



GUÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL SECTOR EDUCATIVO

SEPTIEMBRE 2017

ACTUALIZACIÓN GUÍA NO. 8

PRESENTACIÓN	1
1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL	3
1.1 Marco Legal	5
1.1.1 Principios Presupuestales	8
1.2 Etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales.....	11
1.2.1 Programación.....	11
1.2.3 Cierre de Vigencia.....	25
2. PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO	28
2.1 Presupuesto de Ingresos	28
2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).....	29
2.1.2 Recursos del Presupuesto Nacional para el Sector Educativo.....	46
2.1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales.....	52
2.1.4 Recursos de excedentes del sector solidario	53
2.2 Presupuesto de gastos	53
2.2.1 Estructura del Presupuesto de Gastos	54
3. TESORERIA Y CUENTAS MAESTRAS.....	57
3.1 Tesorería	57
3.1.1 Orientaciones para un Cierre Fiscal exitoso.....	57
3.2 Cuentas Maestras	61
3.2.1 Cuentas Maestras para departamentos y municipios certificados.....	63
3.2.2 Cuentas Maestras para entidades territoriales no certificadas.....	64
3.2.3 Control de las Cuentas Maestras	64
4. MONITOREO AL USO DE RECURSOS.....	66
4.1 Sistema de información	66
4.1.1 Formulario Único Territorial (FUT).....	66
4.1.2 SINEB	68
4.1.3 Sistema de información Fondos de Servicios Educativos – SIFSE	68
4.2 Asistencia Técnica	69

4.2.1 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control	69
5. DESCRIPCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL FINANCIADOS CON SGP	74
5.1 Planeación presupuestal para salarios de nómina financiada con recursos de SGP – Educación	74
5.1.1 Nómina de Administrativos	75
5.1.2 Nómina de Docentes y Directivos Docentes	79
ANEXO 1: PREGUNTAS FRECUENTES.....	97
ANEXO 2: CALENDARIO	109

Para contribuir a 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 que genere igualdad de oportunidades y desarrollo económico, permitiendo la transformación social del país, mayor equidad y la consolidación de la paz. 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 correcta utilización de los recursos financieros, por lo cual es importante garantizar que cuenten con los conocimientos y herramientas necesarios para lograr una administración adecuada, eficiente y transparente de los recursos. De 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.

La Guía describe las fuentes de financiación del sector educativo y sus respectivos usos con los cuales se pretende apoyar a las entidades territoriales en la gestión de recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones, en procura del mejoramiento tanto del desempeño financiero del sector educativo, como en los aspectos relativos a la gestión institucional. Adicionalmente, detalla aspectos relacionados con la estrategia de monitoreo al uso de los recursos del sector educativo.

Dentro de esta Guía se encuentra una descripción de los gastos de personal asociados al SGP y aspectos generales del proceso presupuestal -incluyendo la programación, presentación y ejecución del presupuesto-, así como algunas orientaciones para el manejo del Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC), manejo de Tesorería junto con el cierre financiero al terminar la vigencia fiscal y adicionalmente, las cuentas maestras del SGP-Educación y su operación a partir de 2018.

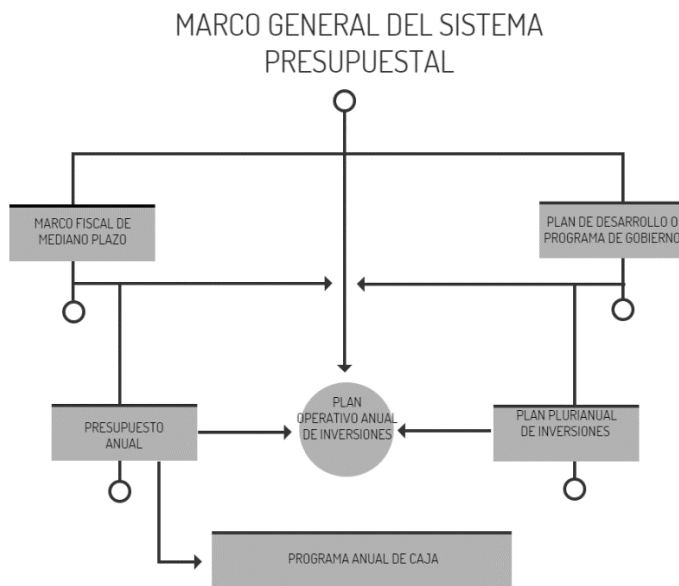
Finalmente, los anexos contienen una sección de preguntas frecuentes donde se resuelven dudas acerca del uso de los recursos del SGP-Educación y un calendario con las fechas más importantes para la gestión financiera y administrativa en las entidades certificadas en educación.

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. Sus objetivos son el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos según las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto¹, 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 las finanzas públicas en

¹ Artículo 6 del Decreto Ley 111 de 1996 y Ley 819 de 2003.

un período de diez años que se renueva anualmente², 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 la cual permite hacer la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal nacional y territorial en el mediano plazo.

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. 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 detallados 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 la cual 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. (Decreto 111 de enero de 1996)

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. (Decreto 111 de enero de 1996)

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:

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

- 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. (Decreto 111 de enero de 1996)
- 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. (Decreto 111 de enero de 1996)
- 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. (Decreto 111 de enero de 1996)

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. (Decreto 630 del 2 de abril de 1996)

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. Así como los actos legislativos que modifican estos artículos.
- 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 de 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 152 de 1994 a través de la cual se establecen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.

- 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.

- El Decreto Único Reglamentario del Sector Educación 1075 de 2015 que compiló los decretos que se enuncian a continuación:

- Decreto 30 del 12 de enero de 2017, por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 para reglamentar los Contratos de Prestación de Servicios para la Administración del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos No Oficiales de Alta Calidad y la Contratación para la Prestación del Servicio Educativo con Instituciones de Educación Superior Oficiales.
- Decreto 2038 de 2016, por el cual se modifica el artículo 2.4.1.1.11 del Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación.
- Decreto 923 de 2016, el cual adiciona el Decreto 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, en lo relacionado con la distribución de los recursos de la participación de Educación del Sistema General de Participaciones por el criterio de Población Atendida – Complemento.
- Decreto 914 de 2016, por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015, con el fin de reglamentar el uso de los recursos de la participación de Educación del Sistema General de Participaciones por el criterio de Población Atendida -Asignación Complementaria para atender el costo derivado del mejoramiento de calidad-, y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 630 de 2016, el cual reglamenta el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015, adiciona un párrafo al artículo 3 del Decreto 055 de 2009 y dicta otras disposiciones -el Traslado de recursos del Sector Propósito General para financiar el pasivo pensional de los Sectores Salud y/o Educación del FONPET-.
- Decreto 2383 de 2015, por el cual se reglamenta la prestación del servicio educativo en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y se adiciona al Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación.
- 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 1751 de 2015, por el cual se modifica el artículo 2.4.1.4.5.11 del Decreto 1075 de 2015.

- Decreto 1657 de 2015, por el cual se modifica el Decreto número 1075 de 2015, en materia de evaluación para ascenso de grado y reubicación de nivel salarial de los docentes que se rigen por el Decreto-ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.
 - 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

En Sentencia C-478 de 1992, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 94 de la Ley 38 de 1989³, 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

³ Artículo 109 del Decreto 111 de 1996.

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, al elaborar el presupuesto las entidades territoriales 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.

Inembargabilidad: Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante, la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en esas sentencias.

Dentro de la analogía que le compete realizar 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:

“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.

El Gobierno Nacional mediante el Decreto 1101 de 2007 reglamentó el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad) y los artículos 1 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 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.

Sostenibilidad y estabilidad fiscal: El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe estar acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal⁴.

Nota: Pese a que los dos últimos principios presupuestales son de especial aplicación para el Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales están invitadas a reflexionar en torno a que las finanzas públicas forman parte de la economía como un todo y los recursos de los presupuestos públicos son limitados.

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 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*

⁴ Éste principio definido en el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011 reemplaza al de homeóstasis presupuestal que había sido establecido en el artículo 8 de la Ley 179 de 1994. DNP (2014). Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública.

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, 2008⁵).

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 la 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.

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

⁵ Rodríguez Tobo, Pedro Arturo (2008). Presupuesto público. Programa administración pública territorial, ESAP.

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, los cuales se distribuyen en aplicación de lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política⁶, 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 recursos de libre destinación del SGP. Otras fuentes de financiación del sector son los recursos del Presupuesto General a través de los programas que ofrece el Ministerio de Educación Nacional; 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 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 valor a reconocer por alumno atendido, que determina anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

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

⁶ El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones, el cual fue modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007.

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 cobija tanto los recursos de Prestación del 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 en el cual 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 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 adquiera 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 de acuerdo a lo establecido en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, artículo 41 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y su Decreto reglamentario.

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 cual se precisan los recursos con 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 periodos 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.

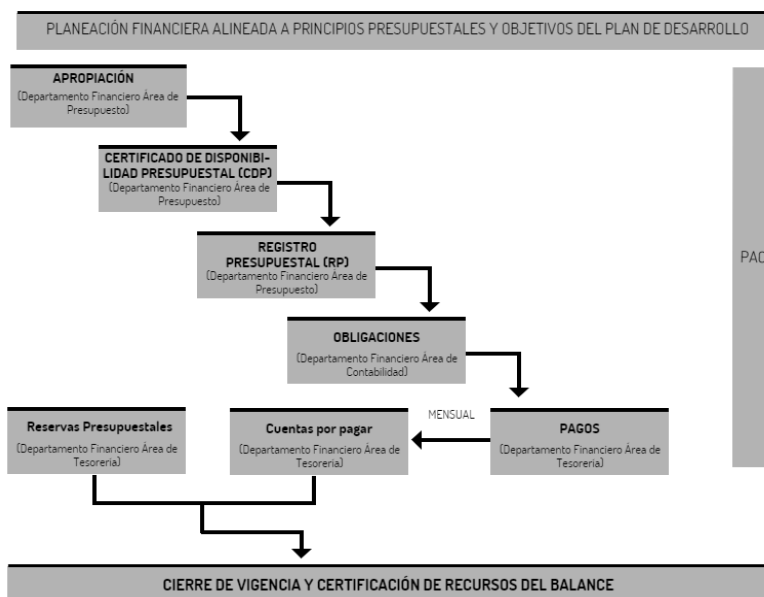
Existe una estrecha relación entre el proceso de ejecución del presupuesto de gastos y el PAC, teniendo en cuenta que al realizar cualquier pago o pactarlo en los compromisos, la entidad debe sujetarse a los montos mensuales del PAC aprobado. Igualmente, no podrá programarse en el PAC ningún valor que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

Gráfico 2

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL



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.

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 criterios⁷:

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.

⁷ Adaptadas de la Ficha Técnica del Macroproceso apoyo contratación-interventoría del MEN.

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.

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 la cual 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 requerida, 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

Son 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; 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.

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- Para la vigencia futura ordinaria, se deberá contar con apropiación mínimo del quince por ciento (15%) del proyecto en la vigencia fiscal en la cual se solicita la autorización, tal como lo establece el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

2- Para las vigencias futuras extraordinarias, 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 con 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 determinan el resultado de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, el saldo de apropiación, la constitución 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 las cuales 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.

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.

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

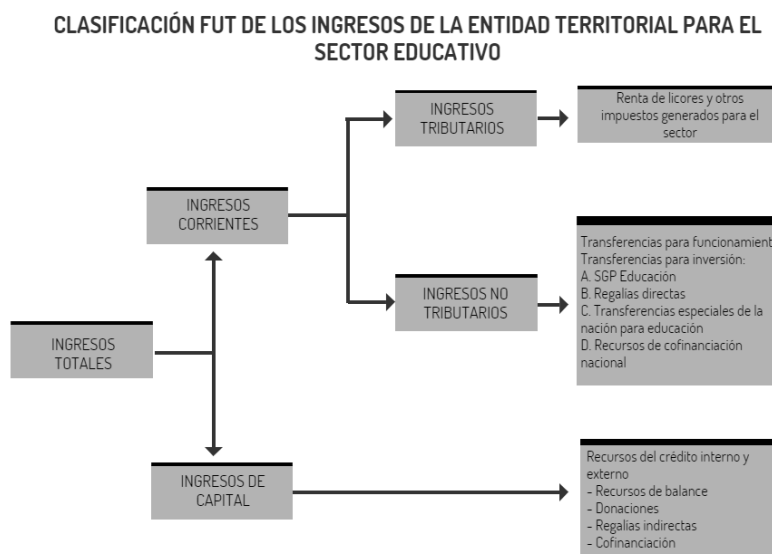
2.1 Presupuesto de Ingresos

Para la financiación del sector 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 del 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, municipios y áreas no municipalizadas de los departamentos de Guainía, Vaupés y Amazonas 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 del Sistema General de Regalías, 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 1).

Gráfico 1



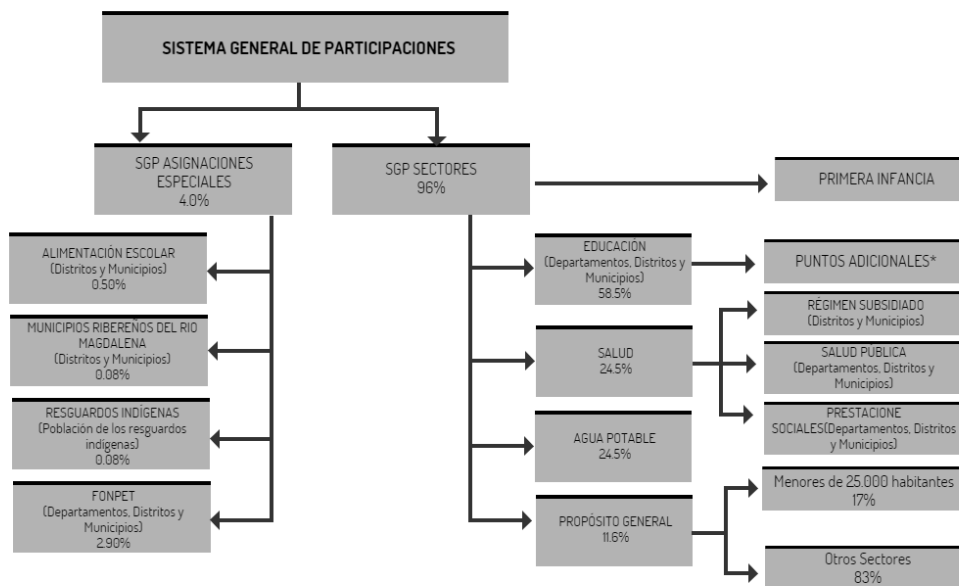
2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)

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 vigente⁸ del total de recursos del SGP se deduce el 4% para asignaciones especiales y el 96% restante se distribuye entre los sectores, como se muestra en el siguiente gráfico, 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%. A partir de 2017, no se cuenta con el crecimiento adicional debido a la finalización del periodo de transición. Adicionalmente, cambia la fórmula de crecimiento de la bolsa general del SGP la cual pasa a depender del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación - ICN de los últimos cuatro años. Por tanto, la previsión de ingresos del SGP-Educación estará directamente relacionada con el comportamiento de la economía y de los ingresos corrientes de la Nación.

Gráfico 2

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



* Con la finalización de la vigencia del Acto Legislativo 04 de 2007, los puntos adicionales no aplicarán.

Fuente: Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones 2009, DNP.

⁸ 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 de distribución publicado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DIFP del 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. Así mismo, el artículo 140 de la Ley 1753 de 2015 establece que los recursos del SGP se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas que solo acepten operaciones de débitos por transferencia electrónica a aquellas cuentas bancarias que pertenecen a beneficiarios naturales o jurídicos identificados formalmente como receptores de estos recursos. 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 (artículo 97, Ley 715 del 2001, 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 cual 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).

En cumplimiento del artículo 140 de la Ley 1753 de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió la Resolución No. 4835 del 29 de diciembre de 2015 donde fijó las condiciones para la apertura, registro y operación de las cuentas maestras de las Entidades Territoriales y sus entidades descentralizadas, en las que se administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General, las Asignaciones Especiales para Alimentación Escolar, Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y Resguardos Indígenas, y la Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia; junto con su instructivo y la Circular Externa 019.

Para garantizar un manejo transparente y ordenado de los recursos del SGP para Educación asignados a las entidades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional definió las condiciones que se deben cumplir en el proceso de apertura, registro y operación de las cuentas maestras en la Resolución 12829 de junio 30 de 2017, tanto para las entidades territoriales certificadas como para los municipios no certificados y los Fondos de Servicios Educativos.

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, 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 la 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 vigencia⁹.

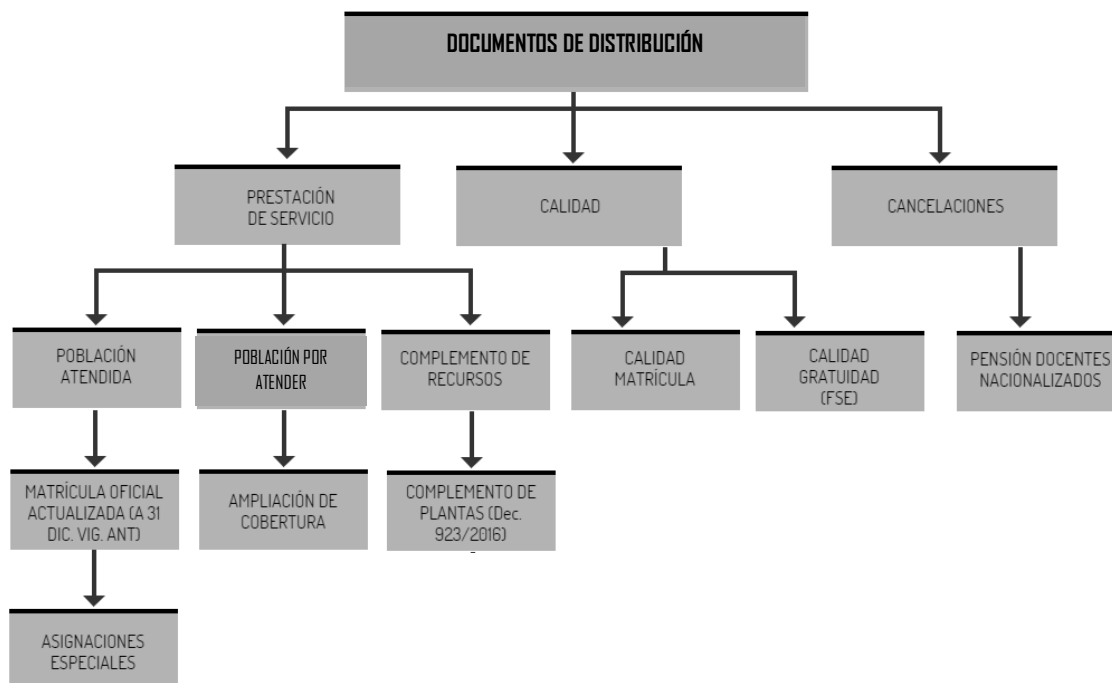
Los aportes patronales y del afiliado correspondientes al personal administrativo vinculado al sector educativo deben ser cancelados directamente por la entidad territorial certificada en educación a las entidades promotoras de salud- EPS, fondos de pensiones y cesantías, y administradoras de riesgos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

⁹ Ver Decreto 3752 de 2003, artículos 9, 10 y 11.

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

Gráfico 3

RECURSOS SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES POR 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 matrícula¹⁰ 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 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

¹⁰ 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.

cualquiera de las modalidades de contratación del servicio educativo establecidas en los Decretos 30 de 2017, 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 especialmente la nómina docente, directiva docente y administrativa. Esta asignación incluye recursos para financiar necesidades educativas especiales (discapacidad y capacidades excepcionales), internados, 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.

Asignación por Complemento a la Población Atendida

Esta asignación se adiciona a los recursos por Población Atendida, 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, Ley 1753 de 2015).

Cuadro 1

BALANCE PROYECTADO:

1) Suma (asignación por participación de población atendida + excedentes netos de la vigencia anterior)

MENOS (-)

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 a las entidades territoriales certificadas recursos que podrán utilizarse para apoyar la continuidad de la conectividad en los establecimientos educativos estatales como parte del proyecto Red Educativa Nacional y recursos destinados a reconocer el mejoramiento de la calidad educativa, conforme a lo establecido en el Decreto 914 de 2016.

Uso de los recursos para Prestación del Servicio

Los recursos de la participación para educación del SGP para Prestación del Servicio 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, directivo docente y administrativo:

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 educativa¹¹.

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

Parágrafo 1º. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley¹².

Parágrafo 2º. 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 existe 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 313 de 2008. Las entidades deben cumplir los lineamientos técnicos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Igualmente, la entidad territorial deberá tener en cuenta lo establecido en el artículo 21 de la Ley 715 de 2001 con el fin de evitar un crecimiento desmedido de los gastos:

"Límite al crecimiento de los costos. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

Los departamentos, distritos y municipios no podrán autorizar plantas de personal docente o administrativo a cargo del Sistema General de Participaciones, que superen el monto de los recursos de éste.

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá reconocimiento que supere este

¹¹ Conformada por los elementos de soporte pedagógico: dotaciones escolares, mobiliario, textos, bibliotecas, materiales audiovisuales y didácticos.

¹² 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.

límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales."

Conceptos incluidos 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 profesionales) y parafiscales.

Este porcentaje se define de acuerdo a la tipología establecida y se da a conocer a todas las entidades territoriales a través del documento de distribución de los recursos.

De acuerdo con la disponibilidad de recursos, una vez cubiertos los gastos de personal, se puede financiar la contratación de la prestación de los servicios 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 Ley.

Finalmente, es importante resaltar que las entidades territoriales deben tener en cuenta lo establecido en la Directiva Ministerial No. 15 de 2013, en cuanto a las orientaciones sobre la administración de las plantas de personal y el régimen salarial, con el fin de evitar incrementos desproporcionados o salarios discriminatorios.

•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 prestación 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 Atendida¹³ 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.

• 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.

• Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente:

Se reconoce un valor adicional teniendo en cuenta que el servicio educativo impartido 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 párrafo 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.

¹³ Previstos en el artículo 15 del Decreto 366 del 9 de febrero de 2009.

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, el cual fija los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones para educación, dentro de los que 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 de la Ley 715 de 2001.

La contratación que se realice cumpliendo los usos antes mencionados se debe enmarcar dentro de las actividades de los proyectos y programas de inversión del sector educativo, debidamente inscritos y viabilizados en el Banco de Programas y Proyectos de la entidad territorial, en cumplimiento de la normatividad orgánica de planeación y presupuesto, según lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 13 del Decreto Ley 111 de 1996, así como lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley 152 de 1994.

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 el uso y priorización de estos recursos con la Secretaría de Educación certificada y con los directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción.

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 matrícula oficial, con el fin de asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable¹⁴ 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 a 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 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 no certificados.

Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables de los establecimientos educativos, creadas como un mecanismo de gestión presupuestal y ejecución de recursos para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal. Dichos Fondos perciben ingresos de los diferentes niveles de Gobierno y de otras fuentes privadas, destinados exclusivamente a atender el servicio fundamental de educación y, por lo tanto, son recursos públicos que deben manejarse de conformidad con las normas establecidas, buscando la eficiencia administrativa en beneficio de la comunidad.

Así mismo el Gobierno Nacional expidió los Decretos 4791 de 2008 y 4807 de 2011, ambos compilados en el Decreto único reglamentario del Sector Educativo. En estos decretos 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;

¹⁴ Entendida como los estudiantes de Sisbén 1 y 2, desplazados, población en condición de discapacidad e indígenas no incluidos en el Sisbén.

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 que se encuentra compilado en el Decreto 1075 de 2015 y las orientaciones contenidas en la Guía Fondos de Servicios Educativos.¹⁵

Las Secretarías de Educación de las entidades certificadas deben hacer seguimiento a los Fondos de Servicios Educativos en la administración y ejecución de los recursos. Deben ejercer un papel fundamental en la orientación y control de su ejecución (Guía Fondo de Servicios Educativos). Para el efecto, debe solicitar informes presupuestales y contables con la periodicidad que defina de tal manera que pueda retroalimentar el quehacer diario de los establecimientos y redefinir políticas de asignación y uso de recursos. Así como requerimientos de asistencia técnica y capacitación. Para definir los gastos es necesario coordinar con la entidad Territorial los bienes y servicios que serán suministrados directamente por el Departamento, el Municipio o Distrito para evitar duplicidad y sobrecostos en los gastos (Guía Fondo de Servicios Educativos).

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. A partir de la vigencia 2017, con la expedición de la resolución 12829 de 2017 se reglamentaron las condiciones que se deben cumplir en el proceso de apertura, registro y operación de las cuentas maestras. Dicha resolución en el artículo 4 define que los ordenadores del gasto de los fondos de servicios educativos deberán realizar la conversión a Cuentas Maestras, de aquellas en las cuales estén administrando los recursos correspondientes de la partida de educación del Sistema General de Participaciones y que debe existir una Cuenta Maestra por cada Fondo de Servicios Educativos para administrar los recursos del componente de Calidad - Gratuidad. Debe tenerse en cuenta que las Cuentas Maestras solo aceptarán como operaciones de débito los giros que las entidades territoriales y los Fondos de Servicios Educativos realicen a los terceros beneficiarios previamente registrados.

La Guía Operativa para la administración de los recursos del SGP Educación en cuentas maestras detalla el proceso de conversión a Cuentas Maestras para los Fondos de Servicios Educativos; el perfeccionamiento de Cuentas Maestras; la inscripción de beneficiarios, la sustitución de una cuenta maestra, así como las operaciones de crédito y débito autorizadas.

Administración y usos de los recursos para Calidad gratuidad

Los recursos del SGP que reciben los establecimientos educativos estatales 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, los cuales fueron compilados a través del Decreto 1075 de 2015, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo

¹⁵ Está disponible para la consulta en la página www.mineducacion.gov.co/publicaciones/guías

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.
- 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

Previa 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 SGP Asignaciones especiales

Con los recursos de alimentación escolar se busca 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 se distribuyen 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúa el giro de estos recursos 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 cual corresponde la transferencia.

Conforme a lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, las entidades territoriales deben concurrir a la financiación de la Alimentación Escolar dentro de su territorio, con diferentes fuentes de recursos, bajo el esquema de la bolsa común y regirse por la normatividad impartida para la contratación de la misma.

Recursos de la Asignación Especial del SGP para el FONPET requerido para el pasivo pensional

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.

Mediante la Ley 549 de 1999, el Congreso de la República creó 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 2 de la Ley 715 de 2001, los distribuye el Departamento Nacional de Planeación -DNP, entre las entidades territoriales en la misma proporción en que se distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones.

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 su Capítulo IV, artículos 16 y 17 se 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.

Recursos de la Asignación Especial del SGP para el FONPET NO requerido para el pasivo pensional

En el marco del Concepto 2240 del 27 de agosto de 2015, proferido por la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado mediante el cual se concluye que "...las entidades territoriales que han cumplido con la provisión de sus pasivos pensionales deben ser incluidas en la base de distribución de la Asignación Especial del 2.9% del Sistema General de Participaciones, prevista en el artículo 2 de la Ley 715 de 2001 a favor del FONPET, por ser ésta de origen constitucional..." , los recursos de la Asignación Especial del SGP para el FONPET ahora son distribuidos entre todas las entidades territoriales. Esto es, aún si las entidades territoriales han cumplido con el 125% del pasivo pensional de que trata el artículo 3 del Decreto 055 de 2009, serán beneficiarias de los recursos provenientes de esta asignación.

Por lo anterior, las entidades territoriales que no tienen pasivo pensional son beneficiarias de los recursos del FONPET no requeridos para pasivo pensional del sector educación. El uso de dichos recursos, según lo dispuesto por el artículo 2.2.5.9.6 del Decreto 2540 de 2015 deberá destinarse en el caso del sector educación a financiar gastos de inversión en el marco de sus competencias de conformidad con las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

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.

Recursos del Programa de Alimentación Escolar PAE

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 de cofinanciación que transfiera el Ministerio de Educación Nacional para el Programa de Alimentación Escolar PAE a las entidades territoriales 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.

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.

Asimismo, las entidades deberán cumplir con lo establecido en la Resolución Ministerial 16432 de 2015, por la cual se expiden los lineamientos Técnicos Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar PAE, teniendo en cuenta que hace parte del objetivo general del Programa la contribución al acceso con permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes registrados en la matrícula oficial.

Programa nacional de alfabetización para jóvenes y adultos¹⁶

El Ministerio de Educación Nacional, a través de la Subdirección de Permanencia, trabaja en conjunto con las entidades territoriales con el fin de disminuir la tasa de analfabetismo, razón por lo cual se pondrán en marcha los siguientes mecanismos:

- Compromiso de las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas para la erradicación del analfabetismo.

¹⁶ Pioneros El programa de los mejores capítulos 5 “Colombia libre de 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.

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 tanto 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. Lo anterior, con el fin de fortalecer la financiación del Ciclo 1 para adultos.

- Gestionar recursos del sector solidario de conformidad con el Decreto 2880 de 2004 el cual reglamentó la Ley 863 de 2003.
- Realización y presentación de proyectos de alfabetización con recursos de regalías.

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:

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

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.

En el siguiente gráfico se resumen los cinco pasos a seguir para registrar los proyectos de inversión¹⁷

Gráfico 4

INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS (SGR)



Podrá variar dependiendo de las competencias que la norma asignó a Colciencias en FCTI.

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.

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.

¹⁷ Fuente Departamento Nacional de Planeación.

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) deberán invertir en educación formal una suma igual o superior al 20% del excedente del ejercicio de tal año para ser sujetos de la exención de impuesto sobre la renta. 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)” administrado por 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, por montos superiores a cien millones de pesos, 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.

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 por ser destinado a inversión social (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.

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 fondos¹⁸, que corresponde al aporte para la seguridad social que debe realizar el docente y directivo docente afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales 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.

Es de aclarar que la entidad territorial deberá presupuestar la totalidad de los recursos transferidos tanto de descuentos del docente, como aportes del patrono, ejecutarlos en su totalidad tanto en el ingreso como en el gasto y proceder a 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 proceder a realizar los ajustes correspondientes durante la respectiva vigencia. Si al finalizar la vigencia, quedan saldos por conciliar, la entidad deberá realizar los cálculos pertinentes, ajustar los estados financieros y establecer la respectiva cuenta por pagar o cuenta por cobrar de acuerdo con la situación presentada

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

¹⁸ Parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

proyectos nacionales y otros recursos con que cuente la entidad para el sector educativo, identificando para cada uno las fuentes de financiación.

3.1 Tesorería

La eficiencia de la gestión pública en la administración de los recursos asignados en el Presupuesto se mide, entre otros elementos, cuando al finalizar cada vigencia fiscal los recursos efectivamente recaudados han sido suficientes para cubrir el pago de todos los compromisos adquiridos.

Para determinar la eficiencia en la gestión de los recursos, es necesario establecer el balance financiero de tesorería. Una buena gestión de tesorería permite identificar con claridad la situación de liquidez de la entidad; a través de una adecuada articulación con la instancia presupuestal y la gestión de pagos. Si no hay equilibrio, además, debe permitir identificar las posibles causas del déficit o superávit. El objetivo primordial no es generar superávit fiscal ni tampoco déficit; lo ideal es el equilibrio y contar con una ejecución de ingresos y de gastos muy cercana al 100% minimizando al máximo el rezago en la ejecución presupuestal (cuentas por pagar, reservas).

Teniendo en cuenta lo anterior, una situación de tesorería superavitaria puede presentarse debido a un alto nivel de ejecución en el recaudo de ingresos (por encima de lo presupuestado), combinado con una ineficiente ejecución presupuestal de gastos, es decir, un bajo nivel de compromisos y obligaciones. En este caso se debe recomendar a la entidad territorial mejorar los procesos de contratación para comprometer el volumen de recursos presupuestado. Por el contrario, una situación deficitaria de tesorería puede implicar un recaudo efectivo por debajo de las expectativas -en el caso de los recursos propios-, junto con un elevado volumen de compromisos y obligaciones derivadas de los procesos de contratación no planificados; o puede ser producto de una sobreestimación de ingresos que permite apropiarse, comprometer y ejecutar efectivamente el presupuesto de gastos sin tener en cuenta la asignación de recursos – en el caso del SGP para Educación-.

3.1.1 Orientaciones para un Cierre Fiscal exitoso

El proceso de cierre fiscal es indispensable en cumplimiento del principio de anualidad; ya que los recursos de una determinada vigencia deben ser utilizados para atender las necesidades de la comunidad, incluida la administración de los recursos para el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, y no se pueden mezclar con los recursos de la siguiente vigencia fiscal -con excepción de las Reservas Presupuestales, las cuales por disposición de la Ley 819 de 2003 entran obligatoriamente a formar parte del presupuesto de la siguiente vigencia fiscal, toda vez que corresponden a compromisos debida y legalmente adquiridos, pero, que no fueron ejecutados durante la vigencia en que se suscribieron-.

Al finalizar la vigencia fiscal, cada entidad territorial debe efectuar un balance de sus actividades para determinar el grado de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos.

Al cierre de la vigencia se debe realizar el siguiente ejercicio:

SITUACION DE TESORERÍA A DICIEMBRE 31		
ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA:		
CONCEPTO		TOTAL
SALDOS DE TESORERIA A 31 DE DICIEMBRE		
(+)	Saldo en Bancos	
(+)	Saldo Encargos Fiduciarios	
(+)	Inversiones Temporales	
(+)	Depósitos en Instituciones financieras	
(=)	TOTAL DISPONIBILIDADES	
EXIGIBILIDADES TESORERÍA		
(-)	Recursos de Terceros	
(-)	Cheques no cobrados	
(-)	Cuentas por pagar de la vigencia	
(-)	Cuentas por pagar de vigencias anteriores	
(-)	Cuentas por pagar – C x P	
(-)	Otras exigibilidades	
(-)	Reservas Presupuestales	
(=)	TOTAL EXIGIBILIDADES Y	
	RESERVA	
(=)	DÉFICIT / SUPERÁVIT	

Se debe tener presente que existe responsabilidad de los funcionarios del gobierno en relación con todas las actuaciones del proceso presupuestal, en especial, sobre el proceso de ejecución presupuestal, que pueden derivar en responsabilidades administrativas, fiscales, disciplinarias y hasta penales sobre sus actuaciones.

Esquema de cierre fiscal para SGP Educación:

El ejercicio de cierre fiscal implica analizar la consistencia de los cierres presupuestales, tesorerías y los reportados en el Formulario Único Territorial y los procesos de constitución e incorporación en las vigencias posteriores a su generación. Así mismo, permite evidenciar el uso adecuado de las fuentes del sector, el superávit presupuestal y los rendimientos financieros.

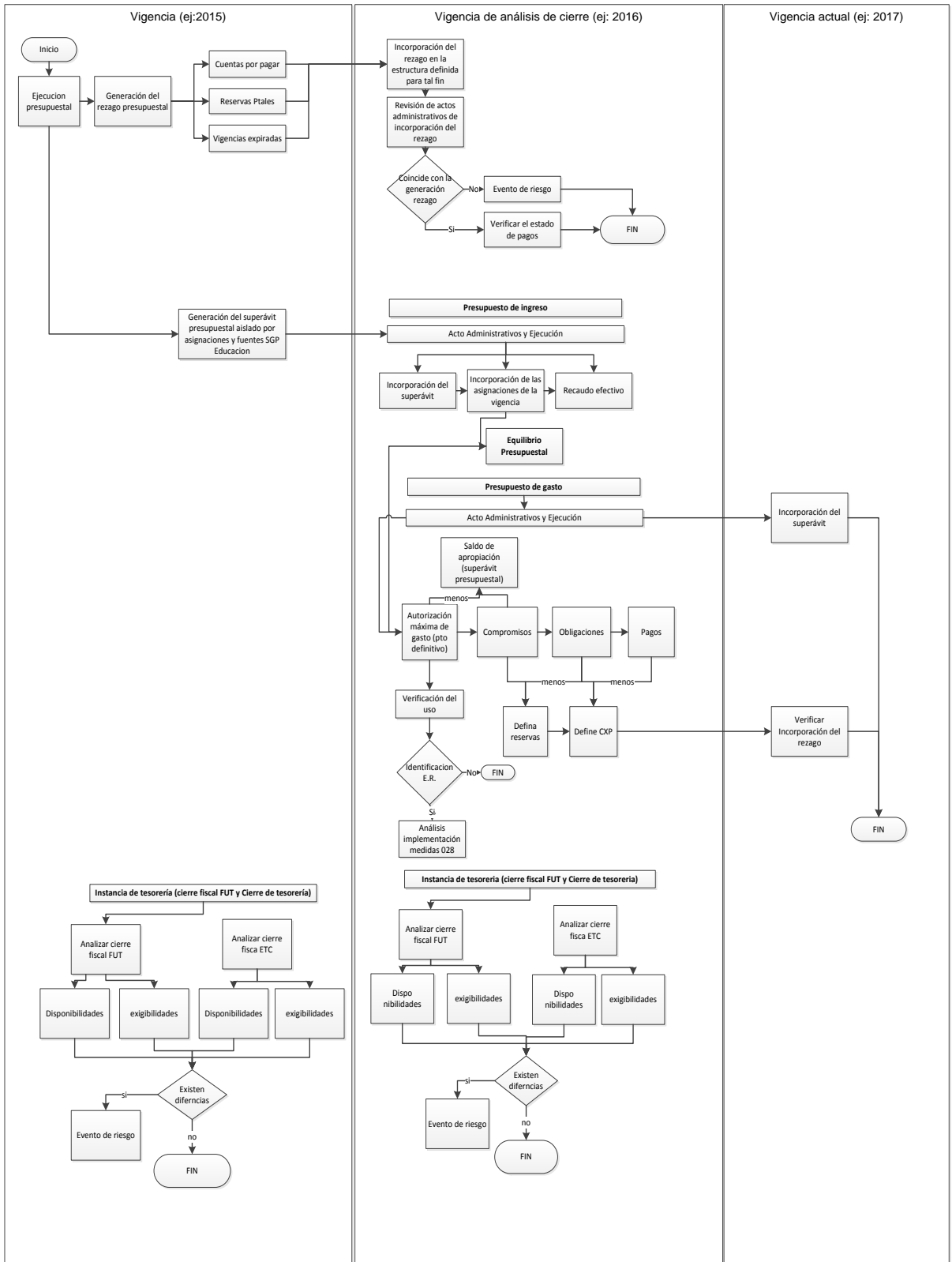
El siguiente esquema ilustra el proceso de cierre fiscal. Primero, para realizar el análisis del cierre fiscal de una vigencia específica, se debe tener en cuenta el cierre de la vigencia inmediatamente anterior, lo que implica:

1. La constitución del rezago presupuestal vigencia anterior a la cual corresponde el análisis.
2. Generación y constitución del rezago presupuestal (Cuentas por Pagar y Reservas de la vigencia).

3. Generación y constitución del superávit presupuestal, aislado por las fuentes de financiación del Sector.
4. Verificación de la anterior información con el reporte de información realizado en Cierre fiscal FUT.
5. Verificación de la anterior información con el reporte de información realizado en Cierre fiscal realizado por la entidad territorial certificada.
6. Contraste de las dos anteriores instancias (4 y 5).

En relación con las actividades de análisis a realizar en la vigencia objeto de revisión:

1. Incorporación del rezago presupuestal y contraste con acto administrativo de constitución. Dependiendo de la consistencia o no de estas fuentes de información, se determinará la existencia de eventos de riesgo de acuerdo con el Decreto 028 de 2008.
2. En caso de no encontrarse las inconsistencias anteriores, verificar el estado de pagos del rezago presupuestal.



3. Análisis del presupuesto de ingresos:
 - a. Incorporación del superávit presupuestal de la vigencia inmediatamente anterior
 - b. Incorporación de las asignaciones realizadas durante la vigencia, las cuales deben ser contrastadas con los documentos de distribución de recursos SGP.
 - c. Análisis del recaudo efectivo de los recursos contrastado con los giros realizados por el MEN.

De encontrarse desviaciones en las anteriores observaciones se identificará un evento de riesgo.

4. Análisis del Presupuesto de gastos:
 - a. Análisis de los momentos presupuestales: definitivo, compromisos, obligaciones y pagos, con el fin de establecer el saldo de apropiación (superávit) y el rezago presupuestal.
 - b. Verificación del uso con el fin de analizar el cumplimiento de los usos legalmente establecidos, así como la identificación de la ocurrencia de eventos de riesgo.
5. Análisis de Cierre fiscal FUT: Comparación del superávit o déficit presupuestal con el superávit o déficit tesoral reportado en FUT y el rezago presupuestal con las exigibilidades tesorales reportadas en la misma instancia. Las distorsiones de información se consideran posibles eventos de riesgo.
6. Análisis de Cierre fiscal de la ETC: Comparación del superávit o déficit presupuestal con el superávit o déficit tesoral reportado en el acto administrativo de cierre y el rezago presupuestal con las exigibilidades tesorales descritas en el mismo acto. Las distorsiones de información se consideran posibles eventos de riesgo.

Observaciones en la vigencia posterior a la del análisis:

Consistencia entre la constitución e incorporación del rezago presupuestal y los resultados de cierre fiscal, cierre ETC y ejecución presupuestal.

3.2 Cuentas Maestras

Por medio de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo «Todos por un nuevo País», el Congreso de la República emitió una orden específica en relación con el producto bancario mediante el cual se deben administrar los recursos de la partida de educación del Sistema General de Participaciones –SGP–, como son las Cuentas Maestras.

En efecto, el artículo 140 precisa que: *"Los recursos del Sistema General de Participaciones se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas que sólo acepten operaciones de débitos por transferencia electrónica a aquellas cuentas bancarias que*

pertenecen a beneficiarios naturales o jurídicos identificados formalmente como receptores de estos recursos. La apertura de las cuentas maestras por parte de las entidades territoriales se efectuará conforme la metodología que para el efecto determine cada ministerio Sectorial que gira los recursos. Los saldos excedentes de estas cuentas se destinarán a los usos previstos legalmente para estos recursos en cada sector”.

Las Cuentas Maestras son productos bancarios con características especiales de funcionamiento, distintas a las que actualmente tienen las entidades territoriales y los fondos de servicios educativos para la administración de los recursos del SGP-Educación. Las transacciones que se realicen mediante dichas cuentas son exclusivamente de naturaleza electrónica.

Todos los terceros beneficiarios deberán tener cuentas de ahorro o corriente para poder recibir los recursos del SGP-Educación, lo cual necesariamente fortalece los controles en el uso y destino final del presupuesto público e igualmente fomenta la bancarización de la población.

En ese sentido el Ministerio de Educación Nacional emitió la Resolución 12829 de 30 de junio de 2017, *“Por la cual se reglamentan las Cuentas Maestras de las Entidades Territoriales para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones en Educación en sus componentes de prestación del servicio, cancelaciones, calidad matrícula y calidad gratuidad”*. Así como una guía operativa para la administración de las cuentas maestras¹⁹.

Una cuenta maestra es aquella cuenta que se convierta o aperture en una entidad bancaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en condiciones de mercado, la cual acepta únicamente transferencias electrónicas de crédito y débito, que se realicen a través de la plataforma de servicios de cada entidad bancaria con personas naturales o jurídicas previamente registradas.

Las cuentas maestras tienen ciertas características como:

- Las cuentas maestras que se aperturen podrán ser de ahorro o corriente. Por su parte, las cuentas que se conviertan en cuenta maestra conservarán su naturaleza corriente o de ahorro.
- Los movimientos débito y crédito que realicen las entidades territoriales y los fondos de servicios educativos serán remitidos por parte de la entidad bancaria al MEN máximo el día 20 del mes siguiente al que se reporta.

¹⁹ Esta guía puede ser consultada en dirección: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-57308.html>. En esta Guía se detallan los procesos de apertura de las Cuentas Maestras y traslado de saldos y cancelación de cuentas anteriores a la Resolución 12829 de 2017 para las entidades territoriales certificadas; el proceso de conversión a Cuentas Maestras para municipios no certificados y Fondos de Servicios Educativos; el perfeccionamiento de Cuentas Maestras; la inscripción de beneficiarios, la sustitución de una cuenta maestra, así como las operaciones de crédito y débito autorizadas.

- Las entidades territoriales y los fondos de servicios educativos a través del ordenador del gasto deberán firmar un convenio con la entidad bancaria por cada cuenta maestra que se apertura o convierta. Es necesario que, en dicho documento, firmado entre las partes, exista el mínimo de requisitos establecidos en el artículo 5º de la Resolución 12829 de 2017, situación que debe ser verificada por el responsable de cada entidad territorial y ordenador de gasto de los fondos de servicios educativos.

3.2.1 Cuentas Maestras para departamentos y municipios certificados

De acuerdo con el artículo 3 de la resolución 12829 de 2017, únicamente las entidades territoriales certificadas en Educación pueden realizar la apertura de cuentas maestras. Los departamentos deberán abrir tres (3) cuentas:

- Cuenta maestra para el componente de prestación del servicio de nómina, donde serán girados exclusivamente los recursos asociados a la nómina docente, directiva docente y administrativa.
- Cuenta maestra para el componente de prestación de servicios distintos de nómina, donde serán girados el resto de recursos que no se relacionan estrictamente con los gastos de nómina como por ejemplo los recursos de la contratada, gastos administrativos, conectividad, necesidades educativas especiales, entre otros definidos en la resolución 12829.
- Cuenta maestra para el componente de cancelaciones, donde se girarán los recursos para las cancelaciones de las prestaciones sociales del Magisterio de docentes nacionalizados. Es importante resaltar que a partir de lo establecido en la Ley 1753 de 2015 y en la Resolución 12829 de 2017, estos recursos solo serán girados a cuentas maestras abiertas y registradas ante el MEN, entendiéndose que cualquier otro mecanismo que en la actualidad se encuentre en uso por parte de los departamentos deberá ser reemplazado por lo indicado en la normatividad vigente para estos recursos y será el departamento quien tiene la obligación de realizar el proceso de inscripción de los terceros beneficiarios de estos recursos y al igual que la giro de los mismos a dichos terceros beneficiarios a través de transferencia electrónica.

Por su parte los municipios certificados en educación deberán abrir tres (3) cuentas:

- Cuenta maestra para el componente de prestación del servicio de nómina, donde serán girados exclusivamente los recursos asociados a la nómina docente, directiva docente y administrativa.
- Cuenta maestra para el componente de prestación de servicios distintos de nómina, donde serán girados el resto de recursos que no se relacionan estrictamente con los gastos de nómina como por ejemplo los recursos de la contratada, gastos

administrativos, conectividad, necesidades educativas especiales, entre otros definidos en la resolución 12829 de 2017.

- Cuenta maestra para el componente de Calidad-matrícula.

Como se establece en el párrafo 1 del artículo 3 de la Resolución 12829, las cuentas bancarias que actualmente se utilizan para recibir y administrar los recursos del SGP Educación en las entidades territoriales certificadas deberán ser cerradas y canceladas, situación que obligatoriamente será certificada ante el Ministerio de Educación mediante documento emitido por la entidad bancaria. Así mismo, en ningún caso, una entidad territorial certificada podrá, después de implementado todo el proceso de cuentas maestras, contar con cuentas adicionales para el manejo de recursos del SGP-Educación de los tres componentes mencionados anteriormente.

3.2.2 Cuentas Maestras para entidades territoriales no certificadas

Conforme al artículo 4º de la Resolución 12829 de 2017, las entidades territoriales no certificadas y los Fondos de Servicios Educativos deberán convertir las cuentas donde actualmente administran los recursos del SGP- Educación a cuentas maestras. Se entiende por conversión, que las cuentas de ahorro o corriente que actualmente tienen estas entidades y fondos surtirán un proceso de registro ante el Ministerio de Educación Nacional para que, una vez surtido, puedan tener las características especiales de cuentas maestras. Por tanto, no se debe hacer cancelación de las cuentas actuales ni apertura de nuevas cuentas. (Guía Operativa de Cuentas Maestras)

De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 4º de la Resolución 12829 de 2017, los recursos de los FSE que provengan o sean de fuente distinta al SGP-Educación deberán manejarse en cuentas diferentes a la cuenta maestra de Calidad-gratuidad y por ningún motivo los recursos pueden mezclarse o hacer unidad de caja, por ser éstos de fuentes distintas. También, es una práctica no autorizada que estas cuentas cuya fuente es diferente a la del SGP-Educación sean inscritas como beneficiarias de la cuenta maestra de Calidad-gratuidad. (Guía Operativa de Cuentas Maestras).

3.2.3 Control de las Cuentas Maestras

Las Cuentas Maestras para el manejo de recursos del Sistema General de Participaciones para Educación, deberán ser abiertas bajo la responsabilidad del alcalde, gobernador u ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos, atendiendo criterios de seguridad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Es importante tener en cuenta que la Nación podrá suspender el giro de los recursos a aquellas entidades territoriales y fondos de servicios educativos que no hayan cumplido con la apertura, conversión y registro de las cuentas maestras, dentro de los términos y plazos previstos en la presente resolución y el calendario oficialmente fijado por el Ministerio de Educación Nacional.

Con respecto a las operaciones de crédito autorizadas que se definieron en el artículo 7º de la Resolución 12829 de 2017, es importante precisar:

a) En cuanto al reintegro de recursos a que se refiere el numeral 3, debe existir conexidad directa entre dicho reintegro y una operación débito previa, la cual puede ser anterior a la entrada en vigencia de dicha resolución. En todo caso, la entidad territorial deberá obtener el soporte documental y/o de información que respalde y permita identificar dicha operación.

b) Las transferencias recibidas por la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio Nómina desde la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio diferente de Nómina (en las Entidades Territoriales Certificadas - ETC) a que se refiere el numeral 7, en caso de requerirse, son transferencias internas de tesorería o de ajuste de PAC, necesarias para cumplir de manera prioritaria con los pagos de nómina y prestaciones sociales.

c) Las giros o transferencias de recursos recibidos de otras cuentas maestras por concepto de excedentes a que se refiere el numeral 8, atañen a los recursos no ejecutados de vigencias anteriores, que por ejemplo, de manera excepcional y solo en las ETC, se deban transferir de la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio Nómina a la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio diferente de Nómina, para atender pagos correspondientes a deudas validadas por el MEN, Contratación de la Prestación del Servicio o al FFIE, en cumplimiento de lo previsto en el Artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 y el Artículo 59 de la Ley 1753 de 2015. Así mismo, las correspondientes a rendimientos financieros recibidas por la Cuenta Maestra de Calidad, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

Con respecto a las operaciones débito autorizadas definidas en el artículo 8º de la Resolución 12829 de 2017, es importante precisar:

a) Las operaciones débito reglamentadas en el numeral 2, corresponden a las transferencias de recursos realizadas en virtud de lo dispuesto en el Artículo 2.3.1.6.3.8. del Decreto 1075 de 2015, sobre presupuesto de ingresos y con sujeción a lo establecido en el Artículo 2.3.1.6.3.11., sobre utilización de los recursos de los FSE.

b) Los giros o transferencias de recursos correspondientes a rendimientos financieros o excedentes que deban ser transferidos entre cuentas maestras a que se refiere el numeral 4, atañen a rendimientos financieros y recursos no ejecutados de vigencias anteriores, que se deban transferir de la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio Nómina a la Cuenta Maestra de Prestación del Servicio diferente de Nómina, para atender pagos correspondientes a deudas validadas por el MEN, Contratación de la Prestación del Servicio o aportes al FFIE: así mismo, los correspondientes a rendimientos financieros que se deban transferir a la Cuenta Maestra de Calidad, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

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.

4.1 Sistema de información

4.1.1 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 pesos y centavos a partir del reporte del primer trimestre de 2017, conforme a la Resolución 714 de 2016; el calendario de presentación de los reportes para cada vigencia por parte de los Departamentos, Distritos y Municipios es el definido en el artículo 2.6.4.3 del Decreto 1536 de 2016, sin embargo, el Contador General de la Nación, dentro de las facultades que le otorga el

decreto, previa autorización de la Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional²⁰ del FUT, puede prorrogar dichas fechas²¹.

El siguiente es el calendario vigente de reporte al FUT para la vigencia 2017:

Corte	Reporte Oportuno	Reporte Extemporáneo
31 de marzo	30 de abril	15 de mayo
30 de junio	31 de julio	15 de agosto
30 de septiembre	31 de octubre	15 de noviembre
31 de diciembre	15 de febrero del año siguiente	1 de marzo del año siguiente

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. La 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, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1753 de 2015.

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.

²⁰ 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

²¹ La Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 714 del 21 de diciembre de 2016, fijó las fechas para el reporte extraordinario del FUT, que se indican en el cuadro.

4.1.2 SINEB

Las secretarías de educación certificadas deben reportar la información de nómina en el Anexo 31 del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB). 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).

4.1.3 Sistema de información Fondos de Servicios Educativos – SIFSE

El Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento del artículo 12 del Decreto 4807 de 2011, compilado a través del Decreto 1075 de 2015 desarrolló el SIFSE para el monitoreo al uso de los recursos del SGP girados a los Fondos de Servicios Educativos, 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 11 del Decreto 4807 de 2011. 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 18 del Decreto 4791 de 2008 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.

4.2 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.

4.2.1 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 Reglamentarios²², 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.

²² Decretos 2911 de 2008, 168 de 2009, 791 de 2009, 2613 de 2009 y 3979 de 2009.

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.
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 correctivo²³, situación que será notificada por la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) a la entidad territorial mediante acto administrativo debidamente 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.

²³ 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 adelantarse para la adopción de la medida.

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.

Finalmente, a las entidades bajo medida preventiva de Plan de Desempeño, la Dirección General de Apoyo Fiscal - DAF, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dependencia a la cual fueron trasladadas las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Monitoreo, Seguimiento y Control, 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 entidades territoriales con el fin de apoyarlas para superar los eventos que ponen en riesgo la adecuada utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados al sector educativo; solicitar la ampliación de medidas; o recomendar otra(s) cuando no se observan avances significativos en el cumplimiento de los compromisos sectoriales por parte de la Secretaría de Educación.

5. 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 las entidades territoriales deben tener en cuenta para la elaboración de la nómina.

“La Constitución Política de Colombia en su artículo 150, numeral 19, otorga al Congreso de la República la potestad para dictar y regular las normas que requiere el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, y en el artículo 313 numeral 6 establece que los concejos municipales podrán determinar “...las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos...”, en concordancia con el artículo 315 numeral 7, que deja en cabeza de los alcaldes la facultad de fijar los salarios de los empleos de sus dependencias en observancia de los acuerdos correspondientes.”

“la competencia de las Corporaciones públicas del orden territorial en materia salarial se encuentra reservada a la fijación de las escalas salariales de los empleados públicos de acuerdo con los límites establecidos por el Gobierno Nacional, en ejercicio de la atribución que le confiere la Constitución Política.”

Así las cosas, el Ministerio de Educación Nacional informa a las entidades territoriales que para fijar los incrementos salariales debe tener en cuenta las directrices impartidas mediante la Directiva 15 del 31 de mayo de 2013, en la cual se señala que ninguna de las entidades territoriales podrá definir incrementos salariales discriminatorios para sus servidores públicos justificados en las diferentes fuentes de financiación, en la medida que todos los cargos se homologaron y nivelaron a las escalas salariales de la respectiva entidad territorial certificada en educación. Y en el caso en que una entidad realice este tipo de acciones deberá cubrir con recursos propios las diferencias salariales generadas y los efectos judiciales que se adelanten.

5.1 Planeación presupuestal para salarios de nómina financiada con recursos de SGP – Educación

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 Educación.

5.1.1 Nómina de Administrativos

Asignación Básica

Es la remuneración económica que percibe un empleado público por el desempeño de sus funciones, la asignación es determinada de acuerdo a la designación, grado y nomenclatura de cada empleo.

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.

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.

Prima Técnica por Evaluación del Desempeño

Incentivo económico reconocido a servidores públicos de carácter administrativo, en los términos establecidos en los Decretos 1661 de 1991, 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.

Trabajo Suplementario - Horas extras

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 modificatorios²⁴, 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 el grado 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.

Recargos Nocturnos

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.

²⁴ 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.

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.²⁵

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

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 cumplían 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.

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).

Bonificación por Servicios Prestados

Pago al cual tienen derecho los servidores públicos de carácter administrativo a quienes se aplique en materia salarial los Decretos 1042 de 1978 y 451 de 1984, en el porcentaje que le corresponda, 35% o 50%, de acuerdo con el tope salarial indicado en el decreto anual de salarios que expide el Gobierno Nacional. Los servidores públicos de los departamentos,

²⁵ Actualmente se encuentra el proyecto de modificación de los artículos 25 y 26 de la Ley 789 del 2002, que a su vez cambiaron los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo, para establecer que la jornada laboral nocturna durará nueve horas, de 9:00 p. m. a 6:00 a. m. (actualmente está definida de 10:00 p. m. a 6:00 a. m.). Senado de la República, Proyecto de Ley 172/15C-177/16S, Jun. 14/17.

distritos y municipios tendrán derecho al pago siempre que la corporación pública correspondiente lo haya establecido.

Incremento Salarial

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 Municipal²⁶.

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 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.

Prima de Servicios

Los funcionarios a quienes se aplica el Decreto 1042 de 1978 tendrán derecho a una prima de servicio anual equivalente a quince días de remuneración, que se pagará en los primeros quince días del mes de julio de cada año.

Prima de Vacaciones (artículos 24 al 31 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 anual 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

²⁶ 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).

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 corresponde 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 anual 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

5.1.2 Nómina de Docentes y Directivos Docentes

Asignación Básica

Corresponde al valor mensual básico señalado para cada cargo o empleo, sin considerar otros factores. Esta asignación varía, dependiendo de cada régimen a saber:

1. Los docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, que se rigen por el Decreto - Ley 2277 de 1979.
2. Los etnoeducadores, docentes y directivos docentes que atienden población indígena en territorios indígenas en los niveles de preescolar, básica y media.
3. Los docentes y directivos docentes al servicio del Estado, que se rigen por el Decreto - Ley 1278 de 2002.

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.

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 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 el cual fue compilado en el Decreto 1075 de 2015, la bonificación será²⁷:

“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

²⁷ Se exceptúa lo establecido en el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 para los aportes parafiscales.

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.”

Esta bonificación en ningún caso constituye factor salarial ni prestacional. 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.

Mediante la Circular 17 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional impartió orientaciones las entidades territoriales certificadas sobre el reconocimiento y pago de la Bonificación por Zonas de Dificil Acceso-ZDA. Se reitera que el acto administrativo que determina las ZDA debe expedirse antes del 1° de noviembre de cada año con vigencia para el año siguiente – teniendo en cuenta que los costos asociados a este reconocimiento deben contemplarse en la distribución de presupuesto de la siguiente vigencia-.

Así mismo, se recuerda que la competencia para definir las ZDA no se pierde luego de incumplir el plazo establecido en el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015; por tanto, ante esta circunstancia y sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar, las entidades territoriales certificadas deberán expedir el acto administrativo de ZDA antes del inicio del calendario académico.

La bonificación prevista en el artículo 2.4.4.1.5 del Decreto 1075 de 2015 para los educadores que laboren en ZDA deberá ser financiada con cargo a los recursos del SGP de la vigencia en que se cause el derecho, de tal forma que no se generen deudas laborales por este concepto. Si el acto administrativo que define las ZDA no es expedido oportunamente o es modificado, aclarado o adicionado, y por causa de estas circunstancias, no se reconoce ni cancela la bonificación a los educadores que tenían el derecho con los recursos del SGP de la respectiva vigencia, la entidad deberá financiar con recursos propios lo no reconocido.

Bonificación para los educadores que hacen parte del grado 14 del Escalafón Nacional Docente (Decreto 2565 de 2015).

“Créase para los docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 y que hagan parte del grado 14 del Escalafón Nacional Docente, una bonificación no constitutiva de salario, la cual se reconocerá anualmente a partir de 2016, durante el tiempo que el servidor público permanezca en el servicio.

Para el año 2016, el valor de la bonificación será equivalente al diez por ciento (10%) de la asignación básica mensual que devengue el respectivo docente o directivo docente. A partir del año 2017 y en adelante, corresponderá al quince por ciento (15%) de la asignación básica mensual que sea definida para la respectiva vigencia.

Parágrafo. La bonificación en comento se hará efectiva a más tardar el 30 de enero de cada año."

Bonificación por retiro del servicio (Decreto 2565 de 2015).

"Créase una bonificación no constitutiva de salario, para los docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media, regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979, que pertenezcan al grado 14 del Escalafón Nacional Docente, y que se retiren del servicio, ya sea por renuncia voluntaria, o por haber alcanzado la edad de retiro forzoso. Dicha bonificación será equivalente a un mes de asignación básica mensual, y se pagará por una sola vez, una vez el servidor sea efectivamente desvinculado del servicio.

Parágrafo: La renuncia de que trata este artículo, corresponderá a la manifestación voluntaria y espontánea del respectivo docente o directivo docente de separarse del cargo, la cual deberá ser aceptada por la entidad territorial certificada nominadora."

Las bonificaciones definidas en el Decreto 2565 de 2015 se pagarán con cargo al Sistema General de Participaciones. En los casos que no se perciban recursos del Sistema General de Participaciones, se pagará con cargo a las fuentes de financiación de la respectiva entidad territorial.

Recargos Nocturnos

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.

Ascensos en el Escalafón Nacional Docente

De acuerdo a lo establecido en la Circular Ministerial No. 17 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional propendiendo por el reconocimiento oportuno del costo acumulado por ascensos o reubicación salarial en el Escalafón Nacional Docente y el buen uso de los recursos del SGP, orientó a las entidades territoriales frente al procedimiento para el reconocimiento y pago, así:

1- Conforme a lo previsto en el artículo 21 de la Ley 715 de 2001, " *el crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles.*" Por lo tanto, una vez cubiertos los costos de nómina hasta el 31 de diciembre de cada vigencia, si existe apropiación suficiente y libre de afectación esta podrá utilizarse para el pago de los ascensos en el escalafón docente y así evitar que se conviertan en deudas laborales.

2- Si los costos de los ascensos reconocidos no se alcanzan a cubrir con las apropiaciones de la vigencia, de acuerdo con la sentencia C-423 de 2005 de la Corte Constitucional, "(...) las consecuencias fiscales de dicho reconocimiento, de no haber disponibilidad presupuestal en un caso determinado, se harán efectivas a más tardar en la siguiente vigencia fiscal a partir del acto de reconocimiento del derecho con cargo a los recursos de prestación del servicio del SGP...", en caso de no reconocerse este derecho en la vigencia subsiguiente se deberá obrar de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el pago de deudas laborales.

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.

Incrementos Salariales

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.

Trabajo Suplementario - Horas extras

En la entidad territorial certificada, la Secretaría de Educación debe liderar un proceso de reglamentación, mediante acto administrativo, donde se determine 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 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 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.

La entidad territorial debe tener en cuenta que el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, expidió las Circulares Ministeriales No. 14 del 13 de mayo de 2013 "Orientaciones sobre horas extras, dominicales, festivos..." y No. 18 del 22 de febrero de 2016 "Orientaciones sobre reconocimiento y pago de horas extras, recargos nocturnos, dominicales, festivos..." con el fin de dar claridad al procedimiento del pago y aprobación de las mismas, entre otras.

Conforme con las orientaciones impartidas en la Circular 18 de 2016, para que resulte procedente el reconocimiento del trabajo suplementario y el correspondiente pago de horas extras a favor de los funcionarios administrativos del sector Educación:

- Se debe respetar el principio de anualidad del sistema presupuestal, es decir, a 31 de diciembre de cada vigencia deben quedar causadas la totalidad de las horas extras autorizadas durante el respectivo año.

- El trabajo suplementario se debe autorizar previamente, mediante comunicación escrita en que 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 el Decreto 1042 de 1978, según se trate de horas diurnas, nocturnas, dominicales o festivos.
- El empleo que ejerza el funcionario debe pertenecer al nivel técnico o al nivel asistencial y su asignación básica mensual debe guardar correspondencia como máximo, con la establecida por el Gobierno Nacional para el nivel asistencial hasta el grado 19 y técnico hasta el grado 09.
- En ningún caso podrá pagarse más de cincuenta (50) horas mensuales. El tiempo de trabajo suplementario que exceda ese tope será reconocido en descanso complementario, dentro del mes siguiente a razón de un día por cada ocho (8) horas de trabajo.
- 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.
- Los funcionarios administrativos del sector Educación que en razón de la naturaleza de su trabajo deban laborar habitual y permanentemente los días dominicales y festivos, tienen 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.
- Cuando haya lugar al día de descanso compensatorio, es importante que se organicen los turnos de trabajo semanalmente, de tal forma que se garantice el normal desarrollo de las funciones administrativas que dichos servidores deben cumplir y el disfrute de su descanso compensatorio.

Los recursos del SGP asignados anualmente a las entidades territoriales certificadas tienen como prioridad el pago de los salarios y las prestaciones sociales del personal viabilizado para el sector Educación, por tanto, ninguna entidad territorial certificada debe generar para la siguiente vigencia

Indemnización por Vacaciones

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.

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 2002²⁸, 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.

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.

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. A partir del año 2015, y en adelante, la prima de servicios

²⁸ Acorde con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 4 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.

que establece el mencionado Decreto será equivalente a quince (15) días de la remuneración mensual del docente o directivo docente a 30 de junio del respectivo año.

Prima de Vacaciones

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 anual 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

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 anual 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

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.

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
 - Viáticos²⁹
- 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
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 1998.³⁰
- El régimen general del auxilio de cesantías de los servidores públicos es el de liquidación definitiva anualizada, pero actualmente se encuentran casos excepcionales

²⁹ Ver Circular 018 de 2012 del Ministerio de Trabajo.

³⁰ Reglamentario de los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1988.

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 pública³¹, 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, sin 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 siguiente³², 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.

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

³¹ Nacionalización de la educación por la Ley 43 de 1975; descentralización administrativa Ley 29 de 1989, 60 de 1993 y 715 de 2001.

³² Artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

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 Ley³³, actualmente los definidos en los siguientes porcentajes³⁴:

Concepto	Total Aportes %	Aporte Patronal %	Aporte Trabajador %
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

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 - FOMAG³⁵, 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 del SGP para educación, se descuentan directamente de los recursos que se distribuyen anualmente

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

34 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.

35 Ley 91 de 1989, Decreto 196 de 1995, Decreto 3752 de 2003.

para la prestación del servicio³⁶, 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 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) ³⁷	Sumatoria de la asignación básica anual + sobresueldos anual + horas extras anual	28.50%	8.5% SGP-Educación 12% otros recursos del presupuesto nacional ³⁸	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 FOMAG³⁹ 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 Pensional⁴⁰.

³⁶ Parágrafo 1° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Literal c artículo octavo del Decreto 3771 de 2007.

⁴⁰ 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.

Finalmente, con el fin de que las entidades dieran cumplimiento a lo establecido en la norma existente, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Circular No. 14 del 31 de mayo de 2013, en la cual se dieron orientaciones en cuanto a la obligación por parte de cada entidad de entregar la dotación tres (3) veces al año a aquellos funcionarios que tuvieran derecho a esta.

Se recuerda que para tener derecho a la dotación ordenada en la Ley 70 de 1988, el servidor debe tener una vinculación legal y reglamentaria permanente con la entidad obligada a entregarla y haber laborado para la respectiva entidad, por lo menos tres (3) meses en forma ininterrumpida, antes de la fecha de cada suministro. Las entidades territoriales certificadas deberán adelantar de manera oportuna los trámites pertinentes a fin de garantizar el proceso contractual para la adquisición y el suministro oportuno de la dotación para el personal

administrativo que cumpla con los requisitos para ser acreedor a dicha prestación, en los términos y oportunidades establecidos en la Ley.

También, se reitera que la dotación de calzado y vestuario no puede ser compensada en dinero mientras esté vigente la relación laboral. Además, si el funcionario se niega a recibir o usar la dotación correspondiente libera a la entidad del cumplimiento de su obligación, conforme al artículo 7 del Decreto 1978 de 1989.

Auxilio Funerario

Es una prestación social, consistente en la entrega de un valor determinado para cubrir los gastos de entierro del afiliado al sistema de seguridad social en riesgos profesionales o en salud o del pensionado, según corresponda, a quien compruebe el haber sufragado los mismos.

Su fundamento legal proviene de las siguientes normas:

- Ley 4ª de 1976 "Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 3135 de 1968 "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".
- Decreto 1848 de 1969 "Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968".
- Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones". (Artículo 51)
- Ley 776 de 2002 "Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales".

Tienen derecho a su reconocimiento:

1. Los afiliados al régimen de seguridad social en pensiones con régimen solidario de prima media con prestación definida, tendrá derecho la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario - artículo 51 de la Ley 100 de 1993.
2. Para los afiliados al régimen de seguridad social en pensiones con régimen de ahorro individual con solidaridad, tendrá derecho a reclamar el auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado - artículo 86 de la Ley 100 de 1993.

3. Para los afiliados al sistema de riesgos profesionales, el auxilio será reclamado por la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, teniendo derecho a recibir un auxilio funerario igual al determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993.

Anexos

TEMA: SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO-NÓMINA - ZDA

- PREGUNTA 1: ¿Cuáles orientaciones y lineamientos se deben tener en cuenta para el reconocimiento y pago a docentes y directivos docentes por concepto de las Zonas de Dificil Acceso?

RESPUESTA:

La bonificación por Zonas de Dificil Acceso es el pago al cual tienen derecho los docentes y directivos docentes que laboran de manera permanente en las sedes, que según reglamentación expedida anualmente por 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.

La bonificación es equivalente al 15% del salario básico mensual que devenguen y no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico.

La bonificación 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 educativo 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.

En general para que la norma legal produzca efectos se requieren:

- Acto administrativo anual expedido por el gobernador o alcalde de la Entidad Territorial Certificada, determinando cuáles son las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción.
- Acto administrativo anual expedido por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial Certificada, mediante el cual define las sedes de los establecimientos educativos estatales de la respectiva entidad territorial ubicadas en áreas rurales de difícil acceso.
- El reconocimiento de la bonificación a docentes y directivos docentes se pagará proporcionalmente al tiempo laborado durante el año académico en las sedes de los establecimientos educativos estatales, ubicadas en áreas rurales de difícil acceso.

Con base en todo lo anterior, es claro que, para tener derecho al reconocimiento de la bonificación por Zonas de Dificil Acceso, los rectores y coordinadores de la Entidad Territorial Certificada deben estar laborando de forma permanente en las sedes de los establecimientos educativos ubicadas en áreas rurales de difícil acceso. Por lo tanto, no es viable el pago de las Zonas de Dificil Acceso a los rectores y

coordinadores que laboran en la sede principal y que realizan visitas a las otras sedes que están ubicadas en áreas rurales de difícil acceso.

TEMA: SGP – CANCELACIONES - RENDIMIENTOS FINANCIEROS

- PREGUNTA 2: Concepto sobre la destinación de los rendimientos financieros de Cancelaciones.

RESPUESTA:

El artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece que 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. Por lo tanto, los rendimientos financieros del concepto del gasto Cancelaciones deben ser destinados a inversiones en mejoramiento de la calidad.

Los rendimientos financieros del concepto del gasto Cancelaciones, que no hayan sido incorporados en la vigencia, deben ser incorporados en la siguiente vigencia y destinados a inversiones en el mejoramiento de la calidad.

Los rendimientos financieros del concepto del gasto Cancelaciones que hayan sido incorporados en la vigencia, pero, no ejecutados en la misma vigencia; pasan a ser recursos de balance al cierre de la vigencia fiscal y deben ser destinados en la siguiente vigencia fiscal, conforme a lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 59 de la Ley 1753 de 2015.

TEMA: SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO - GASTOS ADMINISTRATIVOS - DOTACION

- PREGUNTA 3: Consulta sobre recursos del SGP-Educación destinados a la dotación de administrativos.

RESPUESTA:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, los recursos de Prestación del Servicio se distribuyen por alumno atendido y no por concepto de gasto. En el primer Documento de Distribución de la vigencia se distribuyen recursos por Prestación del Servicio y se define el porcentaje máximo autorizado para gastos administrativos. Este porcentaje debe financiar de manera prioritaria la nómina de administrativos de los Establecimientos Educativos y de la Planta Central de la Secretaría de Educación y sus contribuciones inherentes a la nómina.

El monto destinado para dotación de cada uno de los administrativos, lo define y detalla cada Entidad Territorial según lo establecido en la Ley 70 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1278 de 1989.

En relación con la pregunta *¿Los funcionarios de la Alcaldía de la ETC, pueden descontar o bajar los montos de la dotación de los funcionarios administrativos de las Instituciones Educativas en cada entrega?*, se precisa que la responsabilidad de la Entidad Territorial radica en el cumplimiento de lo normado en la Ley 70 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1278 de 1989, en el sentido de apropiar, comprometer, obligar y entregar al beneficiario la dotación del vestido y calzado de labor en las fechas de entrega de cada vigencia.

TEMA: SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO - GASTOS ADMINISTRATIVOS

- PREGUNTA 4: Consulta sobre inclusión en un proceso contractual global de recursos del SGP-Educación con otros recursos.

RESPUESTA:

Los recursos del SGP Educación son de destinación específica y deben cumplir con lo establecido en los artículos 15, 16, 17 y 18, entre otros, de la Ley 715 de 2001.

El principio de Especialización establece que 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.

Los recursos del SGP en Educación no pueden hacer unidad de caja con otros recursos conforme a lo establecido en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001.

En este contexto, me permito informarle que esta Subdirección considera viable efectuar el contrato referido, siempre y cuando los recursos del SGP Educación mantengan la destinación establecida en la Ley 715 de 2001.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 5: Procedimiento para manejo de activos en los Fondos de Servicios Educativos.

RESPUESTA:

Según lo establecido en el artículo 6 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2.3.1.6.3.18 del Decreto 1075 de 2015 le corresponde a la Entidad Territorial realizar el control, asesoría y apoyo de los Fondos de Servicios Educativos, de acuerdo con los lineamientos definidos en la normatividad vigente. No obstante, el manejo de las donaciones se encuentra identificado claramente en el Manual de Procedimientos del Catálogo General de Cuentas de la Contaduría General de la Nación, documento de estricto cumplimiento para todas las contabilidades.

Frente a los soportes que deben quedar en la Institución Educativa cuando se dan de baja un equipo y/o mobiliario, corresponde al funcionario administrativo que ejerza las funciones de almacenista, elaborar el respectivo comprobante de baja de elementos devolutivos, con toda la descripción, características, cantidades, valores unitarios, valores totales y estado del bien; comprobante, que debe ser revisado por el ordenador del gasto (rector), avalado por el Consejo Directivo de la Institución Educativa y autorizado por la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial (copia de este comprobante se le entrega al beneficiario del caso (fundación, entre otros).

Los procesos de depreciación de equipos e inventarios en las Instituciones Educativas son supervisados y/o auditados en su orden por entidades como: la Secretaría de Educación de la Entidad Territorial Certificada y la Contraloría General de la República – gerencias departamentales-.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 6: Orientaciones y lineamientos para contratación de servicios profesionales en sistemas de gestión.

RESPUESTA:

El artículo 2.3.1.6.3.11 del Decreto 1075 de 2015 Único del Sector Educativo establece la utilización de los recursos en el Fondo de Servicios Educativos, siempre y cuando guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y dentro de los gastos elegibles figura en el numeral 11, la contratación del personal técnico o profesional para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal 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 la jornada laboral o pago de salarios. En todo caso, los recursos del Fondo de Educativos no podrán destinarse al pago de acreencias laborales de ningún orden.

La fuente de financiación con recursos del SGP Educación estaría a cargo de los recursos asignados en el respectivo Documento de Distribución de la vigencia 2017 para Calidad Gratuidad y en el gasto, la destinación correspondería al rubro Honorarios – contratación de servicios técnicos o profesionales –.

En relación con el régimen de contratación, según lo establecido en el artículo 2.3.1.6.3.17 del Decreto 1075 de 2015 Único del Sector Educativo, si la contratación es mayor a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) se debe aplicar el Estatuto de Contratación de la Administración Pública y si es menor a 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) se debe aplicar los procedimientos establecidos en el reglamento aprobado por el Consejo Directivo de la Institución Educativa.

Finalmente, se sugiere consultar permanentemente a la Secretaría de Educación de la ETC, como conducto regular, ya que ella tiene la responsabilidad de realizar el control, asesoría y apoyo en los temas contractuales, financieros, presupuestales y contables, respecto a las Instituciones Educativas que cuentan con Fondos de Servicios Educativos, según lo establecido en el artículo 2.3.1.6.3.18. del Decreto 1075 de 2015 Único del Sector Educativo.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 7: Procedimiento para adquisición de predios con recursos del Fondo de Servicios Educativos.

RESPUESTA:

El Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo en la Sección 3 artículo 2.3.1.6.3.11 "*Utilización de los recursos*" contempla todos los gastos elegibles que se pueden realizar con cargo a los recursos de Calidad Gratuidad del SGP-Educación los cuales son recursos que son girados directamente a las Instituciones Educativas que cuentan con Fondos de Servicios Educativos; y en este sentido, la adquisición de los predios no figura como gastos elegibles con cargo a los recursos de Calidad Gratuidad, razón por la cual conforme a la normatividad legal vigente sobre la materia, no son viables estos gastos.

Como alternativa, para efectos de adquirir los predios se podría estudiar la utilización de en otras fuentes de recursos diferentes a los del SGP en Educación Calidad Gratuidad, los cuales también pueden hacer parte del Fondo de Servicios Educativos como: donaciones (cooperativas y fundaciones) y recursos propios aportados por la Entidad Territorial.

TEMA: SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO-GASTOS ADMINISTRATIVOS

- PREGUNTA 8: Concepto sobre uso de recursos del SGP-Educación destinados a gastos administrativos.

RESPUESTA:

En materia salarial y prestacional, el único órgano competente para emitir conceptos es el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Los artículos 21 de la Ley 715 de 2001 y 31 de la Ley 1176 de 2007 reiteran que el porcentaje máximo autorizado destinado a financiar gastos administrativos con cargo a los recursos del SGP es el establecido en el primer Documento de Distribución de cada vigencia fiscal. En orden de prioridad, este monto debe financiar el pago de salarios de personal administrativo de las Instituciones Educativas y del personal administrativo de la Secretaría de Educación con las contribuciones inherentes a la nómina. Asegurado lo anterior, se podrá financiar el pago de vigilancia, aseo, papelería, entre otros. Por lo tanto, cualquier gasto que supere el valor asociado al porcentaje máximo autorizado con cargo a los recursos del SGP deberá ser financiado con cargo a sus recursos propios diferentes del SGP.

Frente a los aumentos salariales del personal administrativo expedidos por las autoridades territoriales de acuerdo a su competencia, el Ministerio de Educación Nacional ha orientado mediante la Directiva 15 de 2013 que "ninguna entidad territorial certificada en educación podrá definir incrementos salariales discriminatorios para sus servidores públicos justificados en las diferentes fuentes de financiación. En caso de que una entidad realice este tipo de acciones deberá cubrir con recursos propios las diferencias salariales generadas y los efectos de las acciones judiciales que se adelanten".

Ahora bien, frente a incrementos salariales para el personal administrativo que superen el porcentaje de incremento salarial definido por el Gobierno Nacional, como el realizado mediante el Decreto 995 del 9 de junio de 2017, es importante que la entidad tenga en cuenta que, en el evento en que el valor asociado a los gastos administrativos autorizados sea inferior al valor requerido por la entidad para atender todas sus obligaciones, el mayor valor del incremento autorizado deberá financiarse con recursos propios en la vigencia. Igualmente, si en el futuro la entidad encuentra que se requiere un mayor porcentaje para financiar los gastos administrativos, se tendrá como referencia para el estudio de la solicitud "el costo que tenía la planta viabilizada a 30 de noviembre de 2007, incluido el impacto de la nivelación y homologación salarial viabilizadas posteriormente, actualizando anualmente en el porcentaje de incremento salarial definido por el Gobierno Nacional y sin superar en ningún caso los límites máximos de las asignaciones básicas mensuales para los diferentes niveles jerárquicos de los empleados públicos de las entidades territoriales. Cualquier diferencia tendrá que ser financiada con recursos propios" (Circular 15 de 2013).

TEMA: SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO-VIATICOS DOCENTES, DIRECTIVOS DOCENTES Y ADMINISTRATIVOS

- PREGUNTA 9: Consulta sobre pago de viáticos a docentes, directivos docentes y administrativos.

RESPUESTA:

La entidad territorial debe prever dentro de su presupuesto los costos de personal asociados a desplazamientos en comisión de servicios de los servidores de los establecimientos educativos, docentes, directivos docentes y administrativos. La autoridad competente puede conferir comisión de servicios a los docentes, directivos docentes y administrativos al servicio del Estado para ejercer temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de trabajo o para atender transitoriamente actividades oficiales inherentes al empleo de que es titular, como reuniones, conferencias, investigaciones. Puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de viaje conforme a las disposiciones legales sobre la materia, el cual deberá estar mediado por acto administrativo que confiera la comisión.

El Decreto 1000 de 2017 artículo 6 establece que los viáticos para el personal docente y directivo docente se calculan sobre la asignación mensual que le corresponda según la escala de remuneración, sin incluir primas, sobresueldos o bonificaciones adicionales. Igualmente, el Decreto 995 de 2017 fija los límites máximos salariales para los empleados públicos de las Entidades Territoriales.

De conformidad con las normas citadas anteriormente, el reconocimiento de viáticos y las comisiones de servicio para los docentes del sector educativo estatal, se rigen por las normas contenidas en el estatuto docente y de profesionalización docente y subsidiariamente en las generales de administración de personal. Particularmente, respecto de las comisiones de servicio, los viáticos y gastos de viaje para los docentes y directivos docentes que se pagan con recursos del Sistema General de Participaciones, deben ser conferidas por el funcionario a quien se haya asignado la función de administrar dicho personal, deben cubrirse con las apropiaciones presupuestales previstas para el efecto y con cargo a tales recursos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que para financiar el pago de viáticos con cargo a recursos del Sistema General de Participaciones para Educación debe haberse garantizado la financiación del 100% de los costos de nómina y prestaciones sociales.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 10: Consulta orientación sobre uso de recursos del Fondo de Servicios Educativos en compra de mesas y guayas para ubicar portátiles en aulas de la Institución Educativa.

RESPUESTA:

El Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, establece en el Capítulo 6, Sección 3, artículo 2.3.1.6.3.11. Utilización de los recursos, los usos permitidos para los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional. La compra de mesas y guayas para ubicar portátiles en un Aula de la Institución Educativa se enmarca dentro de los conceptos listados en el artículo, por lo cual sería viable su financiación con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos -siempre y cuando esta adquisición se haga con sujeción al

Programa General de Compras debidamente aprobado por el Consejo Directivo y de conformidad con las normas que rigen la materia-.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 11: Orientación sobre participación de directivos docentes y administrativos en elecciones de representantes de docentes ante el Consejo Directivo de la Institución Educativa.

RESPUESTA:

La Ley 115 de 1994 en su artículo 126 y los Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002, en los artículos 32 y 4 respectivamente, establecen que los cargos de Directivo Docente tienen el carácter de Docente.

El Decreto 1860 de 1994 en el artículo 21 establece que los representantes del personal docente al Consejo Directivo de los establecimientos educativos estatales deberán ser elegidos por mayoría de los votantes en una asamblea de docentes.

En concordancia con lo anterior, el personal directivo docente puede participar en la Asamblea de Docentes para elegir a sus representantes ante el Consejo Directivo de la Institución.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 12: Orientación sobre uso de recursos para compra de uniformes para la banda cívica de la Institución Educativa.

RESPUESTA:

El Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, establece en la Sección 3 artículo 2.3.1.6.3.11. Utilización de los recursos, los usos permitidos para los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional. En ninguno de los conceptos listados en el artículo se enmarca la compra de uniformes de la Banda Cívica de la Institución Educativa, por lo que no sería viable su financiación con cargo a los recursos del Fondo de Servicios Educativos.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 13: Orientación sobre pago y cuantía de la póliza de manejo en el Fondo de Servicios Educativos.

RESPUESTA:

La Póliza de Manejo podría financiarse conforme a lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, Sección 3 Artículo 2.3.1.6.3.11 – Utilización de los recursos, numeral 8.

Para establecer la cuantía y/o valor a pagar se debe cumplir con lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, Sección 3 artículo 2.3.1.6.3.15 – en donde dispone expresamente el porcentaje por el cual se debe constituir la póliza correspondiente, teniendo en cuenta

que a la administración pública en desarrollo de su gestión fiscal le asiste la responsabilidad de asegurar en cuantías suficientes (por el valor real y actual) los fondos y bienes que administren o estén bajo su custodia.

Por lo tanto, el establecimiento educativo deberá constituir una póliza de manejo equivalente por lo menos al valor apropiado en el año inmediatamente anterior y asegurar como mínimo a la persona que tenga asignadas las funciones de tesorero o pagador. Considerando las funciones y responsabilidades que le competen, es recomendable que la póliza cubra también al rector o director en calidad de ordenador del gasto.

Respecto a los requisitos exigidos por las aseguradoras, es importante que el tipo de póliza a suscribir sea de manejo para servidor público y no como póliza de manejo de particulares, por lo cual es importante que la institución solicite la asesoría jurídica de la Secretaría de Educación para su suscripción, así como para acompañar a los Fondos de Servicios Educativos en este proceso.

Finalmente, la Ley 42 de 1993 establece que corresponde a las contralorías verificar que los bienes del estado estén debidamente amparados por una póliza de seguros o fondo especial creado para tal fin. Por tal motivo, se considera pertinente tener en cuenta el concepto de dicho organismo, a fin de establecer cuál es la mejor forma de proceder en tales circunstancias.

TEMA: SGP - CALIDAD MATRICULA

- PREGUNTA 14: ¿Se pueden costear licencias de construcción dentro del marco de convenios entre la ETC y el MEN proyectos construcción de aulas para la jornada única, con los recursos de Calidad Matrícula oficial?

RESPUESTA:

Dentro de los usos permitidos con los recursos de Calidad Matrícula del SGP en Educación, se encuentran previstas y/o contempladas las actividades establecidas en la Ley 715 de 2001, específicamente en el artículo 15 numeral 15.2: "Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas".

De acuerdo a lo anterior, el pago de la licencia de construcción sería viable con cargo a los recursos del SGP en Educación – Calidad Matrícula, siempre y cuando, esté incluida en el Plan de Desarrollo Municipal como un componente, en el presupuesto de gastos del proyecto y en la actividad puntual de Construcción de la infraestructura de las aulas para la Jornada Única.

TEMA: SGP - CALIDAD MATRICULA

- PREGUNTA 15: ¿Se pueden utilizar recursos de Calidad Matrícula oficial para realizar convenios interinstitucionales en actividades como: Educación sexual prevención de sustancias, talleres de padres de familia, talleres con hijos de padres de familia (dentro del proceso educativo de los estudiantes)?

RESPUESTA:

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001, específicamente el numeral 15.4 contempla actividades enmarcadas en mantener, promover y evaluar la calidad educativa, y en este sentido, se puede considerar que las actividades objeto de la consulta apuntan a fomentar la calidad educativa bajo la figura de convenios interinstitucionales. Por lo tanto, sería viable la utilización de los recursos del SGP Educación Calidad Matrícula siempre y cuando se encuentren enmarcados dentro de los programas de calidad educativa alineados al Plan de Gobierno Municipal.

TEMA: SGP - CALIDAD MATRICULA

- PREGUNTA 16: ¿Se pueden financiar con recursos de Calidad Matrícula oficial, actividades de apoyo logístico, para el fortalecimiento pedagógico de docentes, promover y evaluar la formación pedagógica en las IE, igualmente, apoyo logístico, para mantener la calidad educativa en emprendimiento, ciencia, y tecnología en las Instituciones Educativas del Municipio?

RESPUESTA:

Estas actividades son viables de financiar con los recursos de Calidad Matrícula oficial, si se encuentran enmarcadas, dentro de los programas de calidad educativa de la entidad territorial certificada y guardan relación con los Proyectos Educativos Institucionales.

TEMA: SGP - PRESTACION DEL SERVICIO – NOMINA - GASTOS ADMINISTRATIVOS - CESANTIAS RETROACTIVAS

- PREGUNTA 17: Orientaciones y lineamientos para la provisión y pago de cesantías retroactivas.

RESPUESTA:

El Ministerio de Educación Nacional reitera las orientaciones sobre la provisión y pago de cesantías retroactivas que se han dado mediante oficio de octubre de 2013 y en los talleres financieros realizados desde 2013 hasta la fecha:

En cada vigencia fiscal, el Ministerio de Educación Nacional asigna los recursos del SGP en Educación por concepto de Prestación del Servicio cuyo uso prioritario es financiar la nómina de docentes, directivos docentes y administrativos con sus contribuciones inherentes a la nómina.

La retroactividad de las cesantías debe reconocerse en el momento en que se hagan exigibles los derechos y emolumentos, susceptibles de reconocimiento, producto de la prestación del servicio educativo.

El Ministerio de Educación Nacional ha recomendado a las Entidades Territoriales Certificadas, realizar de forma oportuna, las provisiones y las transferencias respectivas por concepto de retroactividad a un Fondo Público o Privado. No solo basta con la provisión presupuestal, sino que se debe realizar la respectiva transferencia, con el fin de atender el reconocimiento y pago de la retroactividad de las cesantías en el momento en que se hagan exigibles.

La entidad territorial debe liquidar a cada trabajador que ostente derecho al reconocimiento de cesantías retroactivas descontando los dineros ya transferidos a los fondos públicos, privados o cuentas individuales y los intereses que estas generen.

TEMA: SGP - PRESTACION DEL SERVICIO - CONECTIVIDAD

- PREGUNTA 18: Orientaciones sobre uso de recursos de conectividad resultantes del convenio No 704 de 2009.

RESPUESTA:

Los recursos asignados y girados por el Ministerio de Educación Nacional a la Fiduciaria La Previsora S.A. en el marco del Convenio Interadministrativo N° 704 de fecha 30 de julio de 2009, corresponden, a Asignaciones de la Participación para Educación, fuente concepto – Prestación del Servicio Conectividad, cuyo objeto, establecía: "Aunar esfuerzos y recursos con el propósito de dotar de conectividad y mejorar la infraestructura tecnológica, tales como equipos de cómputo, redes locales, reposición de equipos y mantenimiento, en todo caso con prioridad en la dotación de conectividad, a los establecimientos educativos focalizados de los municipios objeto del presente convenio, dentro del proyecto Red Educativa Nacional que lidera el Ministerio".

Dada la liquidación respectiva del Convenio Interadministrativo N° 704 de fecha 30 de junio de 2009, los recursos resultantes o saldos a reintegrar, pasan a ser recursos de balance de la vigencia, fuente concepto – Prestación del Servicio – Conectividad y deben ser destinados según las normas legales vigentes sobre la materia, a lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 y al artículo 59 de la Ley 1753 de 2015. Razón por la cual, no es viable que se puedan destinar los recursos a otros fines.

TEMA: SGP - PRESTACION DEL SERVICIO - CALIDAD MATRICULA - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 19: ¿Un alcalde puede pagar la inscripción de alumnos de grado 11 a las pruebas del ICFES, teniendo en cuenta el artículo 355 de la Constitución Política?

RESPUESTA:

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones para Educación (por las asignaciones de Prestación del Servicio, Calidad Matrícula y Calidad Gratuidad), no es posible atender este tipo de gastos, en razón a que no se encuentran previstos dentro de las actividades susceptibles de ser financiadas, según lo establecido en el artículo 15 numerales 15.1, 15.2, 15.3 y 15.4 de la Ley 715 de 2001.

Sin embargo, es posible que este gasto pueda ser financiado con otras fuentes de recursos si esto se encuentra contemplado dentro del Plan de Desarrollo Municipal. Esto deberá ser consultado directamente en la entidad territorial correspondiente.

TEMA: SGP - CALIDAD GRATUIDAD

- PREGUNTA 20: Fondos de Servicios Educativos

RESPUESTA:

El Ministerio de Educación Nacional ratifica y mantiene las orientaciones y lineamientos del artículo 2.3.1.6.3.15 inciso 3 del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo. Frente a la inconformidad y preocupación de los rectores, en que la póliza de manejo cobije la totalidad de los ingresos que percibe el Fondo de Servicios Educativos, se considera que no es justificada, teniendo en cuenta que esto obedece al cumplimiento de la normatividad legal vigente sobre la materia.

Los Fondos de Servicios Educativos cuentan con diferentes fuentes de financiación para el desarrollo de sus Proyectos Educativos Institucionales PEI, a saber: ingresos operacionales, transferencias nacionales, departamentales y municipales, recursos de capital (recursos de balance, rendimientos financieros, donaciones entre otros). En este sentido, una vez ingresen al Fondo de Servicios Educativos, hacen parte de la totalidad del presupuesto de ingresos y en estricto equilibrio, deben reflejarse la totalidad de los recursos en el presupuesto de gastos (Decreto 4791 de 2008, Decreto 4807 de 2011, compilados en el Decreto 1075 de 2015 único Reglamentario del Sector Educativo, artículos 2.3.1.6.3.8 y 2.3.1.6.3.9.). Igualmente, aplican los usos permitidos y las prohibiciones establecidas en los artículos 2.3.1.6.3.11 y 2.3.1.6.3.13, respectivamente.

En relación con el procedimiento para efectos de solucionar la carencia de personal administrativo con perfil para cumplir con las funciones de pagador o tesorero de los Establecimientos Educativos, que cuentan con Fondo de Servicios Educativos, se sugiere que la Entidad Territorial Certificada en Educación revise detalladamente los perfiles de talento humano asignados en la planta viabilizada por el Ministerio de Educación Nacional con cargo a los recursos del SGP en Educación y proceda a optimizar la misma, generando economías de escala como:

- Asociar o fusionar Fondos de Servicios Educativos de establecimientos que no disponen de capacidad administrativa, financiera, técnica y operativa.
- Capacitar a los funcionarios administrativos que trabajan en actividades propias de la pagaduría y/o tesorería en algunos Fondos de Servicios Educativos.

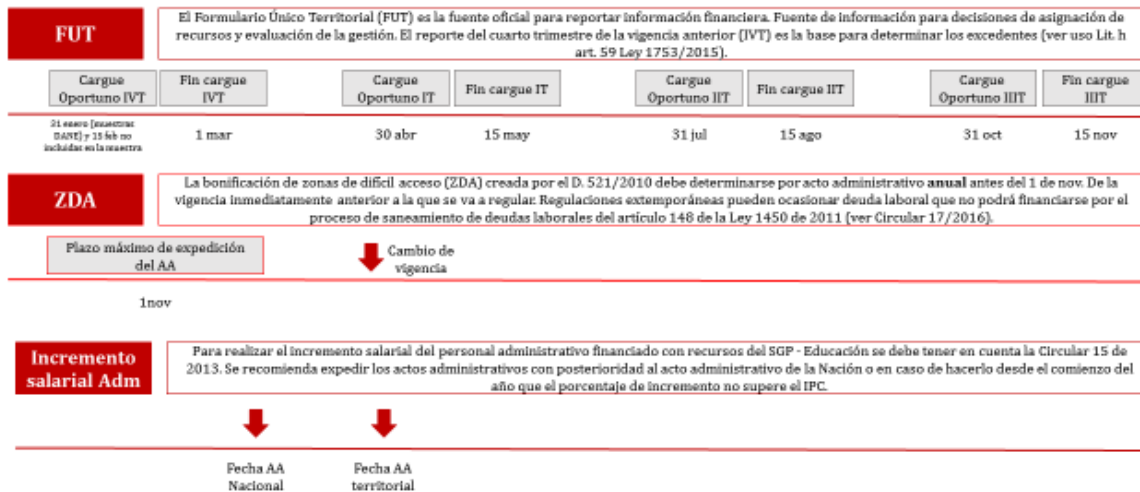
Esto permitiría cumplir con las recomendaciones realizadas por la Contraloría General de la Republica y superar el hallazgo relacionado con el artículo 2.3.1.6.3.15 del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo.

Respecto a la obligatoriedad de registrarse y publicar la actividad contractual, así como la elaboración, publicación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP, las normas legales vigentes sobre la materia: Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 715 de 2001 y Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo, obligan a todas las Entidades del Estado del orden Nacional y Territorial a cumplir con las mismas y no señalan ningún tipo de excepción por tener un presupuesto alto o reducido. En el caso de los Fondos de Servicios Educativos señala:

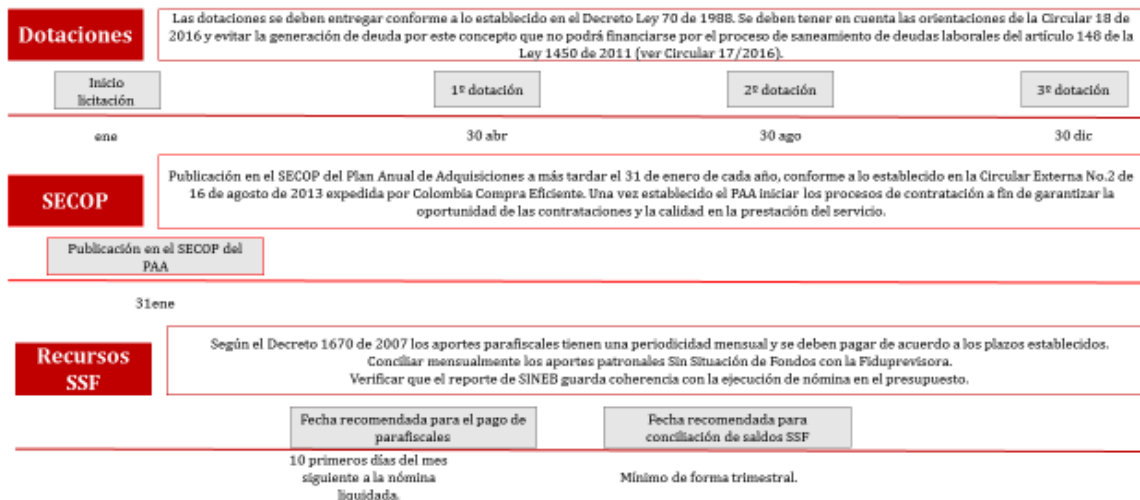
- Que la contratación igual o superior a 20 SMMLV se regirá por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normatividad legal vigente sobre la materia.
- Que la contratación inferior a 20 SMMLV se regirá por la Reglamentación en materia contractual, que expida el Consejo Directivo del Establecimiento Educativo que cuenta con el Fondo de Servicios Educativos.

En este orden de ideas, independientemente del valor de la contratación se deben seguir todos los principios que rigen la actividad contractual (publicidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, transparencia, equidad, entre otros), por lo tanto, es obligación de la Entidad Territorial Certificada cumplir con lo establecido en el artículo 2.3.1.6.3.18 en relación con el Control, asesoría y apoyo a los FSE y por parte de los Fondos de Servicios Educativos la rendición de cuentas y publicidad y cumplir con lo establecido en el artículo 2.3.1.6.3.19; ambos artículos del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educativo.

Calendario de Gestión Financiera y Administrativa para Entidades Territoriales Certificadas en Educación



Calendario de Gestión Financiera y Administrativa para Entidades Territoriales Certificadas en Educación



Calendario de Gestión Financiera y Administrativa para Entidades Territoriales Certificadas en Educación

Horas Extras

Las horas extras de docentes y administrativos deben ser autorizadas por acto administrativo respaldado por un CDP antes del inicio del calendario académico. Por este concepto no se puede generar deuda laboral. Las horas extras deben ser reportadas por los rectores para liquidación y pago de manera mensual para un correcto registro en la liquidación de nómina que es base para el cálculo del Complemento de Plantas.

Expedición AA
Horas Extra



Inicio del calendario
académico

FSE

La información Hacer seguimiento a los Fondos de Servicios Educativos para que reporten, trimestralmente la información del SIFSE conforme al cronograma establecido por el MEN.
Depurar y garantizar el inventario de FSE en el SIFSE.