá ser asumido por la entidad territorial con sus recursos propios”*

Este porcentaje incluye la financiación de lo anteriormente conocido como “cuota de administración”. Con este porcentaje se debe financiar de manera prioritaria el pago de la nómina de personal administrativo, incluidos los aportes para las cesantías, seguridad social (salud, pensión y riesgos

---

<sup>10</sup> Conformada por los elementos de soporte pedagógico: dotaciones escolares, mobiliario, textos, bibliotecas, materiales audiovisuales y didácticos.

<sup>11</sup> Decreto 1851 de 2015 que reglamenta la contratación del servicio público educativo. Igualmente el decreto 2500 de 2010 que reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio (SEIP).

profesionales) y parafiscales; así como la afiliación y pago al Sistema General de Riesgos Laborales, de los estudiantes que cumplan con las condiciones señaladas en el Decreto 055 de 2015.

De acuerdo con la disponibilidad de recursos, una vez cubiertos los gastos de personal, se puede financiar la contratación de la prestación de los servicio de aseo y vigilancia para las instituciones educativas con personas jurídicas.

Es importante resaltar que el mayor costo que se origine en decisiones salariales o contractuales que supere los parámetros establecidos, deberá ser asumido por la entidad territorial con cargo a los recursos propios como lo señala la citada Ley.

#### • Jornada única:

Como parte de la asignación de Población Atendida, se distribuyen recursos adicionales sobre el valor de la tipología, correspondiente a la respectiva zona y nivel educativo, para los estudiantes atendidos en jornada única como un reconocimiento al costo adicional asociado a la presentación del servicio en esta jornada. Los recursos adicionales por jornada única deben usarse conforme a las prioridades definidas para los recursos de Prestación del Servicio, siendo prioritario el pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal docente y directivo docente.

#### • Necesidades Educativas Especiales y Capacidades Excepcionales (Decreto 366 de 2009):

Corresponden a recursos incluidos dentro de la asignación por Población Atendida<sup>12</sup> destinados a apoyar necesidades educativas especiales (NEE) y capacidades excepcionales. Se deben orientar a:

- Contratación de servicios de apoyo: intérpretes de lengua de señas, educadores especiales, modelos lingüísticos, psicopedagogos, psicólogos, terapeutas del lenguaje, entre otros.
- Formación de docentes: en educación inclusiva y en didácticas flexibles.
- Dotación con materiales didácticos, equipos educativos, tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) especializados para este tipo de población.

Esta asignación es descontada del valor de Población Atendida para el cálculo de recursos complementarios, por lo que se garantiza que conserve su destinación especial.

#### • Internados:

Los recursos para internados pueden ser utilizados en los siguientes conceptos:

- Alimentación: Compra de alimentos, preparación y costos de transporte para población atendida en la modalidad de internado.
- Dotación institucional: Mobiliario y material pedagógico específico para población atendida en la modalidad de internado.
- Adecuaciones de infraestructura: Mejoramiento y ampliación de infraestructura para garantizar la adecuada atención de la población atendida en la modalidad de internado.

---

<sup>12</sup> Previstos en el artículo 15 del Decreto 366 del 9 de febrero de 2009.

Esta asignación es descontada del valor de Población Atendida para el cálculo de recursos complementarios, por lo que se garantiza que conserve su destinación especial.

•**Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente:**

Se reconoce un valor adicional teniendo en cuenta que el servicio educativo que se imparta a adolescentes y jóvenes que se encuentren en Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) implica la organización de una oferta dirigida a desarrollar estrategias, modalidades diferenciadas e implementación de modelos educativos según edad y grado académico, la cual debe responder a las características propias de esta población.

Tal como se establece en el parágrafo del Artículo 2.3.3.5.8.3.4. del Decreto 2383 de 2015, la manutención, rehabilitación por consumo de sustancias psicoactivas, y cualquier otro servicio que no forme parte del componente educativo, no se incluirán dentro las contrataciones respectivas, excepto cuando dichos servicios sean contratados con recursos propios de la entidad territorial certificada en educación u otra fuente de recursos.

Esta asignación es descontada del valor de Población Atendida para el cálculo de recursos complementarios, por lo que se garantiza que conserve su destinación especial.

**Recursos para calidad educativa**

Este concepto de distribución está compuesto por dos asignaciones: los recursos para Calidad Matrícula oficial y Calidad-Gratuidad, con criterios de asignación diferentes.

**Calidad matrícula oficial**

Mediante el Decreto 1122 de 2011 incluido en el Decreto compilatorio 1075 de 2015 se reglamentó parcialmente el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que fija los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones para educación, dentro de los cuales se encuentra el de equidad para la distribución de los recursos de Calidad.

En el citado Decreto se definen los parámetros y las variables a tener en cuenta por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación Nacional, al definir anualmente la metodología para la distribución de los recursos de Calidad por matrícula oficial entre los municipios y distritos certificados y no certificados, así como a las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, para el financiamiento de las actividades que contribuyan al mejoramiento de la calidad educativa.

**Usos de los recursos para Calidad matrícula oficial**

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 señala las actividades que pueden ser financiadas con los recursos de la participación para educación del SGP, por las entidades territoriales certificadas y las no certificadas; sin embargo, el artículo 17 de la misma ley exceptúa los gastos de personal de cualquier naturaleza con los recursos de Calidad.

Por lo anterior, los recursos para Calidad matrícula oficial que reciben los distritos, municipios certificados y no certificados deben destinarse a financiar los siguientes conceptos de gasto:

- Construcción, ampliación y adecuación de infraestructura educativa.



- Mantenimiento de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de infraestructura educativa.
- Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje.
- Pago de servicios públicos de los establecimientos educativos estatales.
- Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales.
- Capacitación a docentes y directivos docentes, siempre y cuando cuente con la aprobación del comité de capacitación de la Secretaría de Educación certificada.
- Complementar, de ser necesario, la alimentación escolar. Como se establece en el Artículo 2.3.10.4.3. del Decreto 1852 de 2015 es deber de la entidad territorial:  
  
*“Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en este Título y en los lineamientos, condiciones y estándares del Ministerio de Educación Nacional” y además, “garantizar que en una institución educativa no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo”.* Por tanto, es necesario que las entidades territoriales, ya sea que ejecuten directa o indirectamente el Programa, administren y coordinen la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.
- Transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres conforme el parágrafo 2 del artículo 15 Ley 715 de 2001.

Los recursos asignados por Calidad matrícula oficial no podrán ser destinados por la entidad territorial para cancelar:

- Gastos de personal o contratos por servicios personales indirectos (personal supernumerario, honorarios, jornales, remuneración de servicios técnicos).
- Aseo y vigilancia de los establecimientos educativos.
- Aplicación pruebas tipo ICFES o cursos preparatorios para dicha prueba.
- Financiar beneficios individuales como kits escolares o uniformes.
- Pago de viáticos personal docente, directivos docentes y administrativos de los establecimientos educativos.
- Compra de elementos, maquinaria y equipo cuyo funcionamiento y mantenimiento genere gastos recurrentes al SGP.

Para garantizar la complementariedad y concurrencia de los recursos del sector, así como el mejoramiento de la educación en las entidades territoriales, cada alcalde de los municipios no certificados debe coordinar con la Secretaría de Educación certificada y con los directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción el uso y priorización de estos.



## Calidad gratuidad

A partir de la vigencia de 2008, el Gobierno Nacional ha asignado a los municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones (SGP), adicionales a los de Calidad por la matrícula oficial, con el fin de asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable<sup>13</sup> matriculada en establecimientos educativos estatales.

El Ministerio de Educación Nacional, empeñado en garantizar el derecho fundamental a la educación de la población en edad escolar, su acceso y permanencia en el sistema educativo, estableció a partir de la vigencia 2012, la gratuidad total para todos los estudiantes de las instituciones educativas oficiales -matriculados en los grados de transición al undécimo. Se exceptúan de ese beneficio, a los estudiantes de ciclos 1 al 6 de educación para adultos, el ciclo complementario de las escuelas normales superiores, grados 12 y 13, y a los estudiantes atendidos en instituciones educativas estatales que no son financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones.

Igualmente, los alumnos atendidos en instituciones educativas oficiales en las cuales funciona la contratación del servicio educativo, en cualquiera de sus modalidades, no se incluyen para la asignación de los recursos de Gratuidad teniendo en cuenta que la entidad territorial pacta con el prestador un valor integral por niño atendido y, en consecuencia, este no podrá cobrar a la Población atendida ningún valor adicional.

Estos dineros se giran directamente a los fondos de servicios educativos (FSE) de los establecimientos educativos, de acuerdo con la asignación per cápita definida anualmente por alumno y la matrícula reconocida. Los recursos deben ser incorporados sin situación de fondos por los distritos, municipios certificados y municipios no certificados.

Así mismo el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011, reforzado a través del Decreto 1851 de 2015 y compilados en el Decreto único reglamentario del Sector Educativo. Mediante el cual se definieron las condiciones de aplicación de la Gratuidad educativa, la administración y uso de los recursos que se asignen del Sistema General de Participaciones para este concepto y el procedimiento para el giro directo a los Fondos de Servicios Educativos (FSE) de las instituciones educativas estatales, entre otros aspectos.

Las entidades territoriales certificadas deben, mediante acto administrativo, establecer y reorganizar los Fondos de Servicios Educativos existentes en las instituciones educativas; reglamentar y promover la asociación de las instituciones educativas que por su tamaño y conformación no cuentan con capacidad administrativa y/o financiera para el manejo de los recursos, acorde con lo establecido en el Decreto 4791 de 2008 y las orientaciones contenidas en la Guía Fondos de Servicios Educativos.<sup>14</sup>

Las cuentas bancarias de los FSE, en donde se administren los dineros del SGP, deben estar debidamente registradas en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF Nación) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El procedimiento a seguir para tramitar el registro de las cuentas, la documentación que deben aportar los rectores y directores rurales a las secretarías de educación certificadas y estas últimas al Ministerio de Educación Nacional, se estableció en la

<sup>13</sup> Entendida como los estudiantes de Sisbén 1 y 2, desplazados, población en condición de discapacidad e indígenas no incluidos en el Sisbén.

<sup>14</sup> Está disponible para la consulta en la página [www.mineducacion.gov.co/publicaciones/guías](http://www.mineducacion.gov.co/publicaciones/guías)

Directiva Ministerial No. 23 expedida el 9 de noviembre de 2011 y demás normas que posteriormente la modifiquen<sup>15</sup>.

La modificación en la constitución de los Fondos de Servicios Educativos y los cambios en las cuentas deben ser reportados al Ministerio de Educación Nacional, siguiendo el procedimiento indicado en la Directiva Ministerial No. 23 y Circular No. 13 de 2016, con los documentos requeridos para el respectivo trámite. Dichas novedades serán tramitadas a través del Sistema de Información para el Seguimiento a la Gratuidad de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 4807 de 2011.

### **Administración y usos de los recursos para Calidad gratuidad**

Los recursos que reciben los establecimientos educativos estatales del SGP por concepto de Gratuidad, solo pueden utilizarse en los conceptos de gastos indicados en los artículos 11 del Decreto 4791 de 2008 y 9 del Decreto 4807 de 2011, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional y con sujeción al programa general de compras aprobado por el consejo directivo para los elementos que lo requieran de conformidad con las normas vigentes:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo.
- Adquisición de impresos y publicaciones.
- Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial.
- 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.
- 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.

---

<sup>15</sup> Está disponible para la consulta en la página [www.mineducacion.gov.co/asesoria jurídica/directivas ministeriales](http://www.mineducacion.gov.co/asesoria_juridica/directivas_ministeriales)

- Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos.
- 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.
- Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos, en las cuantías autorizadas por el consejo directivo.
- 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.
- Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica, enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.
- 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.
- Desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales.
- Costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller de sus educandos.
- Costos asociados a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por los estudiantes, boletines, agenda y manual de convivencia, carné escolar.

Los recursos asignados para garantizar la gratuidad **NO** podrán ser destinados a:

- Otorgar donaciones y subsidios con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos.
- 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 11 del Decreto 4791 de 2008.
- Contratar servicios de aseo y vigilancia del establecimiento educativo.
- Financiar alimentación escolar, a excepción de la alimentación para el desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias indicadas en el numeral 4 del artículo 10 del Decreto 4807 de 2011.
- Financiar cursos preparatorios del examen del ICFES, entre otros, que defina el Ministerio de Educación Nacional.
- Financiar la capacitación de funcionarios.
- Financiar el pago de gastos suntuarios.

Si bien el Decreto 4807 de 2011 amplió los conceptos de los gastos que pueden realizar las instituciones educativas con los recursos de Gratuidad, entre los cuales se consideran los servicios

públicos, esto no implica que la responsabilidad de la financiación en adelante deba ser asumida en su totalidad con dichos recursos. Las entidades territoriales certificadas y los municipios no certificados deben concurrir de manera complementaria con recursos del SGP para educación o recursos propios, en la financiación de los gastos que garanticen el funcionamiento de los establecimientos educativos y la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad. En este sentido, los gobernadores, alcaldes, las secretarías de educación, los rectores y directores rurales de los establecimientos educativos de su jurisdicción deben priorizar y concertar el uso que deba darse a los recursos del SGP en cada nivel.

### **Cancelaciones**

Los recursos del Sistema General de Participaciones que se distribuyen en cumplimiento al párrafo 2 del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, por concepto de Cancelaciones, se giran a los departamentos y al Distrito Capital a la cuenta del Fondo Territorial de Pensiones, los cuales están destinados para atender las prestaciones sociales del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975 y otras leyes de nacionalización de la educación, que estaban a cargo de las extintas Cajas o Fondos de Previsión Social de carácter territorial, como son:

- La nómina de los docentes nacionalizados que causaron el derecho a la pensión de jubilación o vejez, de invalidez y sustitución entre 1980 y 1989, es decir, antes de la creación de FOMAG y la de pensionados administrativos nacionalizados que causaron el derecho con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en los entes territoriales (30 de junio de 1996).
- El reajuste anual de oficio de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución, de acuerdo con las normas legales vigentes y reliquidaciones de pensión.
- El pago del auxilio funerario a quien demuestre haber sufragado los gastos de sepelio de un pensionado nacionalizado perteneciente a la nómina financiada con dichos recursos.
- El reconocimiento y pago de la sustitución pensional a favor de los beneficiarios, que cumplan los requisitos previstos en la Ley, de un pensionado nacionalizado que fallezca cuya pensión se financie con cargo a esta partida, incluida la publicación del edicto emplazatorio.

### **Asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones**

Prevía a la distribución del total de los recursos del Sistema General de Participaciones por sectores se deduce cada año el 4% para asignaciones especiales, de las cuales dos partidas están asociadas con el sector educativo como son el 0,5% que se destina a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar y el 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) para cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

La distribución de los recursos de asignaciones especiales la realiza el Departamento Nacional de Planeación de conformidad con las normas vigentes que los reglamenten.

### **Recursos para Alimentación Escolar**

Con los recursos de alimentación escolar se pretende mejorar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar registrados en la matrícula oficial, a través del suministro de un complemento alimentario, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje.

Los recursos de alimentación escolar los distribuye el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entre los municipios, distritos, y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas,

Guainía y Vaupés, con base en los criterios definidos en el artículo 17 de la Ley 1176 de 2007 y demás normas que lo reglamenten o modifiquen. El giro de estos recursos lo efectúa el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la cuenta que tiene la entidad territorial registrada para el recaudo de los recursos de la participación del SGP de propósito general, por mes vencido dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia.

Conforme a lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, las entidades territoriales deberán concurrir a la financiación del PAE en su territorio para la prestación del servicio; administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común; adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos; así como gestionar esquemas que permitan aunar esfuerzos financieros, técnicos y humanos, con el fin de ampliar la cobertura local del programa o mejorar la calidad de las minutas.

### **Recursos Fonpet**

Con la Ley 100 de 1993, los entes territoriales están obligados a establecer la magnitud del pasivo pensional de sus servidores activos, pensionados y retirados para constituir y/o provisionar las respectivas reservas en busca de garantizar la estabilidad fiscal y su futuro como entidad viable y autónoma.

El Congreso de la República creó, mediante la Ley 549 de 1999, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) como un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de patrimonios autónomos constituidos en entidades fiduciarias, en el cual se recaudan y asignan a cada entidad territorial los recursos provenientes de las diferentes fuentes, nacionales y territoriales, destinados por la Ley para cubrir el pasivo pensional.

Los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet, establecidos en el Parágrafo 2º del Artículo 2º de la Ley 715 de 2001, los distribuye el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre las entidades territoriales de acuerdo con los criterios establecidos en el decreto del Departamento Nacional de Planeación No. 2540 del 29 de diciembre de 2015,.

El parágrafo 4º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, establece que el saldo consolidado de la deuda que tienen las entidades territoriales con el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), correspondiente a los docentes que se pagaban con recursos propios de las entidades territoriales, financiados y cofinanciados, se pagará con cargo a los recursos del Fonpet del pasivo pensional del sector educativo.

A través del Decreto 4105 del 9 de diciembre de 2004 y sus modificatorios, la Nación reglamentó el procedimiento para la entrega y retiro de recursos del Fonpet de las entidades territoriales. En el Capítulo IV, artículos 16 y 17 precisa el procedimiento para la transferencia de recursos para la amortización de la deuda consolidada con FOMAG.

El saldo de la deuda de las entidades territoriales con el Fondo se define en los términos establecidos en el Decreto 3752 de 2003. Las entidades territoriales para garantizar la transferencia de los recursos al FOMAG deben incluir anualmente en sus presupuestos sin situación de fondos, el monto de los recursos del sector educativo que tienen en el Fonpet registrados a 31 de diciembre en el SIIF.

Respecto a los servidores administrativos al servicio de la educación y haciendo especial énfasis al personal nacionalizado, el pasivo pensional de estos servidores es responsabilidad del ente territorial a través del Fondo de Pensiones Territorial que sustituyó a la caja o fondo de previsión o entidad

territorial, en cumplimiento de la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, dichos servidores deberán estar incluidos en la base de la información de funcionarios activos, retirados y pensionados de cada entidad para la liquidación del pasivo pensional.

### **2.1.2 Recursos del Presupuesto Nacional para el Sector Educativo**

Corresponden a programas o proyectos prioritarios de Gobierno dirigidos a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia del servicio educativo en las entidades territoriales; los recursos para su financiación son canalizados a través del presupuesto de entidades del sector central, especialmente del Ministerio de Educación Nacional. Cada proyecto contempla una focalización, criterios y procedimientos específicos que apuntan al cumplimiento del respectivo Plan Sectorial de Educación. Dentro de los programas y proyectos existentes se destacan:

#### **Recursos adicionales del presupuesto nacional para cubrir diferencia por Aportes patronales personal docente y directivo docente afiliado a FOMAG**

El Artículo 81 de la Ley 812 de 2003, determinó que el valor de la tasa de cotización por los docentes afiliados al FOMAG corresponderá a la suma de aportes que para la seguridad social (salud y pensiones) establezcan las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, manteniendo la misma distribución que exista para empleadores y trabajadores. La distribución del monto de estos recursos entre las cuentas de salud y pensiones, es competencia del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (artículo 4 Decreto 2341 de 2003). El valor correspondiente al incremento en la cotización del empleador es financiado por recursos del Sistema General de Participaciones y con recursos adicionales del presupuesto nacional.

Actualmente, el porcentaje de cotización del empleador por los docentes y directivos docentes afiliados al FOMAG para seguridad social es del 20,5% (Decreto 4982 de 2007) y el valor correspondiente se financia así: el 8,5% con recursos del SGP para educación y el 12% con recursos que la Nación le transfiere.

#### **Alimentación escolar**

A través del artículo primero del Decreto 1852 de 2015, se estableció que el *“El Ministerio de Educación Nacional determinará los criterios para distribuir los recursos de la Nación y realizará las actividades institucionales necesarias para transferirlos a las entidades territoriales, con el fin de que estas, como responsables del servicio educativo en su jurisdicción y de la ejecución del PAE, realicen la implementación, financiación y ejecución del programa de acuerdo con los lineamientos del Ministerio y las necesidades locales”*.

Los recursos destinados al PAE deben ser invertidos en lo estipulado en el decreto mencionado.

1. Compra de alimentos, acorde con las características definidas en los Lineamientos Técnicos - Administrativos del programa.
2. Contratación del personal manipulador de alimentos requerido para la operación del programa.
3. Transporte de Alimentos
4. Dotación de menaje, equipos y utensilios necesarios para la prestación del servicio de alimentación escolar, así como para su reposición cuando se requiera.
5. Dotación de insumos e implementos de aseo para las instituciones educativas donde se realice la operación del programa.



6. Suministro de combustible para la preparación de alimentos, de acuerdo con la modalidad de atención suministrada.
7. Contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar.
8. Construcción y mejoramiento de la infraestructura destinada para el almacenamiento, preparación, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas donde se realice la operación del programa.
9. Supervisión, interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del programa de alimentación escolar.

Los recursos del PAE no podrán destinarse para los fines de los numerales 4 y 8, si ello implica la disminución de las coberturas actuales o el detrimento en la calidad de la prestación del servicio

Como se establece en el párrafo del artículo 2.3.10.3.7. del Decreto 1852 de 2015, los recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional que queden sin- ejecución al cierre de la vigencia, podrán ser utilizados con la destinación que establezca el Ministerio para la ejecución del PAE.

La resolución No. 16432 de 2015 expide los lineamientos técnicos y administrativos, los estándares y condiciones mínimas del programa PAE y la Circular 47 de 2015 los lineamientos para la ejecución del programa en la vigencia 2016.

### **Programa nacional de alfabetización para jóvenes y adultos<sup>16</sup>**

Una de las cinco líneas estratégicas de política del sector educativo está orientada a la superación del analfabetismo. Para dar continuidad a las acciones realizadas entre 2010 y 2014, con las cuales se alfabetizaron 400.000 jóvenes y adultos, en el siguiente cuatrienio se consolidarán y fortalecerán nuevas estrategias que lleven a cumplir la meta de que Colombia sea declarada un territorio libre de analfabetismo. Según los parámetros establecidos por la Unesco, para esto se debe alcanzar una tasa de analfabetismo inferior al 4%.

Alfabetizar requiere de un esfuerzo significativo y del compromiso de diversos actores. Por lo anterior, además de un trabajo conjunto con todas las entidades territoriales, se pondrán en marcha varios mecanismos de intervención, entre los cuales se encuentran:

- Compromiso de las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas para la erradicación del analfabetismo.
- Continuar con alianzas público privadas e intersectoriales.
- Dinamizar el apoyo de voluntarios de las universidades, que asegurará que jóvenes vinculados a la educación superior se sumen como alfabetizadores en todo el país.
- Fortalecimiento de la alianza con el SENA que brindará alfabetización integrada a la formación laboral complementaria.
- Suscripción de convenios entre el Ministerio y diferentes actores que pongan en marcha modelos educativos diseñados especialmente para la alfabetización y la educación básica de adultos.

<sup>16</sup> Pioneros El programa de los mejores capítulo 5 “Colombia libre de Analfabetismo”.

El cumplimiento de la meta propuesta, requerirá de un esfuerzo conjunto entre los niveles nacional y territorial. Por esta razón, el Ministerio ha diseñado unos mecanismos de cooperación que cuentan con aportes de la Nación como de las entidades territoriales.

- Cofinanciación para la implementación de modelos de alfabetización.
- Dotación de material para las personas que hacen parte del proceso de alfabetización.
- Capacitación, seguimiento y evaluación a docentes y beneficiarios, en los modelos de alfabetización en ejecución.

Los gobiernos locales deben sumarse a esta iniciativa con:

- Designación de un delegado de la Secretaría de Educación a cargo del programa “Colombia Libre de Analfabetismo”.
- Focalización y caracterización de la población iletrada identificada para el cumplimiento de la meta.
- Movilización social promoviendo la matrícula de los jóvenes y adultos iletrados con las comunidades donde están ubicados los EE oficiales.
- Socialización del Programa con los rectores de los establecimientos educativos oficiales para asegurar su compromiso en el desarrollo del mismo.
- Disponibilidad de infraestructura educativa oficial para atender a la población beneficiaria.
- Reporte en el SIMAT de la totalidad de los beneficiarios de “Colombia Libre de Analfabetismo”.
- Seguimiento a los establecimientos educativos y a los docentes vinculados al Programa.

Esfuerzos para ampliar la cobertura del Programa a través de:

- Adicionar con recursos los contratos vigentes que tenga el MEN para que la entidad territorial respectiva pueda ser incluida en la priorización hecha por el MEN.

### **Recursos del Sistema General de Regalías**

El Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 5 del 18 de julio de 2011, mediante el cual se constituye el Sistema General de Regalías como el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones de los recursos naturales no renovables.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Con la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, se regula la organización y funcionamiento del sistema General de Regalías, se determina la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.



En el Decreto 1077 del 17 de mayo de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley del Sistema General de Regalías, se definen las etapas y procedimientos que deben cumplir los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos de regalías, dentro de las cuales se precisan:

1. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, y las comunidades étnicas minoritarias, podrán, siguiendo la Metodología General Ajustada (MGA), definida por el Departamento Nacional de Planeación y disponible en su página web, al igual que los lineamientos definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, formular, ante las Secretaría de Planeación municipal o departamental, iniciativas a ser financiadas con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.
2. Las Secretarías de Planeación de los municipios y departamentos, previa revisión de que el proyecto se hubiese formulado siguiendo la metodología y lineamientos definidos por el Departamento Nacional de Planeación, los lineamientos definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, y previa revisión del cumplimiento de las características definidas en el artículo 23 del Decreto-ley 1530 de 2012, presentarán el respectivo proyecto a la Secretaría Técnica del órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) respectivo.

La determinación del OCAD competente para viabilizar y registrar los proyectos se adelantará teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- a) La identificación geográfica del proyecto, definida por la entidad territorial o conjunto de entidades territoriales en donde se desarrollen actividades específicas de intervención en el proyecto de inversión.
- b) Fuente con la cual busca ser financiado el proyecto de inversión (Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Compensación Regional, de Desarrollo Regional, asignaciones directas, entre otros).

Los lineamientos generales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretenden financiar con recursos del fondo de compensación regional, del fondo de desarrollo regional y de las asignaciones directas del SGR los define la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

3. Una vez recibido un proyecto de inversión por la Secretaría Técnica del OCAD, esta lo remitirá a la instancia encargada de adelantar la verificación de requisitos siguiendo las siguientes reglas:

- a) Al Departamento Nacional de Planeación los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional.
- b) Al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a los recursos del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación.
- c) A las secretarías de planeación de la respectiva entidad territorial los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo a regalías directas y asimiladas.

Dentro del mismo término, la Secretaría Técnica del OCAD remitirá al comité de carácter consultivo determinado por este para que el mismo profiera su concepto sobre la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión.

4. Una vez recibidos por parte de la Secretaría Técnica del OCAD los conceptos de verificación de requisitos, y de oportunidad, conveniencia y solidez, se procederá a convocar a sus miembros e invitados para determinar si el proyecto es viable.

5. Cuando el OCAD determine que un proyecto es viable, a través de la secretaría técnica del mismo se procederá a su registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, según el fondo a través del cual este será financiado o si corresponde a recursos provenientes de regalías directas y compensaciones.

### **Recursos de Ley 21 de 1982**

Corresponden a la contribución especial del 1% sobre el valor de la nómina mensual que realiza la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios en cumplimiento del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982; recursos que recauda el Ministerio de Educación Nacional y que en virtud del Artículo 143 de la Ley 1450 de 2011 están orientados a financiar proyectos de construcción, mejoramiento en infraestructura y dotación de establecimientos educativos oficiales urbanos y rurales. Estos hacen parte del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) creado por el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015 – PND 2014-2018.

Las prioridades de inversión, así como los criterios de destinación y asignación están señalados en la Resolución Ministerial No. 200 del 05 de enero de 2015.

#### **2.1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales**

Conforme a lo establecido en la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales podrán destinar recursos propios al sector educativo a cargo del Estado, dichos recursos pueden destinarse especialmente a proyectos de inversión que permitan el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, la provisión de la canasta educativa, la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de transporte y alimentación, entre otros, sin generar gastos recurrentes para el SGP.

Las entidades territoriales certificadas podrán asignar recursos para ampliar la cobertura educativa, a través de la contratación de la prestación del servicio educativo; también para realizar contratos de prestación de servicio de procesos no misionales como son los de vigilancia y aseo de los establecimientos educativos.

#### **2.1.4 Recursos de excedentes del sector solidario**

De conformidad con el Decreto 2880 de 2004, que reglamenta la Ley 863 de 2003, respecto de los recursos generados en la vigencia fiscal 2004 y siguientes, las instituciones del sector solidario (cooperativas y mutuales) para ser sujetos de la exención de impuesto sobre la renta, deberán invertir en educación formal una suma igual o superior al 20% del excedente del ejercicio de tal año. Las alternativas de inversión de los recursos son las siguientes:

- Inversión en cupos para la educación superior a través de la cofinanciación del proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia, (ACCES)” que administra el Instituto Colombiano

de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), de acuerdo con las políticas y criterios de asignación de créditos de dicho Instituto.

- Creación de fondos individuales por entidad para dar subsidios a cupos escolares en educación formal preescolar, básica, media y superior, administrados conjuntamente por la entidad y el ICETEX, de acuerdo con las políticas y criterios del ICETEX y con las que se establezcan en el reglamento del fondo.
- Aportes para subsidios a cupos escolares en educación preescolar, básica y media, en un fondo común, administrado conjuntamente por el ICETEX, el Ministerio de Educación y organismos representantes de las cooperativas y mutuales, de acuerdo con las políticas y criterios del ICETEX, y con las que se establezcan en el reglamento del fondo.
- Proyectos educativos adelantados por las entidades, conjuntamente con las Secretarías de Educación de los Departamentos, Distritos o Municipios Certificados, previo visto bueno del Ministerio de Educación Nacional.
- Financiación de proyectos de alimentación y transporte escolar, y adquisición de predios que deberán ser escriturados al respectivo municipio.

## **2.2 Presupuesto de gastos**

Con la determinación de los recursos con los cuales la entidad territorial dispondrá por cada fuente de financiación para atender la prestación del servicio público educativo, se debe hacer la programación de los gastos.

Dentro del análisis de los gastos, se debe tener en cuenta la frecuencia, destinación y magnitud de los mismos, prestando especial atención a los gastos recurrentes o gastos mínimos que permitan mantener la oferta educativa oficial existente y los que por disposiciones reglamentarias, no se pueden aplazar, como el caso de la nómina del personal docente, directivo docente y administrativo, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos requeridos para garantizar la prestación del servicio, así como los costos de la contratación del servicio educativo en las condiciones establecidas en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, para garantizar la continuidad de los alumnos en el sistema educativo cuando se demuestre la insuficiencia en el sector oficial.

### **2.2.1 Estructura del Presupuesto de Gastos**

El presupuesto de gastos del sector educativo está dividido en Gastos de Funcionamiento que corresponden a la administración central de la entidad territorial (Secretaría de Educación) y Gastos de Inversión que son aquellos orientados directamente a la prestación del servicio educativo.

#### **Gastos de Funcionamiento**

Los gastos de funcionamiento representan gastos de consumo del Estado que contemplan los recursos físicos, técnicos o humanos, cuyo objetivo es el mantenimiento de la administración para el desempeño de las funciones.

Los gastos de funcionamiento se dividen en gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes, en los cuales incurre la entidad territorial para la administración del sector a través de la Secretaría de Educación – administración central.

### **Gastos de Personal**

Se refieren a los gastos de la Secretaría de Educación – administración central, como contraprestación de los servicios que recibe, sea por una relación laboral de planta o a través de contratos laborales.

La entidad territorial debe hacer claridad tanto en la fuente de financiación de estos gastos, así como diferenciar por la relación laboral, cabe mencionar, planta, remuneración de servicios técnicos y honorarios.

### **Gastos Generales**

Son aquellos de carácter no personal, o generados por el uso de bienes muebles o inmuebles, que contribuyen al funcionamiento de la administración central. Incluyen también la compra de materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, seguros, entre otros, correspondientes a la Secretaría de Educación de la entidad certificada.

### **Gastos de Inversión**

Los gastos de inversión son aquellos que incrementan la capacidad de producción, la productividad física, económica o social. El gasto social en educación es un gasto de inversión (Sentencia C-151 de 1995).

Por lo anterior, los gastos financiados con recursos del SGP deben ser manejados principalmente como gastos de inversión, por dirigirse al financiamiento de los servicios a cargo de las entidades territoriales, los cuales corresponden con la finalidad social del Estado, con excepción de los gastos para el funcionamiento de la Secretaría de Educación que se atienden con cargo al porcentaje de gastos administrativos autorizado de los recursos del SGP Educación.

Estos gastos serán organizados en proyectos de acuerdo con el Plan Sectorial, tanto nacional como regional, de manera que permitan mejorar la cobertura, calidad y eficacia del servicio educativo. Dichos proyectos deberán tener definidas metas, tanto físicas como financieras y ser incluidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones de cada entidad territorial e inscritos en los bancos de proyectos territoriales, de manera que se organice su ejecución y se facilite su seguimiento. Para tal efecto, la entidad territorial analizará los costos de cada proyecto, dándoles prioridad de conformidad con lo estipulado en la Ley 715 de 2001.

Los gastos de inversión en educación estarán organizados por proyectos que apunten a los ejes definidos en el sector: cobertura, calidad y eficiencia. Para su cálculo deberá considerarse en primera instancia, la financiación de las erogaciones recurrentes como pago de nómina, contratos de prestación del servicio educativo y funcionamiento básico de establecimientos educativos. Los recursos restantes deberán dirigirse a otros proyectos de inversión identificados en el Plan Sectorial que apunten al logro del cumplimiento de las metas propuestas.

En el proyecto de nómina se debe tener en cuenta que para el pago de los servicios personales hay una parte que se causa sin situación de fondos<sup>17</sup>, que corresponde al aporte para la seguridad social que debe realizar el docente y directivo docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales

---

<sup>17</sup> Parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

del Magisterio (FOMAG), y que se descuenta directamente del giro mensual que se realiza a la entidad territorial de los recursos del SGP para educación, razón por la cual los salarios base de liquidación: sueldo, sobresueldo y horas extras, se deben presupuestar y ejecutar, con y sin situación de fondos, como efectivamente se causan.

El aporte para la seguridad social (salud y pensiones) a cargo del afiliado es del ocho por ciento (8%) del valor conjunto de los salarios base de liquidación que devengue el servidor; el 92% de los mismos van con situación de fondos.

La financiación de estos proyectos será establecida teniendo en cuenta la totalidad de los recursos de la participación para educación, los recursos propios, los recursos de programas y proyectos nacionales y otros recursos con que cuente la entidad para el sector educativo, identificando para cada uno las fuentes de financiación.

### 3. MONITOREO AL USO DE RECURSOS

En desarrollo de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, en especial lo dispuesto en los numerales 5.4 y 5.9, así como el Decreto 028 de 2008 y sus Decretos Reglamentarios, le corresponde a las autoridades del orden nacional, desarrollar las actividades de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que ejecuten las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las que correspondan a los organismos de control.

El Ministerio de Educación Nacional en el marco de sus competencias y con el propósito de cumplir con las actividades de monitoreo al uso de los recursos del sector identifica las situaciones particulares de cada entidad territorial, define las líneas de asistencia técnica a ofertar, adelanta estudios que le permitan soportar la toma de decisiones sectoriales y calcula indicadores específicos y estratégicos para medir la gestión administrativa y financiera, dicha labor se fundamenta en la información que reportan las entidades territoriales a través de los sistemas de información dispuestos por la Nación y la obtenida a través de las actividades de asistencia técnica y visitas de seguimiento.

#### 3.1 Sistema de información

##### 3.1.1 Formulario Único Territorial (FUT)

Creado por el Artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y adoptado por el Decreto 3402 del 2007, es un Formulario diseñado para capturar la información financiera, económica y social de los entes territoriales hacia los organismos del nivel central para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control.

Las entidades del nivel territorial reportan el FUT a través del sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), que garantiza la generación, transmisión, procesamiento y publicación de la información financiera pública, necesaria para el seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales del nivel central, el cual es administrado por la Contaduría General de la Nación.

El reporte del FUT es trimestral acumulable de uno a otro trimestre, las cifras se reportan en miles de pesos; el calendario de presentación de los reportes para cada vigencia por parte de los Departamentos, Distritos y Municipios es el definido en el Artículo 3 del Decreto 3402 de 2007, sin embargo, el Contador General de la Nación, dentro de las facultades que le otorga el decreto, previa autorización de la Comisión Interinstitucional<sup>18</sup> del FUT, puede prorrogar dichas fechas<sup>19</sup>.

El siguiente es el calendario vigente de reporte al FUT:

<sup>18</sup> Establecida en el artículo 5 del Decreto 3402 de 2007, es responsable de coordinar, evaluar y actualizar el FUT de acuerdo con las necesidades de información de naturaleza financiera, económica, geográfica, social y ambiental, que los usuarios estratégicos requieran que sea reportada por parte de las entidades territoriales

<sup>19</sup> La Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 194 del 20 de abril de 2012, fijó las fechas para el reporte extraordinario del FUT, que se indican en el cuadro.

<b>Corte</b>	<b>Reporte Oportuno</b>	<b>Reporte Extemporáneo</b>
31 de marzo	30 de abril	30 de mayo
30 de junio	31 de julio	31 de agosto
30 de septiembre	31 de octubre	30 de noviembre
31 de diciembre	15 de marzo del año siguiente	15 de abril

El representante legal de la respectiva entidad territorial, el secretario de hacienda, o quien haga sus veces y el contador público a cuyo cargo esté la contabilidad de la entidad territorial, son los funcionarios responsables del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la presentación y certificación de la información del Formulario Único Territorial; también lo son los directores y jefes financieros de los órganos de control, corporaciones públicas y entidades descentralizadas del orden territorial por reportar la información al sector central para su consolidación.

La Secretaría de Educación de la respectiva entidad territorial certificada, debe verificar con la secretaría de hacienda o quien haga sus veces, la información sectorial a reportar en el FUT, garantizando la calidad, consistencia y oportunidad en el reporte. Lo anterior, es de suma importancia para cada entidad territorial debido a que la calidad de la información reportada a través del FUT es fuente oficial para todo lo relacionado con la ejecución financiera en educación. Información incompleta o errónea podría verse reflejada en la afectación de la asignación de los recursos de Educación y en la evaluación de la entidad territorial certificada por parte del Ministerio de Educación Nacional.

A partir de la información financiera reportada a través del FUT, el Ministerio de Educación Nacional mide y evalúa mediante indicadores cómo se financia el sector, el uso eficiente de los recursos, la composición del gasto, el nivel de incorporación, ejecución y reservas, entre otros.

El incumplimiento en el reporte oportuno de información a través del FUT, generará las sanciones disciplinarias a que haya lugar. Para tal efecto, el Contador General de la Nación informará a la autoridad competente el listado de las entidades territoriales que incumplieron, con el fin de que se inicie el respectivo proceso.

### **3.1.2 SINEB – Anexo 31 de Nómina**

Las secretarías de educación certificadas deben reportar en el Anexo 31 del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media- SINEB la información de nómina. Esta información le permite al Ministerio verificar la consistencia y calidad del reporte del Formulario Único Territorial por concepto de pago de personal para cada uno de los cargos (docentes, directivos docentes y administrativos), aportes patronales y parafiscales, y es un insumo importante para fortalecer el seguimiento al uso de los recursos del SGP y verificar el cumplimiento por parte de las entidades territoriales de las obligaciones de carácter laboral.

Es importante tener en cuenta que el Anexo 31 de nómina debe guardar concordancia con las especificaciones detalladas en el anexo 3A (planta de personal).

### **3.1.3 Sistema de información Fondos de Servicios Educativos – SIFSE**

El Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento del artículo 2.3.1.6.4.10. del Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015, para el monitoreo al uso de los recursos del SGP girados a los Fondos de Servicios Educativos, desarrolló el SIFSE, para que los establecimientos educativos estatales reporten la información financiera de los fondos de servicios educativos por fuente de ingresos y gasto de funcionamiento e inversión definidos.

Con dicho aplicativo se busca garantizar que los establecimientos educativos den cumplimiento al reporte trimestral de la ejecución de los recursos de Gratuidad a la Secretaría de Educación de acuerdo con los criterios señalados en el literal C del numeral 1 del artículo 2.3.1.6.4.9. del Decreto 1075 del 2015. Igualmente, para que los gobernadores y los alcaldes de los municipios certificados realicen el seguimiento al uso de los recursos, según las competencias asignadas en la Ley 715 de 2001.

Es importante aclarar que los establecimientos educativos pueden tener en sus cuentas un mayor grado de desagregación de los conceptos de gastos al indicado en el aplicativo, que les permita efectuar un mejor control al uso de los recursos y al seguimiento de los mismos por parte de la respectiva entidad territorial.

Las dudas conceptuales que se presenten en el diligenciamiento del reporte, así como el apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable deben ser solicitados por los establecimientos educativos a la entidad territorial certificada de la cual depende, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3.1.6.3.18. del Decreto 1075 de 2015 y la Ley 715 de 2001. Las inquietudes que no puedan ser resueltas por la entidad territorial deberán ser consultadas por esta al Ministerio a través de la mesa de ayuda que se habilite para tal fin.

### **3.2 Asistencia Técnica**

La Asistencia Técnica es uno de los servicios que ofrece el Ministerio de Educación Nacional en desarrollo de su misión, consiste en brindar asesoría a los diferentes entes territoriales en el diagnóstico de su situación, la administración de sus recursos financieros, humanos, información de matrícula y utilización de herramientas tecnológicas, encaminadas a fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación, enfocada al aumento continuo de la cobertura, la pertinencia, calidad de la oferta educativa y la eficiencia del sector.

Para prestar dicho servicio se evalúan las necesidades, deficiencias y demanda de asistencia de las entidades territoriales, las cuales permiten establecer líneas de acción, ejes temáticos y servicios sobre los cuales prestar asistencia técnica, constituyendo de esta manera el portafolio de servicios.

Dentro del Proyecto de Fortalecimiento a la Gestión de las secretarías de educación y de los establecimientos educativos, la asistencia técnica orientada a las actividades de monitoreo al uso de los recursos del SGP se presta a través de talleres, visitas de acompañamiento, acompañamiento virtual, curso virtual, comunicación telefónica y escrita y producción de guías; por solicitud de las entidades territoriales o a criterio del Ministerio cuando se



presentan falencias en la oportunidad y calidad de la información o en deficiencias manifiestas en la prestación del servicio.

### **3.2.1 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control**

Con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 04 de 2007, definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se ejecuta con los recursos del Sistema General de Participaciones mediante la expedición del Decreto 028 de 2008 y sus Decretos Reglamentarios<sup>20</sup>, la cual tiene por objeto identificar y cualificar los posibles eventos de riesgo y las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios.

En desarrollo de la citada estrategia, es competencia del Ministerio de Educación Nacional realizar el monitoreo que permita identificar acciones u omisiones por parte de las entidades territoriales que puedan poner en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educativo. La Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dependencia a la que fueron trasladadas las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control y quien lidera la estrategia, realiza las actividades de seguimiento y control.

En el evento que el MEN en ejercicio de las actividades de monitoreo identifique en las entidades territoriales situaciones que puedan poner en riesgo la prestación del servicio educativo, se comunica la situación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que este, a partir de las evidencias, cualifique los riesgos y definan las medidas que deben aplicarse para superarlos.

El artículo 9 del Capítulo IV del Decreto 028 de 2008, determina las siguientes situaciones como eventos de riesgo que se pueden presentar en las entidades territoriales en la prestación de los diferentes servicios o en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones:

1. No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el Gobierno Nacional y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea.
2. No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorías, la información y/o soporte requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados.
3. Presentar a la corporación de elección popular correspondiente un presupuesto no ajustado a las normas que rigen la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.
4. Cambio en la destinación de los recursos.
5. Administración de los recursos en cuentas no autorizadas para su manejo o no registradas ante el Ministerio del sector al que correspondan los recursos.

---

<sup>20</sup> Decretos 2911 de 2008, 168 de 2009, 791 de 2009, 2613 de 2009 y 3979 de 2009.

6. Realización de operaciones financieras o de tesorería no autorizadas por la ley.
7. Registro contable de los recursos que no sigue las disposiciones legales vigentes.
8. Procesos de selección contractual en trámite cuyo objeto o actividades contractuales no se hallen orientados a asegurar la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
9. No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores.
10. No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija.
11. No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios, SISBEN, o de estratificación, actualizados y en operación, bajo parámetros de calidad.
12. No cumplimiento de las condiciones de focalización, identificación de beneficiarios de programas sociales, estratificación y demás procedimientos previstos para la adecuada focalización y ejecución del gasto social.
13. No disponer de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, cuando la ley lo exija.
14. La imposición de sanciones por parte de los organismos de control relacionadas con el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.
15. Afectación de los recursos del Sistema General de Participaciones con medidas cautelares.
16. No cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, fijadas por la autoridad competente.
17. Suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto o actividades contractuales no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente, no cumplan con los fines para los cuales están destinados los recursos, o no aseguren el cumplimiento de metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios.
18. Aquella situación que del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Dependiendo de los eventos de riesgo y las evidencias encontradas dentro del proceso de monitoreo o seguimiento, se determina si es necesaria la adopción de algún tipo de medida, ya sea de carácter preventivo o correctivo<sup>21</sup>, situación que será notificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) a la entidad territorial mediante acto administrativo debidamente

---

<sup>21</sup> El Decreto 028 de 2008 en su Capítulo V establece los tipos de medidas preventivas y correctivas que se pueden adoptar dependiendo de los eventos de riesgos encontrados, igualmente establece los plazos y trámites que deben adelantar para la adopción de la medida.

motivado, el cual indicará el evento o eventos de riesgo encontrados, la evidencia que amerita la adopción de la correspondiente medida, la vigencia de la misma y las acciones que debe adelantar la entidad territorial para superar los eventos de riesgo.

La medida preventiva se consolida con la adopción y ejecución de un plan de desempeño por parte de la entidad territorial, que deberá contar con las autorizaciones necesarias de la respectiva corporación pública, en el cual se obliga a asumir y desarrollar una serie de actividades orientadas a mitigar o eliminar los eventos de riesgo en un plazo determinado; los compromisos asumidos son de carácter unilateral y serán ejecutados por las distintas administraciones, mientras el respectivo plan de desempeño se encuentre vigente.

La no adopción del plan de desempeño en los plazos establecidos en la norma o la no incorporación de los ajustes requeridos o el incumplimiento del mismo da lugar a la adopción inmediata de medidas correctivas por parte de las autoridades competentes.

Las medidas correctivas dispuestas en el Decreto 028 de 2008 tienen carácter cautelar y están encaminadas a ejercer el control a los eventos de riesgo identificados, podrán adoptarse de manera directa desde las actividades de monitoreo o seguimiento cuando las situaciones detectadas evidencien riesgos inminentes en la utilización de los recursos o en la prestación del servicio; estas medidas deben sujetarse en lo pertinente al procedimiento dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Las medidas correctivas consideradas en el citado decreto son:

1. Suspensión de giros del Sistema General de Participaciones de forma sectorial o general: en esta medida se suspende el giro sectorial o general de los recursos a la entidad territorial, sin que se afecte el derecho jurídico de la misma a participar en los recursos del Sistema General de Participaciones, ni la continuidad en la prestación del servicio. La entidad territorial responsable aplazará las apropiaciones presupuestales que se adelanten con cargo a estos recursos, y no podrá comprometer los saldos por apropiar de los recursos sometidos a la medida de suspensión de giro.

Adoptada la medida, la entidad territorial no podrá comprometer los saldos de apropiación y los actos o contratos que suscriba o celebre serán nulos de pleno derecho y, por lo tanto, no producen efectos legales.

2. Giro directo: En esta medida se giran directamente, sin intermediación de la entidad territorial respectiva, los recursos a los prestadores de los servicios de que se trate, o a los destinatarios finales, siempre que medie con ellos una relación legal o contractual definida para garantizar la prestación del servicio. La entidad territorial debe contratar una fiducia pública que se encargará de administrar, verificar, aprobar y pagar los gastos ejecutados por la entidad territorial previo concepto de Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF). La entidad territorial efectuará la ejecución presupuestal sin situación de fondos.
3. Asunción temporal de competencias: En esta medida la competencia para la prestación del servicio la asumirá temporalmente el departamento en el caso de los

municipios, o la Nación en el caso de los departamentos o distritos, en los siguientes eventos:

- ✓ Cuando la entidad territorial no adopte el plan de desempeño o no incorpore los ajustes requeridos.
- ✓ Cuando la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) en coordinación con el ministerio respectivo, establezca el incumplimiento del plan de desempeño adoptado por la entidad territorial.
- ✓ De manera directa cuando se evidencien situaciones que presenten inminente riesgo en la utilización de los recursos o en la prestación del servicio.

En esta medida la Nación o el departamento están facultados para ejercer las atribuciones administrativas, institucionales, presupuestales, financieras, contractuales, de ordenación del gasto y nominación del personal que garanticen la prestación del servicio con los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al respectivo sector, a través de un administrador o de un tercero contratado que tendrá las facultades propias del jefe del organismo intervenido.

4. Suspensión de procesos contractuales: Es la medida por la cual la Procuraduría General de la Nación solicita suspender de manera inmediata los procesos de selección contractual, en los cuales no se prevea o asegure el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios o no se adecuen a los trámites contractuales o presupuestales dispuestos en la Ley, antes de que se expida el acto administrativo de adjudicación respectivo, con base en los hallazgos encontrados en desarrollo de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

### **3.3 Visitas de seguimiento**

A las entidades bajo medida preventiva de Plan de Desempeño, la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le asigna un coordinador para acompañarlos en la ejecución, rendir informes y recomendaciones periódicas, en desarrollo de la misma se realizan visitas conjuntas con el Ministerio en donde se documentan las acciones adelantadas por la entidad territorial para evaluar el avance de los compromisos asumidos. Sin embargo, el MEN independientemente programa visitas para realizar acompañamiento y seguimiento a las mismas con el fin de apoyarlas para superar los eventos de riesgo o solicitar la ampliación de la medida o recomendar otra cuando no se observan avances significativos en el cumplimiento de los compromisos sectoriales por parte de la Secretaría de Educación.

## 4. APÉNDICE: DESCRIPCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL FINANCIADOS CON SGP

Para facilitar la estimación del costo de los servicios personales asociados a la nómina del personal docente, directivo docente y administrativo vinculado a las plantas del sector educativo que se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, así como los servicios personales indirectos y las contribuciones inherentes a la nómina al sector privado y público, a continuación se señalan las pautas generales que la entidad territorial debe tener en cuenta para la elaboración del presupuesto:

### **Servicios personales asociados a la nómina**

Comprende la remuneración por concepto de sueldos y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal, tales como:

#### Sueldos de personal de nómina

Para determinar la partida requerida por este concepto se tomarán como base las nóminas del personal administrativo, docente y directivo docente vinculados a las plantas viabilizadas que se financian con cargo a los recursos de la participación para educación del SGP. Para el personal docente y directivo docente se considerará el grado del escalafón acreditado por resolución expedida por la entidad territorial y la asignación básica mensual que corresponda a cada uno de los cargos, según los decretos que expida el Gobierno Nacional. Para el personal administrativo homologado a la estructura de cargos de la administración territorial, la asignación básica mensual será la que determine anualmente la Asamblea departamental o el Concejo municipal<sup>22</sup>.

Así mismo, en este concepto se incluye el recargo por jornada ordinaria nocturna del personal de vigilancia (celadores).

Teniendo en cuenta el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, conforme con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la jornada laboral máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 8 horas diarias, es decir, 44 horas semanales, esta norma es aplicable a los empleados públicos territoriales en virtud de la Sentencia C-1063 del 16 de agosto de 2000.

En el caso de los funcionarios administrativos, para efectos de determinar recargos por labores en horas extras, jornada nocturna o jornadas mixtas, se entiende que la jornada diurna en el sector público está comprendida entre las 6:00 a.m. y las 6:00 p.m. y la jornada nocturna entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a. m.

Sin perjuicio de los que dispongan normas especiales para quienes trabajan por el sistema de turnos, los empleados que ordinaria o permanentemente deban trabajar en jornada nocturna tendrán derecho a recibir un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor de la asignación mensual. Esta remuneración adicional no se cataloga como tiempo extra o suplementario y no es susceptible de ser compensado en tiempo, sino que el servidor tiene derecho a ese reconocimiento por cumplir habitualmente su jornada de trabajo en horario nocturno.

---

<sup>22</sup> Con recursos del SGP se reconoce el costo de la planta administrativa aprobada a la entidad territorial a 30 de noviembre de 2007 en términos reales, lo que exceda de dicho costo lo asume la entidad territorial con recursos propios (artículo 31 de la Ley 1176 de 2007).

En el caso de las jornadas mixtas, es decir, cuando las labores se desarrollan ordinaria o permanentemente en jornadas que incluyan horas diurnas y horas nocturnas, la parte del tiempo que laboró en horario nocturno se remunerará con el recargo del treinta y cinco por ciento (35%).

El pago de horas extras nocturnas es incompatible en un mismo horario de trabajo con el recargo a la jornada nocturna, teniendo en cuenta que el pago de las horas extras procede siempre que el tiempo laborado supere la jornada ordinaria de trabajo. El pago del recargo nocturno se causa presupuestalmente por el rubro de sueldo y no por el de horas extras, dominicales y días festivos.

En el caso de docentes y directivos docentes, la autoridad nominadora no podrá incluir ni pagar asignaciones adicionales que no estén determinados en el Decreto de salarios correspondiente. Por lo anterior, no es procedente establecer recargos por jornada ordinaria nocturna.

### **Sobresueldo directivos docentes**

Corresponde al pago de las asignaciones adicionales determinadas en los Decretos Nacionales mediante los cuales se establece anualmente la remuneración de los servidores públicos directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, y que se rigen por los Estatutos Docentes 2277 de 1979 y 1278 de 2002, siempre que cumplan con las condiciones de reconocimiento y pago señaladas en dichos decretos.

Para el cálculo de este salario se debe tener en cuenta el número de directivos docentes por grado en el escalafón, el porcentaje de asignación adicional correspondiente al cargo de dirección del cual es titular y la asignación básica mensual que le corresponda al grado en el escalafón que acredite.

De otra parte, los docentes de preescolar, vinculados en este nivel educativo antes del 23 de febrero de 1984 y que continúan en el mismo cargo, tienen derecho al 15% sobre la asignación básica mensual que devenguen. Dicha asignación dejará de percibirse al cambiar de nivel educativo.

### **Horas extras**

En la entidad territorial certificada, la Secretaría de Educación debe liderar el proceso de formalización, mediante acto administrativo, en donde se determine el horario de trabajo y el procedimiento para la autorización, reconocimiento y pago del trabajo suplementario, para lo cual debe considerarse:

- El cumplimiento de la jornada laboral.
- La necesidad del servicio en los establecimientos educativos.
- La disponibilidad presupuestal, para lo cual se requiere la expedición previa del certificado.

Para la reglamentación del trabajo suplementario del personal administrativo y acogiendo lo expuesto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A” en la Sentencia 846 del 18 de mayo de 2011, la jornada laboral, el trabajo suplementario y los descansos compensatorios de los empleados del nivel territorial se rige por el Decreto 1042 de 1978, “... pues si bien dicho precepto en principio rigió para los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional, **el artículo 3 de la Ley 27 de 1992 hizo extensivas a las entidades territoriales las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal contenidas** no solamente en

la norma precitada, sino en los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1978, y Leyes 13 de 1984 y 61 de 1987” (Negrilla fuera del texto).

Así las cosas, la entidad territorial al reglamentar la autorización, reconocimiento, pago y/o descanso compensatorio a los servidores administrativos, debe tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 33 al 40 del Decreto 1042 de 1978 y sus modificatorios<sup>23</sup>, así como los requisitos enunciados anteriormente de cumplimiento a la jornada laboral, necesidades del servicio, disponibilidad presupuestal y los siguientes:

- El trabajo suplementario se debe autorizar previamente, mediante comunicación escrita en la cual se detallen las tareas que han de realizarse.
- El reconocimiento del tiempo de trabajo suplementario se realiza mediante resolución motivada y se liquida con los porcentajes que establece la Ley, según se trate de horas diurnas o nocturnas.
- El empleo que ejerza el funcionario debe pertenecer al Nivel Técnico o Nivel Asistencial, y la asignación básica mensual que devengue debe guardar correspondencia como máximo a la establecida por el Gobierno Nacional para Nivel Asistencial hasta el grado 19 y Técnico hasta 09, establecido en el decreto anual de fijación de escalas salariales que se encuentren vigentes
- En ningún caso podrá pagarse más de 50 horas mensuales. El tiempo de trabajo suplementario que exceda ese tope será reconocido en descanso compensatorio.
- El pago de las horas extras procede siempre que el servidor haya cumplido con su jornada semanal de trabajo.
- En ningún caso las horas extras tendrán carácter permanente.

Para los empleados públicos que en razón de la naturaleza de su trabajo deban laborar habitual y permanentemente los días dominicales o festivos, tendrán derecho a una remuneración equivalente al doble del valor de un día de trabajo por cada dominical o festivo laborado, más el disfrute de un día de descanso compensatorio.

Igualmente, para los servidores que por razones del servicio excedan en un mes las 50 horas extras, el tiempo que supere dicho tope se deberá reconocer en descanso compensatorio a razón de un día por cada ocho (8) horas de trabajo.

Para el personal docente y directivo docente, la secretaría debe aplicar lo dispuesto en los decretos anuales que expide el Gobierno Nacional en donde fija la remuneración del personal regido por el Estatuto 2277 de 1979, el 1278 de 2002 y el de Etnoeducadores en cuanto al número máximo de horas extras semanales que se pueden autorizar y el valor a reconocer por hora extra definido para el grado en el escalafón que acredite el docente en el Estatuto al que se encuentre inscrito, en todo caso:

- Las horas extras que se liquiden y paguen a los docentes de tiempo completo o a un directivo docente-coordinador no podrá superar diez (10) horas semanales en jornada diurna o veinte (20) horas semanales tratándose de jornada nocturna.
- Para asignar horas extras, el rector o director rural deberá solicitar y obtener la autorización y la disponibilidad presupuestal expedida por el funcionario competente de la entidad territorial certificada. Sin el cumplimiento de este requisito, el rector o director rural no puede asignar horas

---

<sup>23</sup> Artículo 13 del Decreto 10 de 1989 modificó los artículos 36 y 40 del Decreto 1042 de 1978. Igualmente se debe verificar los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional mediante los cuales define las escalas de remuneración de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, para 2012 el Decreto 0853 del 25 de abril.



extras. En todo caso, la solicitud deberá indicar la relación de los docentes, el número de horas que atenderá, grupos a atender y jornada en que prestará el servicio.

- Solamente se podrán asignar horas extras a los docentes que cumplan con la asignación académica completa determinada en el Decreto 1850 de 2002, es decir, en preescolar 20 horas semanales, en primaria 25 y en secundaria y media 22 horas semanales, dichas horas son efectivas de 60 minutos. Dado que los Decretos Nacionales de salarios de docentes y directivos docentes al servicio del Estado determinan que las horas extras son efectivas de 60 minutos, si en algún establecimiento educativo los periodos de clase son de duración diferente deben convertirse en horas de 60 minutos para efectos del pago de cada hora extra.

El pago de las horas extras laboradas por el personal administrativo, docente y directivo docente se debe realizar en la nómina del mes siguiente al que fueron laboradas, para lo cual la secretaría debe dar instrucciones precisas a los rectores para que den cumplimiento a la certificación del tiempo laborado al finalizar el respectivo mes en el cual se prestó el servicio. Para el cierre de vigencia, en el mes de diciembre deben quedar causadas la totalidad de las horas extras autorizadas.

### **Incremento de salario por antigüedad**

Los incrementos de salario por antigüedad fueron establecidos en el orden nacional mediante el Decreto 2285 de 1968. Los servidores administrativos que cumplieran las condiciones establecidas en los artículos 49 y 97 del Decreto 1042 de 1978 continuaron devengándolos debido a que es un salario inherente a la persona y no al cargo. El monto que devengan estas personas se reajusta anualmente en el porcentaje que determine el Gobierno Nacional en el decreto que fija la remuneración de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva.

### **Indemnización por vacaciones**

Compensación en dinero por vacaciones causadas y no disfrutadas que se paga al personal que se desvincula del servicio, en los términos establecidos en la Ley 995 del 10 de noviembre de 2005, o a quienes por necesidades del servicio no pueden tomarlas en tiempo. Su cancelación se hará con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año en que se haya causado. La afectación de este rubro requiere resolución motivada suscrita por el ordenador del gasto. La compensación en dinero por vacaciones, igualmente aplica para el personal docente y directivo que se retira del servicio sin haber disfrutado el tiempo de las vacaciones a que tiene derecho por haber laborado el año académico completo.

### **Prima técnica por evaluación del desempeño**

Incentivo económico reconocido a servidores públicos de carácter administrativo, en los términos establecidos en los Decretos 1661, 2164 de 1991 y 1724 de 1997, normas que fueron derogadas por el Decreto 1336 de 2003 y, por lo tanto únicamente seguirán disfrutando de ella a quienes se les haya otorgado en vigencia de dichas normas hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida, consagradas en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

Como se desprende de lo anterior, el derecho al pago de la prima técnica por evaluación del desempeño es una remuneración inherente a la persona y no al cargo, se perderá si cesan los motivos por los cuales se asignó, por sanción disciplinaria de suspensión o por el retiro del empleado.

El pago de prima técnica por evaluación del desempeño no constituye factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales.

### **Otros gastos por servicios personales**

Son aquellos gastos por servicios personales asociados a la nómina que no se encuentran dentro de las denominaciones anteriores.

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1919 del 27 de agosto de 2002<sup>24</sup>, fijó el régimen de prestaciones sociales de todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva en los niveles departamental, distrital y municipal, y entre otros, a los empleados públicos de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, indicando que gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

En la Circular Externa 001 del 28 de agosto de 2002, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), precisó las prestaciones sociales que rigen en la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, a las que se hará referencia en la presente Guía para su liquidación.

El artículo 21 de la Ley 715 de 2001, en su párrafo 4, establece: “**con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales**”, por lo tanto, las entidades territoriales no podrán crear ni financiar con recursos del SGP dichos emolumentos.

Realizadas las anteriores precisiones, a continuación se indican los salarios y prestaciones sociales que incluye el concepto de “Otros gastos por servicios personales”, para su correspondiente cuantificación:

### **Subsidio de alimentación y/o prima de alimentación**

Pago al cual tienen derecho los servidores públicos que devenguen hasta el monto de la asignación básica mensual definida en los decretos de salarios que expide anualmente el Gobierno Nacional, para el personal docente y directivo docente regido por los estatutos docentes 2277 de 1979, 1278 de 2002 y Etnoeducadores, y para el personal administrativo en el Decreto que fija el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales, en la cuantía señalada en dichas normas.

Cuando la entidad empleadora suministre la alimentación a sus servidores no habrá lugar a este reconocimiento.

No tendrán derecho a esta prima de alimentación los docentes o directivos docentes que se encuentren en disfrute de vacaciones, en uso de licencia, suspendidos en el ejercicio del cargo o cuando la entidad respectiva preste servicio.

---

<sup>24</sup> Acorde con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 4a de 1992, que faculta al Gobierno Nacional a determinar el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales y a señalar el límite máximo salarial de los mismos.

### **Auxilio de transporte**

Pago al cual tienen derecho los servidores públicos que devenguen hasta dos (2) veces el salario mínimo legal mensual vigente, en la cuantía que decreta anualmente el Gobierno Nacional. Cuando la entidad empleadora suministre el transporte a sus servidores no habrá lugar a este reconocimiento.

Para el personal docente el auxilio de transporte se reconocerá durante diez meses y medio (10.5) de labor y exclusivamente durante la prestación del servicio en los establecimientos educativos.

No se tendrá derecho a este subsidio cuando el respectivo empleado disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia, o suspendido en el ejercicio de sus funciones.

### **Bonificación por servicios prestados**

Mediante el Decreto 2418 del 11 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional reguló la bonificación por servicios prestados para los empleados públicos del nivel territorial a partir del 1° de enero de 2016, equivalente al 50% del valor conjunto de la asignación básica y los gastos de representación, siempre que estos no supere la suma de \$1.395.608. Este monto se actualizará anualmente en el mismo porcentaje que se incremente la asignación básica salarial del nivel nacional.

Para los empleados cuya remuneración supere el tope anteriormente indicado, la bonificación por servicios prestados será equivalente al treinta y cinco por ciento (35%).

### **Prima de servicio**

El Decreto 1545 de 2013 estableció en su artículo primero “la prima de servicios para el personal docente y directivo docente oficial que presta sus servicios en las instituciones educativas de preescolar, básica y media, la cual será cancelada a partir del año 2014.” Las entidades territoriales certificadas deberán cancelar la prima de servicios dentro de primeros quince (15) días del mes de julio de cada año.

Por otra parte, mediante el Decreto 2351 del 20 de noviembre de 2014, se reguló la prima de servicios para los empleados públicos del nivel territorial, en los mismos términos y condiciones señaladas para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional en el Decreto 1042 de 1978.

### **Prima de vacaciones (artículos 24 al 31 del Decreto 1045 del 7 de junio de 1978)**

Prestación a la cual tienen derecho los servidores públicos, equivalente a 15 días de salario por cada año de servicio, liquidada sobre los factores salariales que indica el artículo 17 del Decreto 1045 de 1978 y que correspondan al empleado en la fecha en la cual inicie el disfrute de las vacaciones, así:

Liquidación prima de vacaciones:

Asignación básica <b>anual</b> señalada para el respectivo cargo + Incremento de salario por antigüedad + Bonificación por servicios prestados + Prima de servicios + Subsidio de alimentación + Auxilio de transporte
Total / 24

Para el personal docente la prima de vacaciones fue creada mediante el Decreto 1381 del 26 de mayo de 1997 y los aspectos generales referidos a esta prestación, no contemplados en el citado decreto y que no sean contrarios, se rigen por el Decreto 1045 de 1978.

La prima de vacaciones del personal docente equivale al 50% del salario mensual y para su liquidación se tendrá en cuenta la siguiente fórmula:

Asignación básica <b>anual</b> señalada para el respectivo cargo + Sobresueldos + Subsidio de Alimentación. + Auxilio de transporte + Prima de servicios + Auxilio de movilización + Otras primas y bonificaciones que devengue el docente siempre que en el acto administrativo de creación indique que son factores de salario para liquidar las prestaciones
Total / 24

Tienen derecho a percibir la prima de vacaciones de que trata el Decreto 1381 de 1997, únicamente los docentes que hayan laborado durante los diez (10) meses del año escolar sin ninguna interrupción. Cuando el docente haya prestado sus servicios en más de una entidad territorial durante el año escolar, se computará el tiempo de servicio en la(s) otra(s) entidad(es) territorial(es) para determinar su reconocimiento y pago, el cual estará a cargo de la entidad territorial en la cual se encuentre activo en el momento en que se cause el derecho a percibir la prestación.

#### **Prima de Navidad (Artículo 51 Decreto 1848 de 1969, artículos 32 y 33 Decreto 1045 de 1978)**

Todos los empleados públicos tienen derecho a una prima de Navidad equivalente a un (1) mes de salario que corresponda al cargo desempeñado al 30 de noviembre de cada año, prima que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.

Cuando el empleado público no hubiere servido el año completo, tendrá derecho a la mencionada prima de Navidad en forma proporcional al tiempo de servicio a razón de una doceava (1/12) parte por cada mes completo de servicio, que se liquidará y cancelará con base en el último salario devengado o en el último promedio mensual si fuera variable.

Para liquidar la prima de Navidad al personal administrativo se deben tener en cuenta los factores salariales indicados en el artículo 33 del Decreto 1045 de 1978 así:

Para el personal administrativo

Asignación básica <b>anual</b> señalada para el respectivo cargo + Incremento de salario por antigüedad + Bonificación por servicios prestados + Prima de servicios + Prima de vacaciones + Subsidio de alimentación + Auxilio de transporte
Total / 12

Para liquidar la prima de Navidad al personal docente y directivo docente, se deben tener en cuenta los factores salariales que se indican a continuación:

Asignación básica <b>anual</b> señalada para el respectivo cargo + Sobresueldos + Prima de servicios + Prima de vacaciones + Subsidio de alimentación + Auxilio de transporte + Otras primas y bonificaciones que devengue el docente siempre que en el acto administrativo de creación indique que son factores de salario para liquidar las prestaciones
Total / 12

### **Bonificación especial de recreación**

Pago al personal administrativo equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que le corresponda en el momento de iniciar el disfrute del respectivo período vacacional. Igualmente, habrá lugar a esta bonificación cuando las vacaciones sean compensadas en dinero. Esta bonificación no constituye factor de salario para ningún efecto legal (Decreto 451 de 1984 y decreto de salarios vigente).

### **Auxilio de movilización**

Los docentes y directivos docentes oficiales que se rigen por el Estatuto Docente 2277 de 1979 que trabajen en los establecimientos educativos de los departamentos creados en el artículo 309 de la Constitución Política, o en establecimientos educativos que tenían la condición de estar ubicados en áreas rurales de difícil acceso, definidos como tales antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización, determinado en el decreto de salarios vigente.

No se tendrá derecho a este auxilio cuando el respectivo empleado disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia o suspendido en el ejercicio de sus funciones.

### **Bonificación por zonas de difícil acceso**

Pago al cual tienen derecho los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales cuyas sedes, según reglamentación que expida anualmente la entidad territorial certificada, estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, definidas de conformidad con las condiciones indicadas en el Decreto 521 de 2010, o la norma que lo modifique.

Según lo establecido en el artículo quinto (5) del Decreto 521 de 2010 la bonificación será<sup>25</sup>:

*“Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso.*

*No tendrá derecho a esta bonificación quien se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.”*

### **Servicios personales indirectos**

Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta de las instituciones educativas. Incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales.

Los servicios personales indirectos se pueden contratar por las siguientes modalidades, según el tipo de actividades por realizar:

**Jornales:** Salario estipulado por días y pagadero por períodos no mayores de una semana, por el desempeño de actividades netamente transitorias, que no pueden ser desarrolladas con personal de planta.

**Personal supernumerario:** Remuneración al personal ocasional que la ley autorice vincular para suplir únicamente a los funcionarios del nivel administrativos en caso de licencias o vacaciones, o para desarrollar actividades netamente transitorias, que no puedan atenderse con personal de planta.

**Honorarios:** Por este rubro se deberán cubrir, conforme a los reglamentos, los estipendios a los servicios profesionales prestados en forma transitoria y esporádica, por personas naturales o jurídicas, para desarrollar actividades relacionadas con el cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad territorial contratante cuando las mismas no puedan cumplirse con el personal de planta.

---

<sup>25</sup> Se exceptúa lo establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 para los aportes parafiscales.

**Remuneración servicios técnicos:** Pago a personas naturales o jurídicas por servicios calificados que se prestan en forma continua para asuntos propios de la entidad empleadora, los cuales no pueden ser atendidos con personal de planta o requieran conocimientos especializados y están sujetos al régimen contractual vigente.

Para la ejecución de los rubros correspondientes a servicios personales indirectos se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1737 del 21 de agosto de 1998, por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las Entidades Públicas que manejan recursos del Tesoro Público, entre los cuales se encuentra el Sistema General de Participaciones administrado por las entidades territoriales.

### **Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado y público**

Corresponde a los pagos que legalmente debe hacer el empleador y que tienen como base de liquidación la nómina mensual de salarios del personal de planta destinada a entidades del sector privado y del sector público como son los denominados aportes parafiscales con destino al: SENA, ICBF, ESAP, Institutos Técnicos y Cajas de Compensación Familiar, y los destinados al Sistema de Seguridad Social: salud, pensiones, riesgos profesionales y cesantías.

### **Aportes parafiscales**

La base de liquidación de los aportes parafiscales son todos los pagos realizados, a través de la nómina mensual por los diferentes conceptos integrantes del salario en los términos establecidos en las normas legales vigentes aplicables a los servidores públicos, cualquiera que sea su denominación, como son:

- Asignación básica
- Incremento salarial por antigüedad
- Horas extras, dominicales y días festivos
- Recargos por jornada nocturna
- Sobresueldos personal docente
- Subsidio o prima de alimentación
- Auxilio de transporte - Bonificación por servicios prestados
- Prima de servicios
- Prima de vacaciones
- Prima técnica
- Otras primas y/o bonificaciones
- Auxilio de movilización
- Bonificación por zonas de difícil acceso <sup>26</sup>
- Viáticos<sup>27</sup>

Los aportes parafiscales se deben calcular teniendo en cuenta los porcentajes vigentes establecidos en la Ley 21 de 1982 y la Ley 89 del 88 que se indican a continuación:

Entidad beneficiaria	Porcentaje
----------------------	------------

<sup>26</sup> Si bien el decreto 521 de 2010 en su artículo 5 establece “Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto” es de tener en claro que para los aportes parafiscales aplica lo establecido en el artículo 17 de la ley 21 de 1982 “Para efectos de la liquidación de los aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración (ESAP), Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, **se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales**”.

<sup>27</sup> Ver Circular 018 de 2012 del Ministerio de Trabajo.



Caja de compensación	4,0%
ICBF	3,0%
SENA	0,5%
ESAP	0,5%
Escuelas industriales e institutos técnicos	1,0%

### Aportes patronales personal administrativo

- **Auxilio de cesantías:** Las cesantías son una prestación consistente en un auxilio monetario equivalente a un mes de salario por cada año de servicios o proporcional por fracción de año, para lo cual el empleador debe efectuar los aportes al fondo de cesantías privado o público al cual se encuentre afiliado el servidor, en los porcentajes y la periodicidad establecida en las normas legales vigentes, en especial lo dispuesto en el Decreto 1582 de 1998.<sup>28</sup>

El régimen general del auxilio de cesantías de los servidores públicos es el de liquidación definitiva anualizada, pero actualmente se encuentran casos excepcionales de funcionarios con retroactividad, vinculados por las entidades territoriales antes de la expedición de la Ley 344 del 27 de diciembre de 1996, que estableció la liquidación anualizada para las personas que se vincularan, a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, a los órganos y entidades del Estado.

Lo anterior, como resultado de los procesos de nacionalización y descentralización de la educación pública<sup>29</sup>, que han dado lugar al traslado de funcionarios de una entidad estatal a otra con el correspondiente cambio de nominador, sin que medie una desvinculación laboral o interrupción en la prestación del servicio entre una y otra posesión, es decir, que no hay solución de continuidad y por lo tanto, se mantiene el régimen de cesantías vigente en la entidad estatal con la que inició su vínculo laboral.

El monto anual por concepto de cesantías se calcula como una doceava o, en términos porcentuales, el 8,33%, de la sumatoria anual de los conceptos constitutivos de salarios base de liquidación. Sin embargo, la entidad territorial, con base en el número de servidores vinculados actualmente que tienen derecho al régimen de retroactividad, deberá determinar el porcentaje adicional que le permita garantizar la provisión de recursos para cubrir el impacto que tiene el incremento anual de salarios sobre el auxilio de las cesantías de ese personal.

Por otra parte, para los servidores públicos afiliados a los fondos de cesantías privados, que se rigen por la Ley 50 de 1990 y demás normas que los regulan, a los cuales se debe girar dentro de los quince primeros días del mes de febrero de la vigencia siguiente<sup>30</sup>, las cesantías causadas en el respectivo año la entidad debe presupuestar los recursos para el pago de los intereses de cesantías con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente, a una tasa del 12% anual o proporcional por fracción de año, pago que se realiza al servidor antes del 31 de enero y que no se traslada al respectivo fondo de cesantías al cual se encuentre afiliado.

<sup>28</sup> Reglamentario de los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5° de la Ley 432 de 1988.

<sup>29</sup> Nacionalización de la educación por la Ley 43 de 1975; descentralización administrativa Ley 29 de 1989, 60 de 1993 y 715 de 2001.

<sup>30</sup> Artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Para liquidar el aporte a cesantías se consideran los factores salariales indicados en el artículo 45 del decreto 1045 de 1978 entre los que se encuentran:

- Asignación básica anual
- Incremento por antigüedad
- Gastos de representación
- Bonificación por servicios prestados
- Subsidio de alimentación
- Horas extras y días festivos
- Auxilio de transporte
- Prima técnica, cuando es factor de salario
- Prima de servicio
- Prima de vacaciones
- Prima de Navidad

### **Aportes para la seguridad social integral**

Los factores salariales para la liquidación de los aportes a los sistemas seguridad social integral: pensión, salud y riesgos profesionales, del personal administrativo son los establecidos en el artículo primero del Decreto 1158 de 1994:

- + Asignación básica.
- + Gastos de Representación.
- + Prima técnica, cuando es factor de salario.
- + Las primas de antigüedad, ascensional y de capacitación cuando sean factor de salario.
- + La remuneración por trabajo dominical o festivo.
- + La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras o realizado en jornada nocturna.
- + La bonificación por servicios prestados.

El monto de los aportes para la seguridad social integral se establece aplicando a la sumatoria de los factores de salario anteriormente indicados, los porcentajes vigentes establecidos por Ley<sup>31</sup>, actualmente los definidos en los siguientes porcentajes<sup>32</sup>:

<b>Concepto</b>	<b>Total aportes %</b>	<b>Aporte Patronal %</b>	<b>Aporte Trabajador %</b>
Sistema de pensiones	16,00	12,00	4,00
Sistema de Salud	12,50	8,50	4,00
Administradora de Riesgos Laborales	0,52	0,52	0,00
Fondo Solidaridad Pensional	1,00	0,00	1,00

### **Aportes patronales del personal docente**

31 Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, 1122 de 2007, artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

32 Para riesgos laborales el valor que se aplique depende del contrato que haya establecido el órgano con la aseguradora de riesgos profesionales. Y para el Fondo de Solidaridad Pensional es aplicable a los cotizantes al Sistema General de Pensiones con ingreso mensual igual o superior a 4 SMLV.

El personal docente y directivo docente vinculado y que se vincule al servicio público educativo deberá estar afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)<sup>33</sup>, el cual tiene a su cargo el pago de las prestaciones sociales de sus afiliados.

Los recursos destinados a cubrir las prestaciones sociales por concepto de cesantías y seguridad social del personal afiliado al fondo, que se financia con cargo a los recursos de del SGP para educación, se descuentan directamente de los recursos que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio<sup>34</sup>, los cuales deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.

En la siguiente tabla se indica el porcentaje de cotización y distribución de la misma entre empleadores y servidores para cada una de las de las prestaciones sociales a cargo del fondo:

Concepto	Base de liquidación	Total Aportes	Distribución aportes	
			Patronal y fuente	Trabajador
Cesantías	Los factores salariales que forman parte del rubro de servicios personales de los docentes y directivos docentes, excepto las zonas de difícil acceso por no ser factor de salario (artículo 5° Decreto 521 de 2010).	8.33%	8.33%	0.00%
Previsión social (salud y pensión) <sup>35</sup>	Sumatoria de la asignación básica anual + sobresueldos anual + horas extras anual	28.50%	8.5% SGP-Educación 12% otros recursos del presupuesto nacional <sup>36</sup>	8.00%
Fondo solidaridad pensional	Se aplica a servidores que devengan más de cuatro SMLV	1.00%	0.00%	1.00%

La cotización del 1% para el Fondo de Solidaridad Pensional que deben realizar los cotizantes que tienen ingresos iguales o superiores a cuatro (4) SMLV, según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 787 de 2003 que modifica el artículo 20 de la ley 100, no la recauda FOMAG<sup>37</sup> y no se descuenta del giro mensual del SGP que se hace a la entidad territorial; por lo tanto, deben ser girados por la respectiva tesorería a la administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Ley 91 de 1989, Decreto 196 de 1995, Decreto 3752 de 2003.

<sup>34</sup> Parágrafo 1° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

<sup>35</sup> El artículo 2 del Decreto 2341 de 2003, establece que el ingreso base de cotización de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será el establecido en el Decreto 1158 de 1994 y las normas que lo modifiquen o adicionen, del cual se aplican al personal docente y directivo docente únicamente los conceptos de salario señalados

<sup>36</sup> No hacen parte de los recursos del SGP de la entidad territorial y por lo tanto **NO** deben incluirse dentro de sus presupuestos de ingresos y gastos.

<sup>37</sup> Literal c artículo octavo del Decreto 3771 de 2007.

<sup>38</sup> En la actualidad los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional son administrados por el consorcio Colombia Mayor.

Igualmente, no se descuenta del giro del SGP de la entidad territorial la cuota de inscripción del afiliado a FOMAG, equivalente a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos (numeral 2, artículo 8 Ley 91 de 1989), recursos que deben ser girados por la respectiva tesorería a la administradora de los recursos del Fondo.

### **Dotación de calzado y vestido de labor (Ley 70 de 1988)**

La dotación es una prestación consistente en la entrega gratuita y material de un vestido y un calzado a cargo del empleador y para uso del servidor en las labores del empleo que ejerce. No constituye salarios ni hace parte de los servicios personales asociados a la nómina; su adquisición se rige por las normas de contratación pública.

Tienen derecho a la dotación los servidores públicos vinculados al sector educativo mediante una relación legal y reglamentaria que devenguen una asignación básica mensual inferior a dos (2) salarios mínimos legales vigentes y que hayan laborado por lo menos tres (3) meses en forma ininterrumpida antes de la fecha de cada entrega.

El suministro de la dotación se realiza cada cuatro meses, los días 30 de abril, 30 de agosto y 30 de diciembre de cada año.

La entidad territorial definirá el tipo de calzado y vestido de labor correspondientes teniendo en cuenta los aspectos señalados en el Decreto Reglamentario 1978 de 1989:

- a) Naturaleza y tipo de actividad que desarrolla la entidad;
- b) Naturaleza y tipo de función que desempeña el trabajador;
- c) Clima, medio ambiente, instrumentos, materiales y demás circunstancias y factores vinculados directamente con la labor desarrollada.

Por lo anterior, la entidad territorial debe tener presente, al elaborar el presupuesto del sector educativo, garantizar los recursos para suministro de la dotación a los servidores que cumplan los requisitos previstos en la Ley.