

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





Ministerio de  
Educación Nacional  
República de Colombia



Guía  
Para la administración de los  
**recursos financieros** del  
**sector educativo**

Actualización Guía N° 8

Ministerio de  
Educación Nacional  
República de Colombia



**Ministra de Educación Nacional**  
María Fernanda Campo Saavedra

**Viceministro de Preescolar, Básica y Media**  
Mauricio Perfetti Del Corral

**Directora de Fortalecimiento a la Gestión Territorial**  
Yaneth Sarmiento Forero

**Guía No. 8** para la administración  
de los recursos financieros del sector educativo

2012- Segunda Edición/5.000 ejemplares

**ISBN:** 978-958-691-475-8

[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)

© **Ministerio de Educación Nacional**

**Diseño e impresión**  
Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia, septiembre de 2012

|   |    |
|---|----|
| Presentación .....  | 5  |
| 1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.....                     | 7  |
| 1.1 Marco Legal.....  | 8  |
| 1.1.1 Principios Presupuestales .....                                   | 10 |
| 1.2 Etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales..... | 12 |
| 1.2.1 Programación.....   | 12 |
| 1.2.2 Ejecución del Presupuesto .....                                   | 16 |
| 1.2.3 Cierre de Vigencia .....  | 22 |
| 2. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO .....                            | 25 |
| 2.1 Presupuesto de Ingresos .....                                       | 25 |
| 2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).....        | 26 |
| 2.1.2 Recursos del Presupuesto Nacional para el Sector Educativo .....  | 40 |
| 2.1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales.....              | 45 |
| 2.1.4 Recursos de excedentes del sector solidario.....                  | 46 |
| 2.2 Presupuesto de Gastos .....   | 46 |
| 2.2.1 Estructura del Presupuesto de Gastos.....                         | 47 |
| 3. MONITOREO AL USO DE RECURSOS.....                                    | 49 |
| 3.1 Sistema de información .....  | 49 |
| 3.1.1 Formulario Único Territorial (FUT) .....                          | 49 |
| 3.1.2 Sistema de Gestión y Control Financiero (SGCF) .....              | 50 |
| 3.1.3 SINEB – Anexo 31 de nómina.....                                   | 51 |
| 3.1.4 Sistema de información para establecimientos educativos.....      | 52 |
| 3.2 Asistencia Técnica.....   | 53 |
| 3.2.1 Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control.....               | 54 |
| 3.3 Visitas de Seguimiento.....   | 56 |
| 4. APÉNDICE: DESCRIPCIÓN DE GASTOS DE PERSONAL FINANCIADOS CON SGP..... | 57 |



En el ejercicio de la administración pública, las decisiones referentes a la utilización de los recursos financieros deben obedecer a un proceso juicioso de planeación, dentro del marco de las políticas sectoriales y del plan de gobierno.

Considerando la importancia de la inversión en el sector educativo para el progreso de la sociedad, es necesario actualizar y fortalecer a las Secretarías de Educación en la administración de los recursos financieros del sector educativo, con el fin de garantizar la obtención de resultados de la política sectorial del actual gobierno denominada "Educación de calidad, el camino para la prosperidad", esta tiene como objetivo disminuir las brechas en las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa en todos los niveles, entre zonas (rural-urbana), entre poblaciones diversas y vulnerables y las que no lo son, acordes con las políticas educativas de los Planes de Desarrollo Nacional y Territorial.

En la parte inicial se presentan los 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), y del cierre financiero al terminar la vigencia fiscal.

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

Dentro de las competencias que la normatividad vigente otorga a la Nación está la de desarrollar actividades de monitoreo, seguimiento y control; en esta Guía se describen algunas de las herramientas de las que dispone el Ministerio de Educación Nacional para desarrollar las actividades de seguimiento al uso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación que ejecutan las entidades territoriales.

Por último, como apéndice al documento se incorporan orientaciones para la definición y cuantificación de los gastos de personal docente, directivo docente y administrativo que se financia con los recursos del SGP para educación.

En medio magnético se anexa la Estructura del Presupuesto de Ingresos y Gastos definida para el sector educativo, la cual deberá observarse en todas las entidades territoriales, y que hace parte del Sistema de Gestión y Control Financiero desarrollado por el Ministerio para facilitar a las Secretarías de Educación la elaboración, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las operaciones presupuestales.

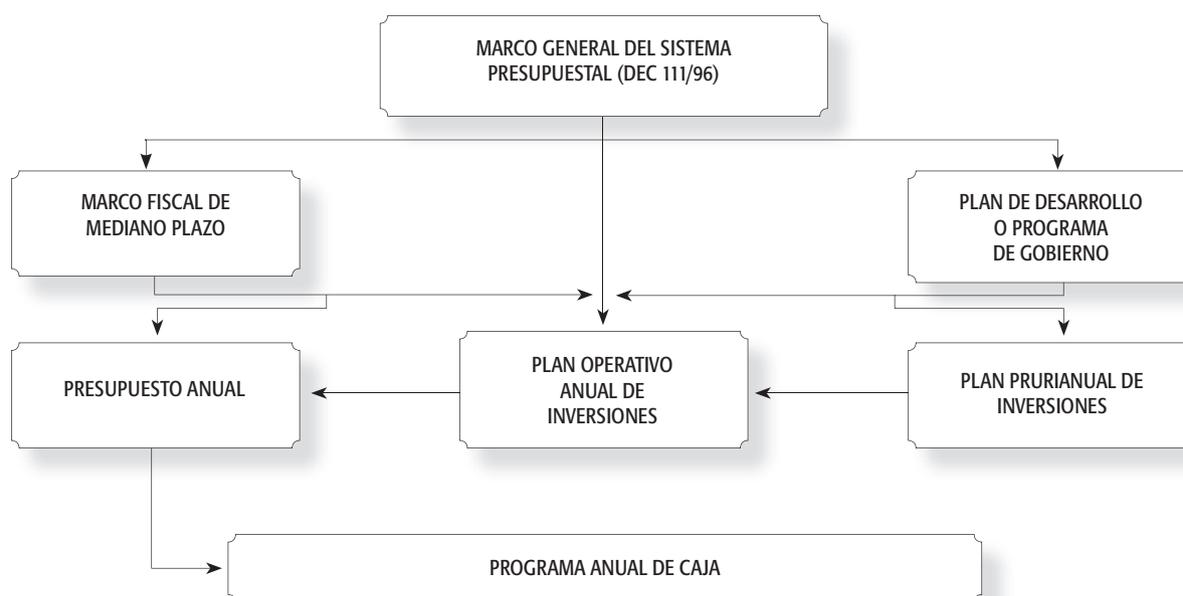


# 1. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

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 de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente.

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

Gráfico 1



**El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**, creado por la Ley 819 de 2003, incluye el Plan Financiero (artículos 6º y 7º 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 un período de diez años que se renuevan anualmente<sup>2</sup>, sin involucrar las condiciones políticas que afectan la gestión del nivel central y territorial en el logro de sus objetivos de política de acuerdo a los lineamientos establecidos en la citada norma. Se elabora con base en la información financiera que permite hacer la proyección técnica de la sostenibilidad fiscal nacional y territorial en el mediano plazo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)** es un instrumento de manejo financiero de ejecución presupuestal, el cual contiene la totalidad de los ingresos que se esperan recaudar desagregados por meses y fuente; igualmente, contiene la desagregación mensual de los pagos que se realizará por funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Este instrumento tiene como finalidad regular los pagos mensuales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones con cargo a la vigencia fiscal y los compromisos adquiridos de la vigencia anterior que hacen parte de las reservas presupuestales.

## 1.1 Marco Legal

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

- Constitución Política de Colombia en el Título XII, Capítulo 3, artículos 345 al 355, trata lo referente al presupuesto y en el Capítulo 4, artículos 356 al 364, trata la distribución de recursos y de las competencias.
- Estatuto Orgánico de Presupuesto: Decreto 111 de enero de 1996, que compila:
  - ✓ Ley 38 de 1989
  - ✓ Ley 179 de 1994
  - ✓ Ley 225 de 1995
- Decretos reglamentarios del Estatuto Orgánico de Presupuesto:
  - ✓ Decreto 568 de 21 de marzo de 1996
  - ✓ Decreto 2260 de 13 de diciembre de 1996
  - ✓ Decreto 630 de 2 de abril de 1996 – Reglamentario PAC
- 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 dictan 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 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 parcialmente por el Decreto 1957 del 30 de mayo de 2007, por el cual se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto.

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

- Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por los Actos Legislativos 01 de 30 de julio de 2001 y 04 de 11 de julio de 2007.
- Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- 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.

- Ley 1294 de 2009, por medio de la cual se modifica el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, en lo relacionado con la prestación del servicio público educativo.
- Decreto 2355 de 2009, por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas.
- 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, y se dictan otras disposiciones.
- 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.
- Documentos Conpes Sociales mediante los cuales se distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones de la respectiva vigencia fiscal.
- 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.

### 1.1.1 Principios Presupuestales

La Corte Constitucional en Sentencia C-487 de 1992, mediante la cual declaró exequible el artículo 94 de la Ley 38 de 1989<sup>3</sup>, examinó las disposiciones contenidas en el Título XII de la Constitución Política relativas a la preparación, trámite, aprobación y ejecución de los presupuestos locales y la conformidad de la ley orgánica de presupuesto con las mismas, concluyendo que es procedente aplicar analógicamente los principios presupuestales establecidos en las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal guardando relación con el término indicado en el artículo 353 de la Carta Política “**en lo que fuere pertinente**”, que reconoce las diferencias que existen entre un presupuesto nacional y los presupuestos locales.

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

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

**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 estas sentencias.

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

*“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 1º y 91 de la Ley 715 de 2001, disposición que determina que los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo e indica que el servidor público que reciba la orden de embargo sobre las transferencias que hace la Nación deberá solicitar a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la constancia de inembargabilidad de estos recursos a más tardar dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación de embargo.

De otra parte, mediante Circular Externa 019 de mayo de 2012 la Superintendencia Financiera de Colombia imparte instrucciones a las entidades financieras sobre el procedimiento por 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 y abstenerse de constituir el respectivo depósito judicial en el Banco Agrario hasta que tales organismos de control emitan un pronunciamiento sobre el particular.

**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 establece:

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

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

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

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

## 1.2 Etapas del proceso presupuestal en las entidades territoriales

Las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenidos en el ordenamiento jurídico superior y a las normas presupuestales de carácter territorial que debieron expedirse en cumplimiento del artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto 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 –Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)–, así como lo pertinente de la Ley 617 de 2000 y la Ley 819 de 2003, las cuales deben considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto.

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

### 1.2.1 Programación

La programación consiste en establecer los términos, parámetros económicos, procedimientos y responsabilidades para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de ingresos y de gastos de las diferentes dependencias y órganos que integran el presupuesto general de la entidad territorial y consolidar el proyecto definitivo de presupuesto, el cual se presentará a la asamblea departamental o concejo municipal.

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; 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 con regularidad y que no se originan por variaciones en el patrimonio o creación de un pasivo, es decir, que tienen disponibilidad normal y permanente, que corresponden a las funciones y competencias del ente territorial. 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, los que 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 la 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) o de la cofinanciación nacional o departamental, para la realización de proyectos específicos y del Sistema General de Regalías.

La transferencia más significativa que reciben las entidades territoriales de la nación son los recursos del Sistema General de Participaciones para la financiación de los servicios públicos a su cargo: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y propósito general, que se distribuyen en aplicación de lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política<sup>4</sup>, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

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

Básicamente, los ingresos del sector educativo están conformados por las transferencias que recibe de la Nación por concepto del Sistema General de Participaciones y los recursos corrientes que asigne el ente territorial. Otros ingresos disponibles para el sector educación deben ser gestionados por la Secretaría de Educación respectiva, y al obtenerlos, deberán hacer parte de su presupuesto de ingresos.

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

Por lo anterior, la entidad territorial, al elaborar el anteproyecto de presupuesto del sector educativo, deberá proyectar sus ingresos con base en la matrícula atendida por nivel educativo (transición, primaria, secundaria y media) y por zona (urbana y rural), multiplicada por la asignación por alumno correspondiente. En el evento en que se presente una reducción significativa en la matrícula atendida con relación a la del año inmediatamente anterior, debe proyectar los ingresos con base en los recursos recibidos en la vigencia en curso, incrementándolos en el índice de precios al consumidor proyectado por la nación.

### ***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.

<sup>4</sup> El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones, el cual fue modificado por el Acto Legislativo 04 de 2007.

- 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** son 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 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 son los 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 administradoras de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.
- **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 que 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 cubre tanto los recursos de prestación de servicios 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 clasificarán 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: 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 cubrirlos.
- 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, en coordinación con la Secretaría de Educación, elabora el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y de Gastos, ajustado según las ejecuciones anuales, que será presentado a consideración de la corporación pública, el primer (1<sup>er</sup>) día del último período de sesiones ordinarias de la respectiva corporación.

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

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

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

La estructura presupuestal de ingresos y gastos tanto de funcionamiento como de inversión para el sector educativo debe corresponder con la establecida en el Sistema de Gestión y Control Financiero (SGCF) desarrollado para apoyar a las Secretarías de Educación en la gestión financiera y la generación de informes y reportes para el diligenciamiento del Formulario Único Territorial.

### 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, que permita determinar los saldos de apropiación que existen 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 (artículos 41 de la Ley 80 de 1993, y 26 del Decreto Reglamentario 679 de 1994).

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

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

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

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

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

- ✓ Regular los pagos mensuales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se asumen en la vigencia fiscal y los compromisos adquiridos en la vigencia anterior que hacen parte de las Reservas Presupuestales.
- ✓ Pronosticar la cantidad de recursos que estarán disponibles en cada mes para atender gastos, lo cual ayuda a evitar problemas de iliquidez de la entidad.
- ✓ Identificar déficits temporales de efectivo para el pago de obligaciones y establecer cuándo se requieren créditos de tesorería o monetización de sus inversiones financieras para asegurar su cumplimiento.
- ✓ Identificar períodos de liquidez o de excedentes de efectivo que le permitan a la administración territorial la colocación temporal de esos recursos en papeles de corto plazo con la obtención de rendimientos financieros.
- ✓ Una programación óptima de los ingresos fiscales, financieros y definición de las políticas tributarias.

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

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

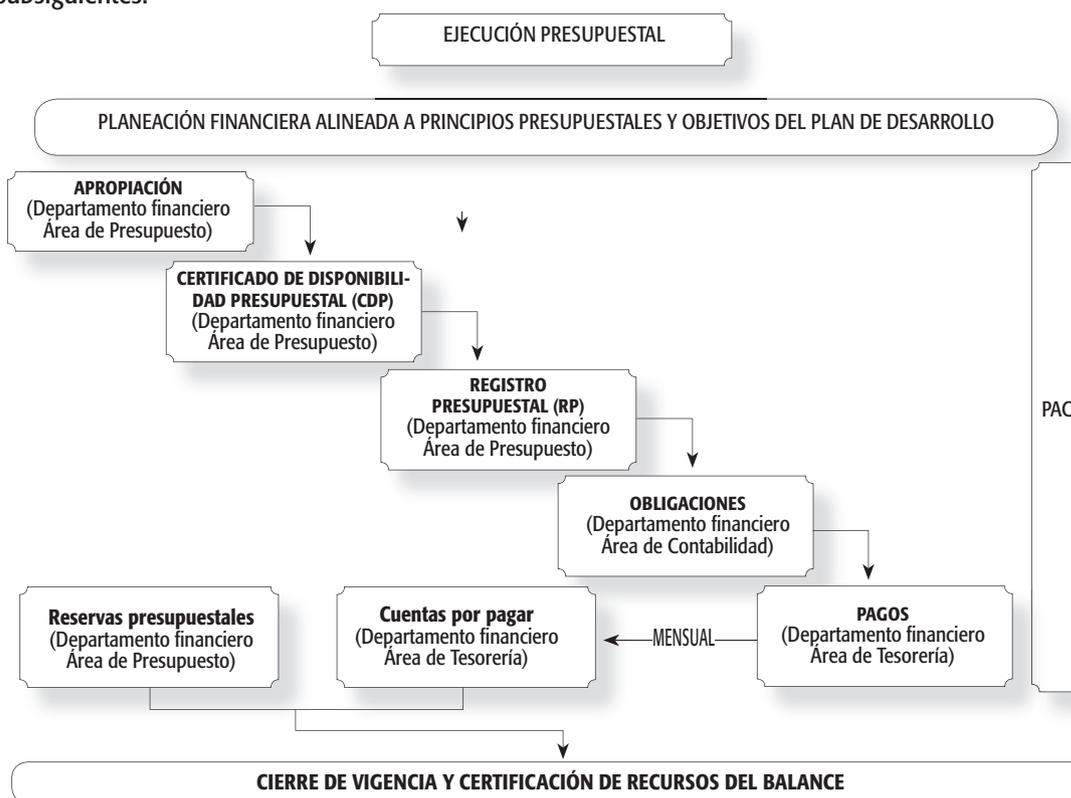
El PAC de gastos se presenta por cada mes y contendrá los valores que durante la vigencia se esperan pagar en desarrollo de los compromisos estimados en la ejecución presupuestal para el respectivo año. Así mismo, de manera separada, se presentan los pagos que se esperan realizar en desarrollo de los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

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

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

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

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



### 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 que se consolida la información de la planeación anual de compras de los diferentes bienes y servicios que requieren las unidades ejecutoras para garantizar la prestación del servicio, usualmente dentro del año calendario, previo diagnóstico de necesidades.

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

Para la elaboración del Plan de compras se deben considerar como mínimo los siguientes criterios<sup>5</sup>:

#### **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.

#### **Descripción de la información financiera de la necesidad:**

- Fuente: de dónde provienen los recursos, ej.: 1. SGP, 2. Recursos propios, 3. Otras transferencias o 4. Otros.
- Tipo de presupuesto: puede ser: 1. Inversión, 2. Funcionamiento, o 3. Transferencias.
- Valor estimado de la contratación: cifra total presupuestada para suplir la necesidad.

#### **Descripción de las fechas claves para suplir la necesidad:**

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

Otras dos fechas que se deben considerar son:

- Fecha de inicio de la prestación de servicio: día en que se proyecta que debe estar operando la prestación de servicio o entrega del bien a adquirir.
- Fecha de entrega de producto: día planeado en el que se debe recibir el bien o servicio contratado. Esta fecha debe estar de acuerdo con los el Acuerdo de Nivel de Servicio (ANS)<sup>6</sup> pactado con el proveedor desde el momento de inicio del proceso.

Es necesario estimar la duración del contrato, que debe estar acorde con el objeto contratado y con la asignación presupuestal.

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.

<sup>5</sup> Adaptadas de la Ficha Técnica del Macroproceso apoyo contratación-interventoría del MEN.

<sup>6</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo\\_de\\_nivel\\_de\\_servicio](http://es.wikipedia.org/wiki/Acuerdo_de_nivel_de_servicio)

De conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y demás normas concordantes, la Contraloría General de la República ejerce el control fiscal a los contratos que se celebren con recursos públicos<sup>7</sup>.

### **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 estima que los ingresos proyectados son superiores a los efectivamente recaudados, debido a que no se perfeccionan los recursos de crédito programados o la corporación pública no aprueba 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 Conpes Sociales para la respectiva vigencia, se debe proceder a la reducción o aplazamiento del mayor valor apropiado, con el fin de evitar asumir compromisos por encima de los recursos que efectivamente recibirá el ente territorial, los cuales se deben destinar a priorizar los gastos correspondientes a obligaciones laborales.
- **Créditos y Contracréditos:** Esta modificación se emplea cuando una vez analizado el comportamiento de la ejecución, se detecta que la apropiación de un rubro es inferior a las necesidades prioritarias reales y requiere ser acreditado, a través de la reducción de apropiación de otro rubro, modificación que se denomina traslado presupuestal y que no afecta el monto total del presupuesto aprobado.
- **Adición.** Son modificaciones para aumentar las cuantías de las apropiaciones inicialmente aprobadas por la corporación pública y se presentan cuando es indispensable incorporar recursos adicionales provenientes de un mayor recaudo del crédito o de una mayor asignación de los recursos de transferencias provenientes de la Nación para atender gastos específicos. Estas modificaciones afectan el monto total de presupuesto aprobado; por lo tanto, deben ser aprobadas por la asamblea o concejo cuando el gobierno territorial no cuenta con autorización previa.

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

- Exposición de motivos.
- Justificación legal, económica y/o financiera que indique la razón por la cual disminuye o aumenta la(s) apropiación(es), como son los bienes o servicios y las metas que no se atenderán o que se adicionarán.
- Concepto previo de planeación territorial o quien haga sus veces; si las modificaciones afectan la inversión (deberá cambiarse consecuentemente el POAI).

<sup>7</sup> Contraloría General de la República, Circular 004 del 17 de enero de 2012.

- Certificado de disponibilidad presupuestal para tramitar traslados presupuestales.
- Certificación de disponibilidad de apropiación para los aplazamientos o reducciones.
- Acto administrativo que soporte la existencia de nuevos ingresos para las adiciones.

### ***Vigencias futuras***

Es un mecanismo de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación, en presupuestos de vigencias posteriores al que se autoriza, de las obligaciones, de los recursos necesarios para 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:

- a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y sus condiciones deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.
- b) Para la vigencia futura ordinaria se deberá contar con apropiación mínimo del quince por ciento (15%) del proyecto, en la vigencia fiscal en que se solicita la autorización.
- c) 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.
- d) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces, para su autorización.
- e) 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, ordinaria o excepcional no están consignados en el Plan de Inversiones del Plan Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial, de forma que se garantice la sujeción territorial a la disciplina fiscal, en los términos del Capítulo II de la Ley 819 de 2003.

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

La autorización, por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en

aquellos casos en que el Consejo de Gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, está 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.

El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de esta.

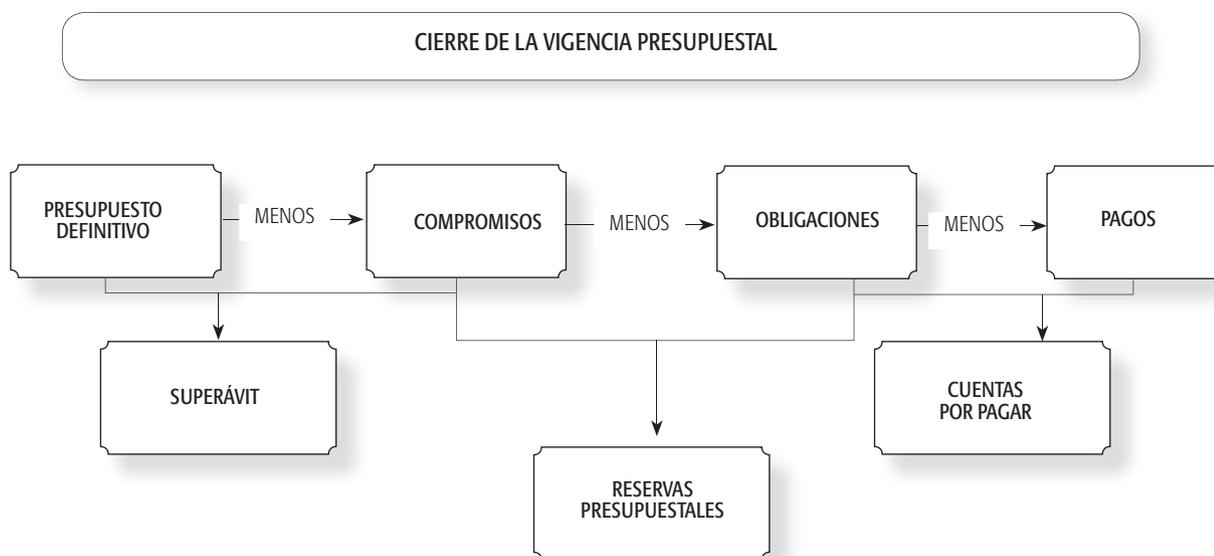
El jefe de presupuesto o quien haga sus veces en las entidades territoriales, deberá expedir, el primer día hábil de cada vigencia, los registros presupuestales de las vigencias futuras que afectan la ejecución presupuestal, con el fin de que se garanticen los recursos para su ejecución, teniendo en 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 contracreditarse.

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

**Gráfico 3**



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

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

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

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

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

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. EL PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCATIVO

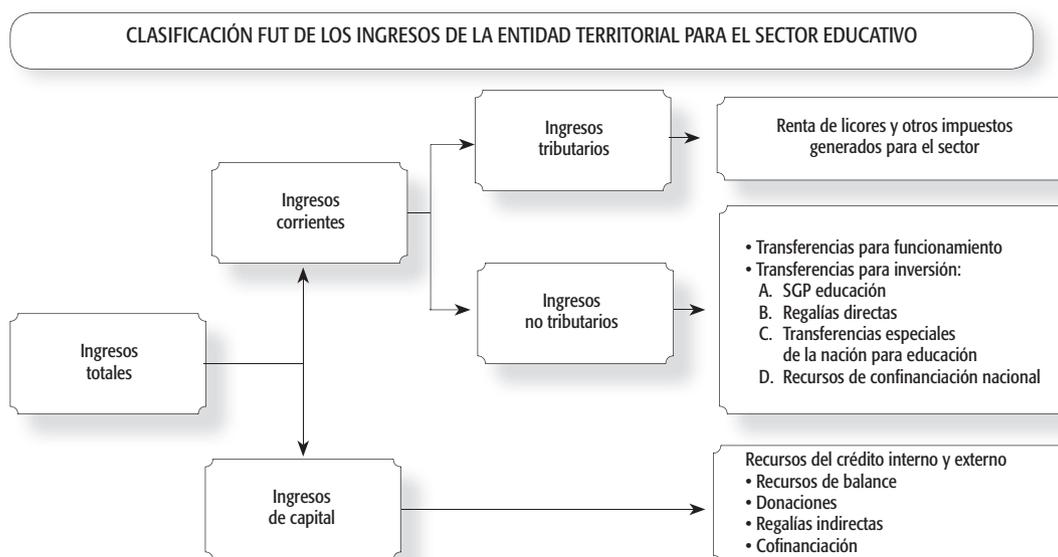
### 2.1 Presupuesto de Ingresos

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 de servicios 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, y recursos de calidad matrícula oficial y 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- Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto 4807 de 2011.

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

Gráfico 4

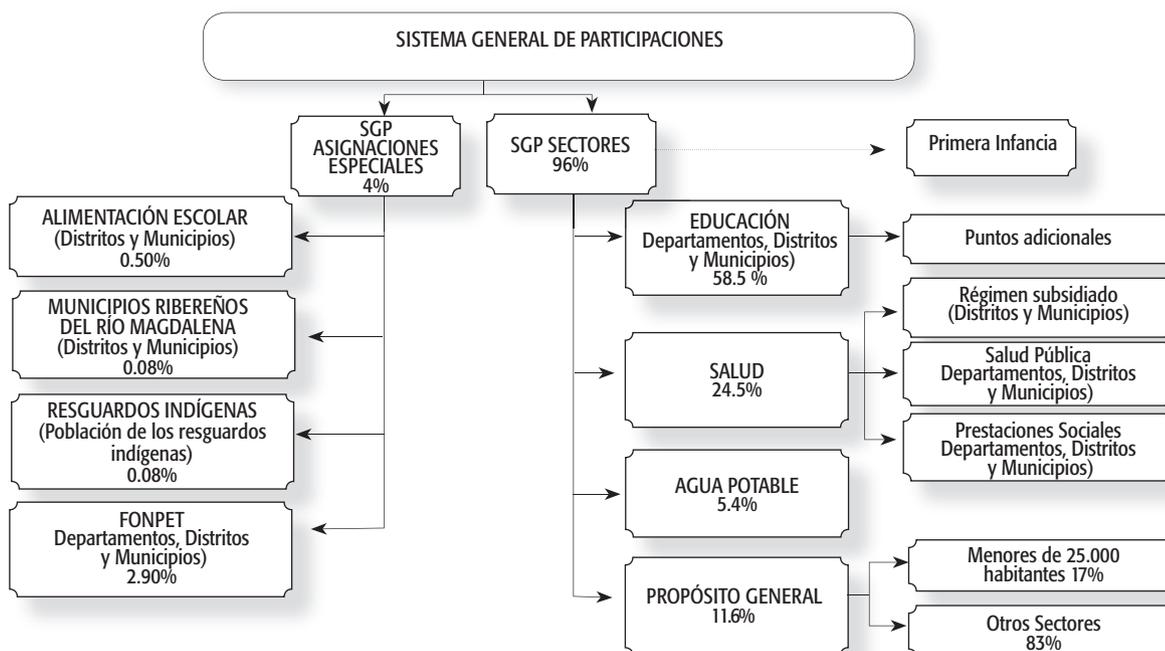


### 2.1.1 Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)

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

De conformidad con la legislación vigente<sup>8</sup> del total de recursos del SGP se deduce el 4% para asignaciones especiales y el 96% restante se distribuye entre los sectores tal como se muestra en el siguiente cuadro, de tal forma que para educación se dedica el 58,5% de los recursos del Sistema a distribuir por sectores.

**Gráfico 5**  
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES<sup>9</sup>



#### 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 los recursos distribuidos mediante el Conpes, para el efecto, el Gobernador o Alcalde deberán contar previamente con las facultades otorgadas por la corporación pública.

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

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

<sup>8</sup> Acto Legislativo 4 de 2007, parágrafo 2 del artículo 2° de la Leyes 715 de 2001 y artículo 2° de la Ley 1176 de 2007.

<sup>9</sup> Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones 2009, DNP, página 14.

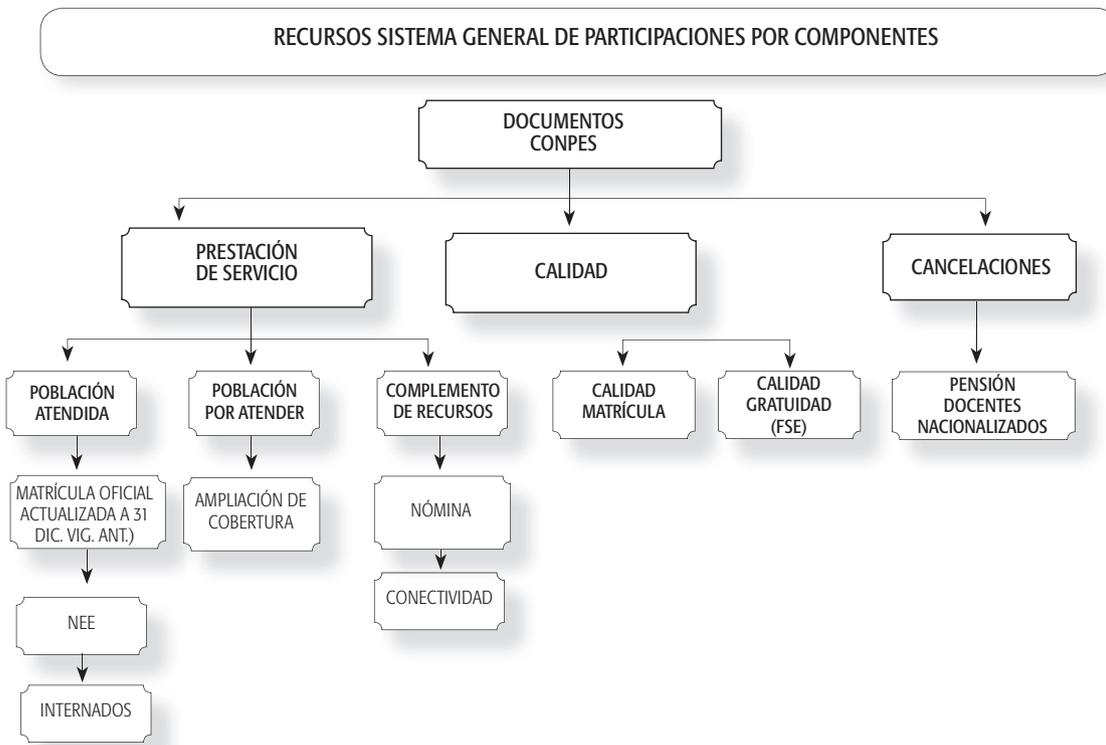
Considerando que los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales tienen por objeto atender compromisos y obligaciones asumidos con dichos recursos frente a su personal y a terceros y no a proveer de fondos a las entidades financieras (artículo 14 del Decreto 359 de 1995), las entidades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

En virtud del artículo 29 de la Ley 1176 de 2007<sup>10</sup>, 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, efectuarse las respectivas reservas y provisiones para el pago del reajuste salarial que determine el Gobierno, las prestaciones sociales y erogaciones que no son de exigibilidad mensual tales como primas de vacaciones, de navidad y dotación según Ley 70 de 1988.

En aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 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 descuenta directamente por la Nación del giro mensual. La entidad territorial debe incorporar y registrar la ejecución de estos recursos en sus presupuestos de Ingresos y Gastos sin situación de fondos; así mismo, deberá conciliar periódicamente la información con la fiduciaria administradora de los recursos del Fondo para garantizar que los descuentos efectuados correspondan con los aportes efectivamente causados y realizar los ajustes correspondientes durante la respectiva vigencia<sup>11</sup>.

Los aportes patronales y del afiliado correspondientes al personal administrativo 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 profesionales a las cuales se encuentre afiliado el funcionario, con cargo a los recursos del SGP que reciben con situación de fondos.

**Gráfico 6**



<sup>10</sup> Modificó el artículo 17 de la Ley 715 de 2001. A partir del 2012 las entidades territoriales recibirán el giro de las doce doceavas de la participación para educación en la respectiva vigencia equiparando la transferencia de los recursos al año fiscal.

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

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

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

Estos recursos comprenden las asignaciones por población atendida, población por atender y complemento. Para la distribución de los recursos por población atendida y población por atender se tiene como base la matrícula<sup>12</sup> y la asignación por alumno de conformidad con la tipología establecida por la Nación.

### **Asignación por población atendida**

El artículo 16 de la Ley 715 de 2001 determina los criterios de distribución de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y fija como primera base la asignación por población atendida, que 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 cualquiera de las modalidades de contratación del servicio educativo establecidas en los decretos 2355 de 2009, 2500 de 2010 y en las normas vigentes relacionadas.

En el marco del nuevo Plan de Desarrollo 2010-2014, el Ministerio de Educación Nacional ha diseñado una política sectorial denominada "Educación de Calidad, el camino para la prosperidad", en la cual uno de sus principales objetivos es disminuir las brechas en las condiciones de acceso, permanencia y calidad educativa en todos los niveles, entre zonas (rural-urbana) y entre poblaciones diversas y vulnerables y las que no lo son.

Para incentivar el cumplimiento de este propósito, el Ministerio de Educación Nacional ha diseñado e implementado nuevas metodologías para la definición de las tipologías<sup>13</sup> en las que incluye como factores que afectan la prestación del servicio educativo las siguientes: i) las condiciones socioeconómicas e institucionales de los territorios; ii) las condiciones de la población que se atiende y iii) los niveles de desarrollo educativo de la entidad territorial certificada; condiciones que permiten reconocer las diferencias que existen en los costos de la prestación del servicio en el territorio nacional.

En la asignación por población atendida se reconoce un porcentaje adicional de la tipología por la matrícula atendida que cumpla las siguientes condiciones:

- Un porcentaje adicional de las tipologías de la zona urbana a las entidades territoriales certificadas que atiendan población con necesidades educativas especiales en establecimientos educativos oficiales (excepto baja visión y baja audición), con el objeto de costear los apoyos educativos especiales requeridos.
- Un porcentaje adicional de la respectiva tipología dependiendo de la zona y nivel educativo, para las entidades territoriales que prestan el servicio con la modalidad de internado para atender población que se encuentra en zonas apartadas y de difícil acceso.

### **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 complementaria a la asignación por población atendida**

Esta asignación se origina cuando los recursos que recibe una entidad territorial certificada por población atendida y por atender no financian en condiciones de equidad y eficiencia la totalidad de los costos de personal docente y

<sup>12</sup> Teniendo en cuenta que la matrícula es la variable más importante para la asignación de los recursos del SGP por población atendida y por población por atender, las entidades territoriales deben reportar al Ministerio de Educación Nacional la información solicitada en la Resolución No.166 de 2002, a través del Sistema de Información de Matrícula (SIMAT), en las fechas estipuladas en la Resolución 5360 de 2006.

<sup>13</sup> En aplicación del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, la Nación anualmente revisa y ajusta, si es necesario, la metodología para la definición de las tipologías y las variables para definir la asignación por alumno.

directivo docente con sus correspondientes prestaciones sociales y aportes inherentes a la nómina, debido a que su estructura de costos laborales supera la del promedio nacional.

Para la definición de la asignación complementaria se tiene en cuenta la asignación por población atendida más población por atender y se descuenta:

- ✓ Asignación de recursos para necesidades educativas especiales e internados, los cuales representan un porcentaje adicional de la tipología definida.
- ✓ Porcentaje definido para ascensos en el escalafón docente, disponibilidad máxima en la presente vigencia, destinada para cubrir el impacto en el costo de la nómina de los ascensos que se reconozcan.
- ✓ Porcentaje autorizado en el Conpes para gastos administrativos que incluye 1% de cuota de administración o el valor de la nómina de administrativos en caso de ser superior a dicho porcentaje. En cualquier caso la entidad debe pagar la totalidad de la nómina y contribuciones inherentes a la nómina de los cargos administrativos viabilizados. Los costos que superen dicho valor deberán ser asumidos por la entidad con recursos propios (artículo 31 de la Ley 1176 de 2007).
- ✓ 1% adicional de cuota de administración para aquellas entidades que en el marco del proyecto de modernización han implementado efectivamente la estructura y planta de cargos de la Secretaría de Educación, previa verificación y autorización de este Ministerio.
- ✓ Costo de la planta docente y directivo docente reportada en el SINEB.
- ✓ Valor proyectado con base en el comportamiento 2011 para garantizar la continuidad de la atención de la población atendida mediante contratos de prestación o administración de servicios y concesión, cuando a ello haya lugar, siempre que la entidad territorial cumpla con la matrícula mínima que debe atender con los docentes de la planta viabilizada.

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 o por contratación realizada sin cumplir con la matrícula mínima.

### **Asignación para conectividad<sup>14</sup>**

A través del concepto de asignación complementaria, actualmente se distribuyen a las entidades territoriales certificadas recursos para apoyar la continuidad de la conectividad en los establecimientos educativos estatales. Estos recursos deben ser destinados exclusivamente a atender la continuidad del proyecto Red Educativa Nacional, que tiene como objetivo atender las necesidades de conectividad (pago recurrente del servicio y mejoramiento de las redes de datos de las sedes educativas) con miras a lograr la meta de matrícula conectada que, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, es del 94%. Una vez resuelta esta necesidad el excedente de los recursos puede ser destinado a mantenimiento, reposición y densificación de computadores.

### **Uso de los recursos para prestación del servicio**

Los recursos de la participación para educación del SGP para prestación de servicios conformados por población atendida, población por atender y asignación complementaria 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 como son:

- De manera prioritaria, el pago de los salarios y las prestaciones sociales, incluidos los aportes patronales y parafiscales del personal docente y directivo docente.

<sup>14</sup> Acorde con el Artículo 149 de la Ley 1450 de 2011.

- Construcción de infraestructura educativa, mantenimiento, pago de servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos.
- Provisión de la canasta educativa<sup>15</sup>.
- Actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
- Contratación del servicio público educativo de conformidad con la normatividad vigente<sup>16</sup>.
- Cubiertas las anteriores demandas y si hay capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos a transporte escolar, según el acceso y ubicación geográfica de los estudiantes. Así mismo, para alimentación escolar, según los términos establecidos en la Directiva No.13 del 11 de abril de 2002, emitida conjuntamente por el ICBF y el MEN y aquellas normas que se difundan con posterioridad.

### **Uso de asignaciones específicas incluidas en la asignación por población atendida**

- Porcentaje definido en Conpes 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<sup>17</sup> que se podrá destinar para gastos administrativos. Este porcentaje incluye un punto destinado a la financiación de la cuota de administración. Como se dijo anteriormente 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.

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

Es importante mencionar que el citado artículo establece que el porcentaje que defina la Nación para los gastos administrativos debe garantizar el costo de la planta administrativa aprobada a 30 de noviembre de 2007. En cumplimiento de esta disposición, si el porcentaje definido anualmente no cubre el costo de la nómina en términos reales<sup>18</sup>, incluido el incremento en los costos originados por el proceso de homologación y nivelación salarial aprobados por el Ministerio, con posterioridad al 27 de diciembre de 2007, la Nación garantizará su financiación con los recursos del SGP para educación. En todo caso, 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.

El Ministerio de Educación Nacional podrá autorizar el incremento de la cuota de administración hasta un punto adicional, siempre y cuando la entidad territorial certificada demuestre haber implementado y adoptado la estructura organizacional de la planta central y provisto los cargos.

Con la cuota de administración autorizada, las Secretarías de Educación pueden financiar el personal administrativo del nivel central de acuerdo con la estructura de cargos definida dentro del Proyecto de Modernización de las Secretarías de Educación y los gastos asociados a los procesos misionales inherentes a la administración del

<sup>15</sup> Conformada por los elementos de soporte pedagógico: dotaciones escolares, mobiliario, textos, bibliotecas, materiales audiovisuales y didácticos.

<sup>16</sup> Decreto 2355 de 2009 reglamentario del artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y de la Ley 1294 de 2009 sobre la contratación del servicio público educativo. Igualmente, el Decreto 2500 de 2010 que permite de manera transitoria la contratación de la administración de la educación por parte de los indígenas a través de sus organizaciones y autoridades en las entidades territoriales certificadas.

<sup>17</sup> Descontadas las asignaciones de necesidades educativas especiales (NEE), internados y aquellos porcentajes o montos que eventualmente se puedan autorizar para financiar proyectos de la política educativa.

<sup>18</sup> Actualizado anualmente en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) causado a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior o en el porcentaje del incremento salarial que defina el Gobierno nacional.

servicio tales como costos de procesamiento de nómina, implantación de sistemas de información para mejorar la administración y seguimiento de los recursos (papelería, muebles y equipos de cómputo, entre otros).

- **Ascensos en el escalafón:** Teniendo en cuenta que el crecimiento de los costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de la entidad territorial o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles<sup>19</sup>; el Ministerio de Educación Nacional determina anualmente el porcentaje<sup>20</sup> que para ascensos en el escalafón puede destinar la entidad territorial certificada de los recursos población atendida, descontadas previamente las asignaciones de NEE e internados.

Con los recursos del porcentaje que se autorice, las entidades territoriales deben financiar la diferencia salarial y prestacional, incluidos los aportes patronales y parafiscales que generan los ascensos en el escalafón del personal docente y directivo docente en el costo de la nómina de la respectiva vigencia fiscal; una vez agotado el monto equivalente al porcentaje autorizado, la entidad debe resolver las solicitudes de ascenso en el escalafón o reubicación salarial, dentro de los plazos establecidos en las normas vigentes para los dos Estatutos Docentes 2277 de 1979 y 1278 de 2002<sup>21</sup> y condicionar la actualización del grado y salario en la nómina a la disponibilidad de recursos, la cual debe proceder a partir del 1º de enero de la vigencia siguiente, con cargo al porcentaje autorizado para ascensos en la respectiva vigencia.

Para efectos de proyectar el costo de la nómina de la vigencia siguiente, la entidad territorial deberá reportar al Ministerio antes del 30 de noviembre de la respectiva vigencia fiscal, mediante comunicación escrita y en medio magnético la relación de los ascensos reconocidos pendientes por actualizar en nómina y los que se encuentran en trámite, junto con la estimación del costo anual.

- **Recursos adicionales:** actualmente corresponden a los recursos incluidos dentro de la asignación por población atendida para necesidades educativas especiales (NEE)<sup>22</sup>, e internados.

Los recursos adicionales para apoyar necesidades educativas especiales (NEE) 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.

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

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

<sup>19</sup> Artículo 21 Ley 715 de 2001.

<sup>20</sup> El porcentaje autorizado entre el 2009 y 2012 ha sido el 1%.

<sup>21</sup> Para el Estatuto Docente 2277 de 1979 aplican los Decretos 259 de 1981, 709 de 1996, 241 de 2008 y para el Estatuto 1278 de 2002 el Decreto 2715 de 2009 y Resolución 4530 de 2011, y demás normas que lo reglamenten.

<sup>22</sup> 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

Calidad para la Equidad es uno de los cinco Programas a desarrollar dentro de la Política de Calidad que impulsa el Gobierno Nacional, que tienen como finalidad desarrollar estrategias que permitan considerar y visibilizar a las poblaciones diversas, vulnerables y en condiciones de discapacidad, como claves de los procesos de mejoramiento, así como lograr la implementación de programas de calidad que disminuyan las brechas entre lo urbano y lo rural.

Dentro de ese contexto se procedió a expedir el Decreto 1122 de 2011, mediante el cual se reglamenta parcialmente el artículo 16 de la Ley 715 de 2001, que fija los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones para educación, dentro de los cuales se encuentra el de equidad para la distribución de los recursos de calidad.

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

Los parámetros a ponderar para la distribución de los recursos de calidad por matrícula oficial definidos en el citado decreto son:

- **Matrícula oficial atendida.** Es el número de estudiantes matriculados en establecimientos educativos estatales, excluye ciclos de adultos, que son financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones.
- **Matrícula atendida según condiciones de desempeño.** Corresponde a la matrícula oficial atendida, excluye ciclos de adultos, ponderada según el desempeño de los establecimientos educativos estatales que atendieron dicha matrícula.
- **Matrícula atendida en establecimientos educativos estatales que mejoran en su desempeño.** Corresponde a la matrícula oficial atendida, excluye ciclos de adultos, ponderada según la mejora educativa de los establecimientos educativos estatales que atendieron dicha matrícula.
- **Número de sedes con matrícula atendida.** Corresponde al número de sedes de los establecimientos educativos estatales que tuvieron matrícula oficial atendida, excluye ciclos de adultos.

Las variables a considerar son:

- **Condiciones de pobreza del municipio.** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), certificará las estimaciones hechas sobre el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel nacional, por municipio, distrito y para las áreas no municipalizadas de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés.
- **Condiciones institucionales de los establecimientos educativos.** Tamaño de la matrícula, niveles educativos ofrecidos, zonas geográficas donde se encuentran sus sedes, proporción de población vulnerable atendida y categorización de la cantidad de sedes.
- **Variables que dan cuenta de las condiciones de desempeño del establecimiento.** Deserción institucional, repetición e indicador de resultados en las Pruebas Saber.

- **Variables que indican el mejoramiento del establecimiento.** Cambios en la deserción institucional, cambios en la repitencia e índice de mejoramiento en las Pruebas Saber.

### **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, el transporte escolar, siempre y cuando haya concertación con la entidad territorial certificada sobre la concurrencia de recursos, oportunidad de la prestación del servicio y competencia.
- Complementar, de ser necesario, la alimentación escolar, teniendo en cuenta lo previsto en artículo 15 párrafo 2 de la Ley 715 para lo cual debe existir un convenio entre el departamento y los municipios no certificados el cual contemple principios de concurrencia, oportunidad y competencia.

Los recursos asignados por calidad matrícula oficial no podrán ser destinados por la entidad territorial a 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 debe coordinar con la Secretaría de Educación certificada y con los directivos de los establecimientos educativos de su jurisdicción el uso y priorización de estos.

## Calidad gratuidad

A partir de la vigencia de 2008 el Gobierno Nacional ha asignado a los municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones (SGP), adicionales a los de calidad por la matrícula oficial, con el fin de asegurar la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios a la población vulnerable<sup>23</sup>, matriculada en establecimientos educativos estatales. Estos dineros se han girado a los municipios y distritos para que se transfieran 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.

En la vigencia 2011 se otorgó gratuidad total para los estudiantes matriculados en el sector oficial en los niveles de transición y primaria, sin incluir la matrícula atendida mediante la contratación del servicio educativo, ni estudiantes menores de 5 años, los cuales deben ser considerados en los programas para la primera infancia. Igualmente, se garantizó la gratuidad educativa para la población estudiantil vulnerable, matriculada en el sector estatal en los niveles de secundaria y media, para lo cual se realizó el cruce de información entre los registros de matrícula del sistema educativo oficial y los sistemas de información oficiales que permiten identificar dicha población<sup>24</sup>.

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 estatales matriculados en los grados de transición al undécimo. Se exceptúan de ese beneficio 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 mediante 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.

Para garantizar que efectivamente los establecimientos educativos estatales reciban de manera oportuna dentro del período académico los recursos que suplan los dejados de percibir por el no cobro de los derechos académicos y servicios complementarios, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>25</sup> estableció que “los recursos del Sistema General de Participaciones para educación que se destinen a gratuidad educativa serán girados directamente a los establecimientos educativos, de conformidad con la reglamentación que el Gobierno Nacional establezca”.

En cumplimiento a dicha norma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011, mediante el cual definió las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa, la administración y uso de los recursos que se asignen del Sistema General de Participaciones para este concepto y el procedimiento para el giro directo a los Fondos de Servicios Educativos (FSE) de las instituciones educativas estatales, entre otros aspectos.

Las entidades territoriales certificadas deben, mediante acto administrativo, establecer y reorganizar los Fondos de Servicios Educativos existentes en las instituciones educativas; reglamentar y promover la asociación de las instituciones educativas que por su tamaño y conformación no cuentan con capacidad administrativa y/o financiera para el manejo de los recursos, acorde con lo establecido en el Decreto 4791 de 2008 y las orientaciones contenidas en la Guía Fondos de Servicios Educativos<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Entendida como los estudiantes de Sisbén 1 y 2, desplazados, población en condición de discapacidad e indígenas no incluidos en el Sisbén.

<sup>24</sup> Sistema de Información de Matrícula (SIMAT), las bases de datos oficiales del Sisbén del Departamento Nacional de Planeación, el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Base de Datos Única de Afiliados del Ministerio de la Protección Social para el caso de la población indígena.

<sup>25</sup> Artículo 140 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2010.

<sup>26</sup> [www.mineducacion.gov.co/publicaciones/guias](http://www.mineducacion.gov.co/publicaciones/guias).

Las cuentas bancarias de los FSE, en donde se administren los dineros del SGP, deben estar debidamente registradas en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF Nación) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el procedimiento a seguir para tramitar el registro de las cuentas, la documentación que deben aportar los rectores y directores rurales **a las secretarías de educación certificadas** y estas al Ministerio de Educación Nacional, se estableció en la Directiva Ministerial No. 23 expedida el 9 de noviembre de 2011 y demás normas que posteriormente la modifiquen<sup>27</sup>.

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

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

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

<sup>27</sup> Consultarla en la página [www.mineducacion.gov.co/asesoria\\_juridica/directivas\\_ministeriales](http://www.mineducacion.gov.co/asesoria_juridica/directivas_ministeriales).

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 15 del artículo 9° 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 que 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 parágrafo 2° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, por concepto de cancelación, 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, incluido 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**

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

Los recursos de alimentación escolar 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 giro de estos recursos lo efectúa el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público a través de la cuenta que tiene la entidad territorial registrada para el recaudo de los recursos de la participación del SGP de propósito general, por mes vencido dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia.

### **Usos de Recursos para Alimentación Escolar - SGP**

Corresponde a los distritos y municipios garantizar directamente o mediante contratos de prestación de servicios el suministro del complemento alimentario para los estudiantes de su jurisdicción; adelantar programas con los recursos asignados para tal fin, sin detrimento de los que destina el Gobierno Nacional a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas.

La ejecución de los recursos para este fin se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas, para ello se debe tener en cuenta lo siguiente, mientras se adelantan las acciones previstas en el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011:

- Planear junto con el Consejo de Política Social el Programa de Alimentación Escolar, el cual debe coordinarse con las entidades del sector educativo e incluirlo en el Plan de Desarrollo y de Inversión Local.
- Focalizar la atención del Programa de Alimentación Escolar, de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007. La atención debe brindarse dando prelación a los grados inferiores, iniciando por preescolar y primaria, una vez cubierto el ciento por ciento de dicha población deberán continuar la atención de escolares de grado sexto en adelante.
- Las Entidades Territoriales deben seguir y aplicar los lineamientos técnico-administrativos del ICBF y los que lo modifiquen, respecto a la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, sin que lo anterior implique sustitución de la función que los entes territoriales tienen en cuanto a garantizar la infraestructura física en condiciones adecuadas.
- La planeación y ejecución de las modalidades de atención (desayuno, almuerzo, refrigerio) del programa de alimentación debe coordinarse con las entidades del sector educativo. Para ello es importante identificar el tipo de servicio a ofrecer, esto es, ración para preparar en sitio o ración industrializada lista; lo cual se establece con base en la información de matrícula oficial, la aplicación de los criterios de priorización y focalización para la selección de establecimientos educativos y la población objetivo, las condiciones de infraestructura, dotación y menaje de los establecimientos educativos, su ubicación y condiciones de acceso.
- Realizar la inspección previa de los sitios o espacios donde se prestará el servicio de alimentación escolar, en coordinación con el sector salud. Igualmente, es necesario informar a los directores o rectores de los establecimientos educativos seleccionados, la cobertura del programa, tipo de complemento asignado y, orientarlos sobre la focalización de los beneficiarios en el establecimiento educativo y del reporte de los niños seleccionados en el módulo estrategias del SIMAT.
- Articular los recursos de las diferentes fuentes de financiación disponibles para el programa.
- El gasto mínimo del 80% de los recursos debe destinarse a alimentos y el 20% financiar transporte, adquisición de implementos y gastos relacionados con la prestación del servicio alimentario y el seguimiento del programa.
- La prestación del servicio puede ser directa o indirecta, con asistencia del ICBF y del Ministerio de Educación Nacional.
- El programa de alimentación escolar se debe integrar con estrategias como proyectos pedagógicos transversales, que promuevan estilos de vida saludables y otros programas afines con los de educación y salud.

- Garantizar el adecuado desarrollo del Programa de Alimentación Escolar.
- En el marco de la asistencia humanitaria por desastre natural o conflicto armado, se deben establecer acciones articuladas entre las Entidades Territoriales, los organismos humanitarios y los operadores del Programa de Alimentación Escolar, para que se garantice la entrega de raciones alimentarias a la población afectada, en la emergencia y las fases de transición y restablecimiento.
- En el caso que los estudiantes sean reubicados en espacios alternativos (aulas temporales, salones comunales u otros) es necesario establecer rutas o mecanismos para garantizar que reciban el complemento alimentario; si las condiciones lo permiten se dará la ración preparada en sitio, de lo contrario se entregará desayuno industrializado o paquetes alimentarios durante el tiempo de afectación.
- Para la ración preparada en sitio se tendrán en cuenta entre otras las condiciones de las áreas de preparación, almacenamiento, distribución y transporte de los insumos y las raciones. En estos espacios alternativos se podrá preparar raciones a los beneficiarios y distribuirlas en el mismo lugar; preparar la ración, distribuirla en el mismo lugar y adicionalmente enviarla a otros puntos satélites; preparar exclusivamente la ración para ser distribuida en otros puntos satélites y distribución exclusiva de la ración.
- Las redes o mesas de educación en emergencias, entidades territoriales, secretarías de educación, rectores y docentes de las instituciones educativas afectadas, operadores del programa y demás actores involucrados en el desarrollo de las fases de transición y restablecimiento deben desarrollar acciones articuladamente, de modo que la prestación del servicio de alimentación escolar se adecue a las condiciones de cada lugar.
- Registrar en el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT, en el módulo de estrategias los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, de modo que facilite la sistematización y monitoreo de la información y el seguimiento a la permanencia escolar de los beneficiarios del programa.
- El seguimiento y evaluación estarán a cargo de las entidades territoriales, de acuerdo con las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional.

### **Recursos del Fonpet**

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

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

Los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet, establecidos en el Parágrafo 2º del Artículo 2º de la Ley 715 de 2001, los distribuye el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre las entidades territoriales 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, la Nación reglamentó el procedimiento para la entrega y retiro de recursos del Fonpet de las entidades territoriales. En el Capítulo IV, Artículos 16 y 17 precisa el procedimiento para la transferencia de recursos para la amortización de la deuda consolidada con FOMAG.

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

Respecto a los servidores administrativos al servicio de la educación y haciendo especial énfasis al personal nacionalizado, el pasivo pensional de estos servidores es responsabilidad del ente territorial a través del Fondo de Pensiones Territorial que sustituyó a la caja o fondo de previsión o entidad territorial, en cumplimiento de la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, dichos servidores deberán estar incluidos en la base de la información de funcionarios activos, retirados y pensionados de cada entidad para la liquidación del pasivo pensional.

## 2.1.2 Recursos del Presupuesto Nacional para el Sector Educativo

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

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

El Artículo 81 de la Ley 812 de 2003, determinó que el valor de la tasa de cotización por los docentes afiliados al FOMAG corresponderá a la suma de aportes que para la seguridad social (salud y pensiones), establezcan las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, manteniendo la misma distribución que exista para empleadores y trabajadores. La distribución del monto de estos recursos entre las cuentas de salud y pensiones, es competencia del Consejo Directivo del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (artículo 4° Decreto 2341 de 2003). El valor que corresponde 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, el 8,5% con recursos del SGP para educación y el 12% con recursos que la Nación le transfiere.

### ***Programa nacional de alfabetización para jóvenes y adultos***

La política educativa del actual Gobierno, denominada “EDUCACIÓN DE CALIDAD, el camino de la prosperidad”, propone como una de sus estrategias, reducir las brechas existentes entre los diferentes grupos poblacionales, priorizando la atención en los más vulnerables entre los que se encuentran: la población iletrada, los habitantes de las zonas rurales, las personas en situación de desplazamiento y, en general, aquellos que no han tenido acceso a una educación de calidad, para lo cual se deben establecer sistemas de operación flexibles.

El Ministerio continuará con el Programa de alfabetización que ejecuta directamente priorizando la intervención en jóvenes y adultos en situación de desplazamiento, beneficiarios del programa RED UNIDOS, mujeres cabeza de hogar, indígenas y afrocolombianos, entre otros.

Por otra parte, el Ministerio cuenta con el apoyo para el logro de su política, con diferentes mecanismos de cooperación y financiación con entidades nacionales e internacionales que adelantan los proyectos directamente como es el Programa CERO Analfabetismo de Ecopetrol y el Proceso liderado por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que financia la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuyo objeto es aumentar los niveles de escolaridad de jóvenes y adultos afrocolombianos mayores de 15 años de los departamentos del Valle del Cauca y Nariño.

### ***Modelos educativos flexibles y jornadas escolares complementarias:***

Los modelos educativos flexibles permiten atender con calidad y pertinencia las necesidades específicas de la población vulnerable y diversa. Para población vulnerable se ha buscado avanzar en la integralidad de la atención educativa mediante los modelos, de manera que estos incluyen, de acuerdo con las edades y los niveles educativos de los beneficiarios, canasta educativa complementaria (alimentación, transporte escolar, apoyo para uniformes y kit escolar), atención psicosocial, seguimiento a la permanencia escolar y tutorías en los hogares para quienes presenten riesgo de desertar, talleres con padres y acudientes, formación para el trabajo, atención integral para los hijos menores de 5 años de los estudiantes beneficiarios, jornadas escolares complementarias, entre otras acciones.

Las jornadas escolares complementarias son programas que aportan a los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos y su objetivo es orientar pedagógicamente la utilización del tiempo libre en actividades que fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas en los niños, niñas y jóvenes en condición de vulnerabilidad.

Las fuentes de financiación para modelos educativos flexibles son Sistema General de Participaciones, recursos de Inversión del Ministerio de Educación Nacional, recursos propios o de cooperación internacional. Así mismo las Jornadas Escolares Complementarias se pueden financiar con recursos de cajas de compensación, recursos de inversión del Ministerio de Educación Nacional, recursos propios o de cooperación internacional.

Para acceder a los recursos de inversión del Ministerio de Educación, se debe tener en cuenta:

- Para ampliación de cobertura y reingreso de desertores al sistema escolar: Identificar población por fuera del sistema educativo, con especial atención a la población focalizada por la Red Unidos, población víctima de la violencia, niños, niñas y jóvenes trabajadores, entre otra población vulnerable.
- Con base en lo anterior, caracterizar a la población identificando cuál requiere ser atendida mediante modelos educativos flexibles y con qué modelo.
- Para continuidad: Identificar los establecimientos educativos con población en extra edad matriculada, mayor tasa de deserción, población vulnerable matriculada (Red Unidos, población víctima de la violencia, niños, niñas y jóvenes trabajadores, entre otra población vulnerable).
- Para Jornadas escolares complementarias se debe definir el modelo de atención, según los lineamientos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- Con base en lo anterior, caracterizar a los establecimientos educativos identificando cuál requiere ser atendida mediante modelos educativos flexibles y con qué modelo.
- Enviar la solicitud al Ministerio de Educación Nacional, adjuntando la caracterización de la población realizada. Dicha solicitud debe ser realizada durante el primer semestre del año para la implementación de los modelos para la siguiente vigencia.

El Ministerio de Educación Nacional, revisa la caracterización y según los recursos disponibles focaliza la entidad territorial para incluirla en la asignación de los modelos educativos flexibles.

Así mismo, estos estudiantes deben ser registrados en el anexo 13 A del SIMAT (anexo de estrategias de permanencia).

Los recursos de inversión se orientan a fomentar y dejar capacidad instalada en las regiones para implementación de modelos educativos flexibles, pues se capacita a los docentes, se entregan canastas educativas y se integra el modelo al proyecto educativo institucional del establecimiento educativo. Por todo lo anterior, la entidad territorial certificada debe asumir el compromiso de continuar atendiendo a los niños, niñas y jóvenes que lo requieran, ya que la atención

de estos al ser reportados correctamente en el sistema de matrícula es pagada con recursos del Sistema General de Participaciones, Población Atendida para la siguiente vigencia.

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

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

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

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

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

1. Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, y las comunidades étnicas minoritarias, podrán, siguiendo la Metodología General Ajustada (MGA), definida por el Departamento Nacional de Planeación y disponible en su página web, al igual que los lineamientos definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, formular, ante las Secretarías de Planeación municipal o departamental, iniciativas a ser financiadas con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías.
2. Las Secretarías de Planeación de los municipios y departamentos, previa revisión de que el proyecto se hubiese formulado siguiendo la metodología y lineamientos definidos por el Departamento Nacional de Planeación, los lineamientos definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, y previa revisión del cumplimiento de las características definidas en el artículo 23 del Decreto-ley 1530 de 2012, presentarán el respectivo proyecto a la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD)<sup>28</sup> respectivo.

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

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

Los lineamientos generales para la formulación y presentación de los proyectos de inversión que se pretenden financiar con recursos del fondo de compensación regional, del fondo de desarrollo regional y de las asignaciones directas del SGR<sup>29</sup> los define la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

<sup>28</sup> Para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación la Secretaría Técnica la ejerce el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS). En el caso de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional se ejercerá directamente por una de las secretarías de planeación de los departamentos que conforman dicho Órgano o por quien de manera conjunta designen.

<sup>29</sup> Consultar Acuerdo 006 de 2012 y demás orientaciones relacionadas con el Sistema General de Regalías: <http://sgr.dnp.gov.co/Inicio.aspx>

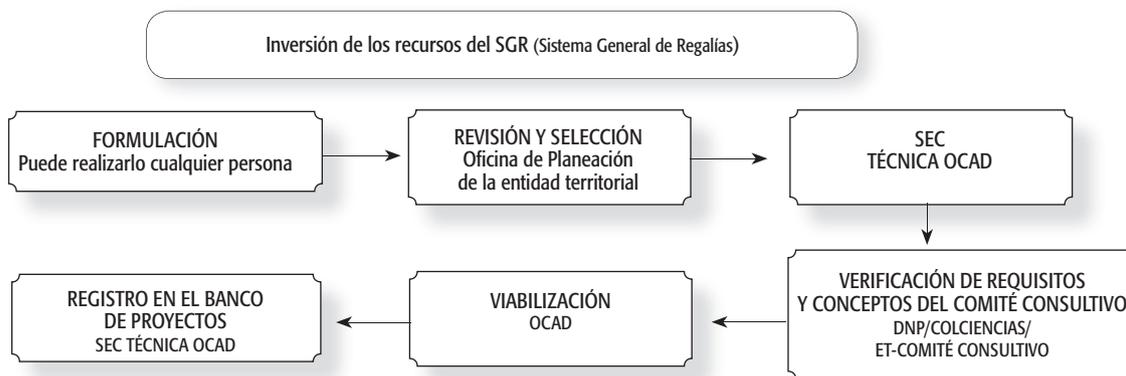
3. Una vez recibido un proyecto de inversión por la Secretaría Técnica del OCAD, esta lo remitirá a la instancia encargada de adelantar la verificación de requisitos siguiendo las siguientes reglas:
  - a) Al Departamento Nacional de Planeación los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento 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 cuadro se resumen los cinco pasos a seguir para registrar los proyectos de inversión<sup>30</sup>

**Gráfico 7**



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 – Plan Nacional de Desarrollo- 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. 7650 del 13 de septiembre de 2011 y en la Guía para la presentación de proyectos de infraestructura Ley 21 de 1982.

<sup>30</sup> Fuente Departamento Nacional de Planeación.

### ***Programa de Educación Rural (PER)***

El Programa de Educación Rural (PER) es una de las estrategias del Gobierno para mejorar el acceso a la educación básica y media con calidad en las áreas rurales del país. El Programa apoya también el desarrollo del capital social, fomentando las relaciones escuela-comunidad e introduciendo metodologías apropiadas en el aula.

A partir del año 2008 se implementa la segunda fase (la cual se desarrollará entre los años 2008 y 2013), partiendo de los logros ya alcanzados en su primera fase. El Proyecto apoya el desarrollo de la política educativa en la zona rural a través de la ampliación de cobertura en transición, secundaria y media; la adopción de modelos flexibles y otras estrategias para garantizar la permanencia de los estudiantes hasta terminar el ciclo completo; y el desarrollo de estrategias para garantizar una educación pertinente y de calidad. Además, se fortalecerá la capacidad del MEN para prestar asistencia técnica a las entidades territoriales y la de estas para organizar y apoyar técnicamente a las instituciones educativas en el mejoramiento de su gestión escolar.

El Proyecto se ejecuta mediante tres componentes: 1. Fortalecimiento institucional de las Entidades Territoriales para la prestación equitativa y con calidad del servicio educativo a la población rural; 2. Subproyectos de educación rural destinados a aumentar el acceso equitativo a la educación rural desde preescolar hasta media, implementar estrategias de mejoramiento de las prácticas pedagógicas, fortalecer la gestión escolar y fortalecer las Escuelas Normales Superiores, y 3. Fortalecimiento institucional, administración, monitoreo y evaluación del proyecto.

Para acceder a los recursos del PER, las entidades territoriales deberán contar con el Plan de Educación Rural que será viabilizado por el Ministerio de Educación Nacional. Una vez viabilizado el Plan que contiene el Subproyecto de educación rural, es decir, las inversiones financiadas con el Crédito, se establecerá un convenio de cooperación entre el MEN y la entidad territorial correspondiente, en el que se pactarán las condiciones, requisitos y obligaciones para la ejecución del Subproyecto de educación rural.

Con estos recursos, de acuerdo con el Subproyecto aprobado por el Ministerio, es posible financiar:

- Implementar modelos etnoeducativos y modelos flexibles (incluye asistencia técnica a los establecimientos educativos rurales, capacitación de docente en los modelos, seguimiento y evaluación de la estrategia).
- Adquisición de bibliotecas escolares.
- Adquisición de laboratorios.
- Adquisición de materiales educativos.
- Obras civiles menores.
- Dotación de mobiliario en los planteles donde se realicen mejoras de infraestructura.
- Servicios de consultoría para identificar y divulgar buenas prácticas de gestión.
- Para acompañar y prestar asistencia técnica a establecimientos educativos rurales.
- Manuales y guías de gestión y mejoramiento institucional.
- Revisión e implementación de los PEI y los Planes de Mejoramiento.
- Servicios de consultoría para apoyar Escuelas Normales Superiores.
- Adquisición de materiales educativos para la formación de docentes de escuelas normales superiores.
- Estudios e investigaciones educativas aplicadas, orientadas a identificar causas y soluciones de los problemas más graves de la educación rural, especialmente los del aula.

## **Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación**

En el marco de la política de eficiencia del sector educativo, la modernización a Secretarías de Educación ha sido el punto de partida para trabajar en la búsqueda de un sector eficiente, orientado a resultados, con enfoque de servicio y centrado en su misión, de tal manera que las Secretarías de Educación amplíen su capacidad de apoyo a las instituciones educativas a su cargo y logren cumplir las metas de calidad, cobertura y eficiencia enmarcadas en la política del sector educativo.

Para cumplir con estos propósitos, se han entregado a las Secretarías de Educación las herramientas necesarias que le permitan organizar y hacer más eficaz la administración del sector, desarrollando las actividades en cinco componentes principales:

- **Componente de reingeniería de procesos:** Desarrollo de actividades para consolidar un enfoque de trabajo por procesos, partiendo de la planeación estratégica del sector, identificando su misión, visión, y objetivos estratégicos, elementos que sirvieron como insumo para continuar con las actividades propias de la reingeniería en cada entidad, a través del diseño, documentación, e implementación de los Macroprocesos y procedimientos.
- **Componente de gente y cultura:** En este componente de Gente y Cultura además de generar estrategias de intervención organizacional, brindan condiciones dignas de trabajo a los diferentes servidores, mediante adecuaciones de infraestructura física que refuerzan el esquema de operación y comunicación, acompañando a las diferentes entidades en sus procesos de modernización de la infraestructura. Así mismo, se realizan actividades que desarrollan las habilidades de gestión de los funcionarios promoviendo una cultura organizacional basada en la eficiencia, mejoramiento continuo y transparencia.
- **Estructuras organizacionales:** Este trabajo condujo a que el Ministerio de Educación implementara en las Secretarías de Educación una estructura en torno a los ejes de la política educativa: Cobertura, Calidad, Pertinencia y Eficiencia y que las Secretarías de Educación profesionalizaran su planta.
- **Componente de actividades complementarias:** Correspondiente al desarrollo de actividades orientadas a la organización de la información necesaria para la etapa de implementación del Proyecto de Modernización, tales como la organización de historias laborales, dotación de computadores para las Secretarías, licenciamiento de software, conectividad a Internet y correo electrónico para los funcionarios.
- **Componente de tecnología y sistemas de información:** Por otro lado, las Secretarías de Educación cuentan con sistemas de información que van desde lo transaccional hasta soluciones analíticas, que permiten soportar los procesos implementados y contar con una fuente única de información, confiable y disponible para la toma de decisiones, permitiendo desarrollar políticas públicas y planes estratégicos institucionales, creando la infraestructura necesaria para la operación de cinco (5) sistemas de información que apoyan operativa y estratégicamente los procesos en las secretarías de educación y que se articulan con los sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional.

Estos sistemas son: Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos (SIGRRHH), Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE), Sistema de Atención al Ciudadano – SAC, Sistema de Matrícula (SIMAT), Sistema de Gestión y Control Financiero (SGCF), con los cuales se ha logrado estandarizar conceptos, implementar mejores prácticas, y garantizar que todos los procesos se ajusten a la normatividad del sector, indistintamente de la regional del país donde se ejecuten.

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

De acuerdo con 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, ade-

cuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, el servicio de transporte y alimentación, entre otros, sin generar gastos recurrentes para el SGP.

Las entidades territoriales certificadas podrán asignar recursos para ampliar la cobertura educativa, a través de la contratación de la prestación del servicio educativo; también para realizar contratos de prestación de servicio de procesos no misionales como son los de vigilancia y aseo de los establecimientos educativos. Estos servicios pueden ser contratados directamente con persona natural por orden de prestación de servicio.

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

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

- Inversión en cupos para la educación superior a través de la cofinanciación del proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia, (ACCES)” que administra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), de acuerdo con las políticas y criterios de asignación de créditos de dicho Instituto.
- Creación de fondos individuales por entidad, 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. Estos proyectos se enmarcan en nueve líneas de inversión establecidas por el Ministerio de Educación. Cuatro de estos campos están dirigidos a los estudiantes (alimentación, vestuario escolar o uniformes; útiles escolares de listas autorizadas por las Secretarías de Educación; y transporte) y los otros a los establecimientos educativos (Construcción o reparación de aulas y de unidades sanitarias en zonas rurales y urbanas marginales, cumpliendo con las normas técnicas del Icontec; dotación de aulas con textos escolares, de acuerdo con el Artículo 42 del Decreto 1860 de 1994, con pupitres y elementos esenciales; laboratorios de física y química para los niveles de secundaria y media; adquisición de predios para construcción de aulas, unidades sanitarias y espacios recreativos; y dotación de canasta educativa para la implementación de modelos flexibles).
- Las inversiones en alimentación y transporte escolar deberán ser programadas y coordinadas con otros proveedores para asegurar continuidad y permanencia de los estudiantes beneficiarios durante todo el año. En el caso de adquisición de predios las escrituras se hacen a favor del respectivo municipio.

## **2.2 PRESUPUESTO DE GASTOS**

Con la determinación de los recursos con que 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 establecida 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, vale decir, 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.

Los gastos de funcionamiento se financiarán principalmente con recursos propios de la entidad territorial con excepción de los recursos del SGP de prestación de servicios destinados a cuota de administración de conformidad con el porcentaje y las indicaciones definidas anualmente a través del documento Conpes de distribución.

### **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. Con excepción de la cuota de administración definida anualmente en el Conpes que podrá financiar gastos de funcionamiento, de conformidad con lo dicho anteriormente.

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 incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones de la entidad territorial e inscritos en los bancos de proyectos territoriales, de manera que se organice su ejecución y se facilite su seguimiento. Para el 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 a lograr el cumplimiento de las metas propuestas.

En el proyecto de nómina se debe tener en cuenta que para el pago de los servicios personales hay una parte que se causa sin situación de fondos<sup>31</sup>, 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.

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.

En el Anexo No. 1 de la presente Guía, se presentan las orientaciones para proyectar el costo de los servicios personales directos, indirectos y las contribuciones asociadas a la nómina, que permitan elaborar el presupuesto del sector educativo a financiarse con recursos del SGP para educación.

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

---

<sup>31</sup> Parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

## 3. MONITOREO AL USO DE RECURSOS

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

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

### 3.1 Sistema de información

Para el reporte de la información financiera, el Ministerio desarrolló un módulo de seguimiento financiero en el marco del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB). Este módulo contemplaba el reporte periódico de información de nómina, presupuesto, tesorería, contabilidad y reservas; así mismo, información de calidad que debía ser consolidada y reportada por la entidad territorial certificada en educación.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1450 de 2011 -Plan Nacional de Desarrollo (PND),- a partir del 1° de enero de 2012, todas las entidades del Gobierno Nacional recolectarán la información presupuestal y financiera que requieran de las entidades territoriales a través del Formulario Único Territorial (FUT), razón por la cual las secretarías de educación continuarán reportando mensualmente a través del módulo de seguimiento financiero del SINEB únicamente el Anexo 31 de nómina, con sus respectivos archivos.

#### 3.1.1 Formulario Único Territorial (FUT)

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

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

El reporte del FUT es trimestral acumulable de uno a otro trimestre, las cifras se reportan en miles de pesos; el calendario de presentación de los reportes para cada vigencia por parte de los Departamentos, Distritos y Municipios es

el definido en el Artículo 3° del Decreto 3402 de 2007, sin embargo, el Contador General de la Nación, dentro de las facultades que le otorga el decreto, previa autorización de la Comisión Interinstitucional<sup>32</sup> del FUT, puede prorrogar dichas fechas<sup>33</sup>.

El siguiente es el calendario vigente de reporte al FUT:

| <b>Corte</b>     | <b>Reporte oportuno</b>       | <b>Reporte extemporáneo hasta</b> |
|------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 31 de marzo      | 30 de abril                   | 30 de mayo                        |
| 30 de junio      | 31 de julio                   | 31 de agosto                      |
| 30 de septiembre | 31 de octubre                 | 30 de noviembre                   |
| 31 de diciembre  | 15 de marzo del año siguiente | 15 de abril                       |

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

La secretaría de educación de la respectiva entidad territorial certificada, debe verificar con la secretaria de hacienda o quien haga sus veces, la información sectorial a reportar en el FUT, garantizando la calidad, consistencia y oportunidad en el reporte, actividad para la cual se apoya en el Sistema de Gestión y Control Financiero (SGCF).

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

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

### 3.1.2 Sistema de Gestión y Control Financiero (SGCF)

Es una solución de Inteligencia de Negocios desarrollada para la alta gerencia de las Secretarías de Educación, que consolida los datos de presupuesto, tesorería y contabilidad del sector educativo, el cual dispone de información analítica por medio de indicadores de gestión que apoyan la toma de decisiones, en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y control a los recursos asignados, provenientes principalmente del Sistema General de Participaciones (SGP) y otras fuentes de financiación para la prestación de los servicios educativos en los entes territoriales.

El Sistema está concebido para apoyar a las Secretarías de Educación en la elaboración del proyecto de presupuesto y del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), a través del Módulo de Proyecciones y Simulaciones Presupuestales con que cuenta; asimismo para la generación de diferentes informes y reportes financieros que se encuentran articulados con los requerimientos de información de la estructura o categorías definidas en el Formulario Único Territorial (FUT).

<sup>32</sup> Establecida en el artículo 5° del Decreto 3402 de 2007, es responsable de coordinar, evaluar y actualizar el FUT de acuerdo con las necesidades de información de naturaleza financiera, económica, geográfica, social y ambiental, que los usuarios estratégicos requieran que sea reportada por parte de las entidades territoriales.

<sup>33</sup> La Contaduría General de la Nación mediante la Resolución 194 del 20 de abril de 2012, fijó las fechas para el reporte extraordinario del FUT, que se indican en el cuadro.

Este sistema se encuentra soportado en el Plan General de la Contabilidad Pública (PGCP), y la clasificación de la estructura de ingresos y gastos del sector educativo la cual se incorpora a la presente Guía como un archivo anexo, con el fin de efectuar los cambios que demande la política educativa y las actualizaciones del catálogo de las diferentes categorías definidas en el Formulario Único Territorial (FUT).

El aplicativo, es una solución habilitada vía WEB y la información financiera de las secretarías es alojada en la bodega de datos que es administrada por un Datacenter.

### 3.1.3 SINEB – Anexo 31 de nómina<sup>34</sup>

Las secretarías de educación certificadas deben reportar este anexo con sus respectivos archivos a través de la herramienta única SINEB: [www.mineducación.gov.co/sineb](http://www.mineducación.gov.co/sineb), al finalizar cada uno de los períodos y máximo dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponda la información. Para reportar un período es necesario tener reportado y oficializado el período anterior; no es posible cargar dos períodos a la vez ni omitir períodos de reporte dentro de una vigencia.

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).

La información de nómina reportada a través del SINEB le permite al Ministerio, además de verificar la consistencia y calidad de la información reportada a través 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, 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, con énfasis en los siguientes aspectos:

#### **Archivo 1- Descripción de los devengos de nómina para cada docente, directivo y administrativo**

La información reportada a través de este archivo permite hacer seguimiento a nivel territorial y nacional de:

- Los diferentes conceptos de devengos que se liquidan al personal; verificar la asignación básica respecto al grado en el escalafón y tope máximo de la asignación básica mensual por nivel jerárquico del personal administrativo de acuerdo con los topes definidos por el Gobierno Nacional; establecer los cambios en nómina originados por ascensos, reclasificación salarial, encargos, ingresos, retiros, e incrementos salariales.
- Proyectar y hacer seguimiento al costo de los servicios personales de los docentes, directivos docentes y administrativos del sector educativo por fuente de financiación y por cargo para la respectiva vigencia fiscal y subsiguientes; establecer la estructura de la planta de cargos por entidad territorial con base en el número de docentes, directivos docentes por grados en el escalafón y administrativos por nivel jerárquico.
- Determinar y verificar la consistencia y calidad de la información respecto a los pagos liquidados en nómina por concepto de primas y bonificaciones extraordinarias, y ascensos en el escalafón, contra la reportada a través de los archivos 2, 3 y 5.

#### **Archivo 2: Primas y bonificaciones extraordinarias reconocidas a 30 de noviembre de 2000**

A través de este archivo se reporta la información relacionada con la parte legal que respalda el reconocimiento de las primas y bonificaciones extraordinarias que las entidades territoriales liquidaban y pagaban con corte a 30 de noviembre de 2000 y que se liquidaron en nómina en el período de reporte.

<sup>34</sup> En el siguiente link <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-151140.html>, las entidades territoriales pueden consultar el Esquema de seguimiento financiero, lineamientos y reglas de validación para tramitar la información y diligenciar el Anexo 31 de nómina.

### **Archivo 3: Relación de personas que reciben primas y bonificaciones extraordinarias**

Es complementario del anterior, en él se relacionan las personas a quienes en el respectivo período se le reconocen y liquidan pagos por concepto de primas y bonificaciones extraordinarias.

### **Archivo 4: Detallado por entidad, valor por cargo de aportes patronales y parafiscales**

En este archivo la secretaría de educación reporta los valores liquidados por concepto de las contribuciones inherentes a la nómina del personal docente, directivo docente y administrativo del respectivo período, que corresponde a los aportes parafiscales establecidos en las Leyes 27 de 1974 y 89 de 1988 (para el ICBF), 21 de 1982 (para las cajas de compensación, SENA, ESAP y escuelas industriales e institutos técnicos, así como los aportes patronales para el sistema de seguridad social integral (salud, pensiones y Administradoras de Riesgos profesionales (ARP) y cesantías.

### **Archivo 5: Ascensos en el escalafón - docentes y directivos docentes**

La información reportada a través de este archivo permite hacer seguimiento al comportamiento de los ascensos en el escalafón docente y al impacto de los mismos en el costo de la planta docente y directivo docente, así como:

- Determinar por entidad territorial el número de ascensos reconocidos dentro de la respectiva vigencia fiscal y el cambio en la estructura de la planta de docentes.
- Proyectar el costo anual de los ascensos reconocidos en la vigencia y el impacto en el costo de la nómina del respectivo año y el subsiguiente.
- Hacer seguimiento al monto correspondiente al porcentaje autorizado para ascensos en la vigencia.
- Verificar el número de ascensos reconocidos frente a los actualizados en la nómina, establecer los que quedan pendientes por disponibilidad presupuestal para actualizar a partir del 1° de enero de la vigencia siguiente y estimar si es del caso, el monto de la deuda causada en la respectiva vigencia.
- Adelantar estudios para definir el porcentaje de los recursos del SGP requerido por entidad territorial, que garantice anualmente la financiación del costo de los ascensos en el escalafón docente.
- Las Secretarías de Educación que cuentan con el sistema de información de gestión de recursos humanos que se implementó a través del Proyecto de Modernización de Secretarías, podrán generar directamente del software, los archivos que se mencionan anteriormente, y tales archivos tienen la estructura requerida por SINEB.

### **3.1.4 Sistema de información para establecimientos educativos**

Una de las metas propuestas dentro de la política sectorial “Educación de calidad, el camino de la prosperidad”, es la de profundizar el proceso de modernización de la gestión descentralizada, especialmente llegando a las Instituciones Educativas, para lo cual el Ministerio de Educación Nacional considera importante el diseño e implementación de herramientas de gestión y capacitación de los rectores y secretarías de educación.

En ese sentido, el Ministerio adelanta el desarrollo e implementación de una herramienta para hacer seguimiento y evaluación de la gestión presupuestal y financiera a nivel nacional, de las Instituciones Educativas la cual se implementará a partir del 2014.

En cumplimiento del Artículo 12 del Decreto 4807 de 2011, para el monitoreo al uso de los recursos del SGP girados a los fondos de servicios educativos, estará en servicio una aplicación preliminar, mientras se desarrolla e implementa la herramienta definitiva, 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 y el numeral 2 del citado artículo.

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.

### 3.2 Asistencia Técnica

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

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

Dentro del Proyecto de Fortalecimiento a la Gestión de las secretarías de educación y de los establecimientos educativos, la asistencia técnica orientada a las actividades de monitoreo al uso de los recursos del SGP, se presta a través de talleres, visitas de acompañamiento, acompañamiento virtual, curso virtual, comunicación telefónica y escrita y producción de guías; por solicitud de las entidades territoriales o a criterio del Ministerio cuando se presentan falencias en la oportunidad y calidad de la información o en deficiencias manifiestas en la prestación del servicio, para lo cual se definió el siguiente portafolio de servicios:

- Cómo administrar los fondos de servicios educativos.
- Cómo hacer el estudio de deudas laborales.
- Cómo identificar y alertar a las entidades territoriales sobre los posibles riesgos que pueda generar la inadecuada prestación del servicio educativo, y las consecuencias que estos pueden generar.
- Cómo implementar y ejecutar acciones que le permitan a las entidades territoriales objeto de medidas correctivas o preventivas, superar los eventos de riesgo.
- Cómo utilizar los recursos y/o los instrumentos financieros para ajustarse a los requerimientos del MEN.
- Realizar seguimiento y evaluación al grado de cumplimiento de las entidades territoriales respecto a los indicadores de las medidas preventivas y/o correctivas adoptadas.
- Recopilar, sistematizar y analizar información para identificar y diagnosticar los eventos de riesgo en que incurran las Entidades Territoriales frente al uso adecuado de los recursos del SGP, que ameriten la aplicación de medidas preventivas y/o correctivas.

### 3.2.1 Estrategia de monitoreo, seguimiento y control

Con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a cargo de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 04 de 2007, definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se ejecuta con los recursos del Sistema General de Participaciones mediante la expedición del Decreto 028 de 2008 y sus Decretos Reglamentarios<sup>35</sup>, la cual tienen por objeto identificar y cualificar los posibles eventos de riesgo y las medidas que las autoridades pueden adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios.

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

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

El artículo 9º 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.

<sup>35</sup> Decretos 2911 de 2008, 168 de 2009, 791 de 2009, 2613 de 2009 y 3979 de 2009.

11. No disponer del Sistema de Identificación de Beneficiarios, Sisbén, 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 preventiva o correctiva<sup>36</sup>, 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.

36 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, los actos o contratos que suscriba o celebre serán nulos de pleno derecho y, por lo tanto, no producen efectos legales.

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

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

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

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

### 3.3 Visitas de seguimiento

A las entidades sometidas en medida preventiva de Plan de Desempeño, 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 mismas con el fin de apoyarlas para superar los eventos de riesgo o solicitar la ampliación de la medida o recomendar otra cuando no se ven avances significativos el cumplimiento de los compromisos sectoriales por parte de la secretaría de educación.

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

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

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

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

#### **Sueldos de personal de nómina**

Para determinar la partida requerida por este concepto se tomarán como base las nóminas del personal administrativo, docente y directivo docente vinculados a las plantas viabilizadas que se financian con cargo a los recursos de la participación para educación del SGP. Para el personal docente y directivo docente se considerará el grado del escalafón acreditado por resolución expedida por la entidad territorial y la asignación básica mensual que corresponda a cada uno de los cargos, según los decretos que expida el Gobierno Nacional. Para el personal administrativo homologado a la estructura de cargos de la administración territorial, la asignación básica mensual será la que determine anualmente la Asamblea departamental o el Concejo municipal<sup>37</sup>.

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

Teniendo en cuenta el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, conforme con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la jornada laboral máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 8 horas diarias, es decir, 44 horas semanales, esta norma es aplicable a los empleados públicos territoriales en virtud de la Sentencia C1063 del 16 de agosto de 2000.

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

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.

<sup>37</sup> Con recursos del SGP se reconoce el costo de la planta administrativa aprobada a la entidad territorial a 30 de noviembre de 2007 en términos reales, lo que exceda de dicho costo lo asume la entidad territorial con recursos propios (artículo 31 de la Ley 1176 de 2007).

## Sobresueldo directivos docentes

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

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

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

## Horas extras

En la entidad territorial certificada, la secretaría de educación debe liderar un proceso de reglamentación, mediante acto administrativo, en 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 la reglamentación del trabajo suplementario del personal administrativo y acogiendo lo expuesto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A" en la Sentencia 846 del 18 de mayo de 2011, la jornada laboral, el trabajo suplementario y los descansos compensatorios de los empleados del nivel territorial se rige por el Decreto 1042 de 1978, "... pues si bien dicho precepto en principio rigió para los empleados de la rama ejecutiva del orden nacional, **el artículo 3° de la Ley 27 de 1992 hizo extensivas a las entidades territoriales las disposiciones que regulan el régimen de administración de personal** contenidas no solamente en la norma precitada, sino en los Decretos-ley 2400 y 3074 de 1978, y Leyes 13 de 1984 y 61 de 1987" (Negrilla fuera del texto).

Así las cosas, la entidad territorial al reglamentar la autorización, reconocimiento, pago y/o descanso compensatorio a los servidores administrativos, debe tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 33 al 40 del Decreto 1042 de 1978 y sus modificatorios<sup>38</sup>, así como los requisitos enunciados anteriormente de cumplimiento a la jornada laboral, necesidades del servicio, disponibilidad presupuestal y los siguientes:

- El trabajo suplementario se debe autorizar previamente, mediante comunicación escrita en 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 la ley, según se trate de horas diurnas o nocturnas.

<sup>38</sup> Artículo 13 del Decreto 10 de 1989 modificó los artículos 36 y 40 del Decreto 1042 de 1978. Igualmente se debe verificar los decretos que anualmente expide el Gobierno Nacional mediante los cuales define las escalas de remuneración de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva del nivel nacional, para 2012 el Decreto 0853 del 25 de abril.

- El empleo que ejerza el funcionario debe pertenecer al Nivel Técnico o Nivel Asistencial y la asignación básica mensual que devengue debe guardar correspondencia como máximo a la establecida por el Gobierno Nacional para Nivel Asistencial hasta el grado 19 y Técnico hasta 09.
- En ningún caso podrá pagarse más de 50 horas mensuales. El tiempo de trabajo suplementario que exceda ese tope será reconocido en descanso compensatorio.
- El pago de las horas extras procede siempre que el servidor haya cumplido con su jornada semanal de trabajo.
- En ningún caso las horas extras tendrán carácter permanente.

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

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

Para el personal docente y directivo docente la secretaría debe aplicar lo dispuesto en los decretos anuales que expide el Gobierno Nacional en donde fija la remuneración para del personal que se rigen 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.

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

Los incrementos de salario por antigüedad fueron establecidos en el orden nacional mediante el Decreto 2285 de 1968, los cuales continuaron devengándolos los servidores administrativos que cumplieran las condiciones estableci-

das en los artículos 49 y 97 del Decreto 1042 de 1978, es decir, que es un salario inherente a la persona y no al cargo, el monto que devenga se reajusta anualmente en el porcentaje que determine el Gobierno Nacional en el decreto que fija la remuneración de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva.

### **Indemnización por vacaciones**

Compensación en dinero por vacaciones causadas y no disfrutadas que se paga al personal que se desvincula del servicio, en los términos establecidos en la Ley 995 del 10 de noviembre de 2005, o a quienes por necesidades del servicio no pueden tomarlas en tiempo. Su cancelación se hará con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año en que se haya causado. La afectación de este rubro requiere resolución motivada suscrita por el ordenador del gasto.

La compensación en dinero por vacaciones, igualmente aplica para el personal docente y directivo que se retira del servicio sin haber disfrutado el tiempo de las vacaciones a que tiene derecho por haber laborado el año académico completo.

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

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

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

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

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

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

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1919 del 27 de agosto de 2002<sup>39</sup>, fijó el régimen de prestaciones sociales de todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva en los niveles departamental, distrital y municipal, y entre otros, a los empleados públicos de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional, indicando que gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.

En la Circular Externa 001 del 28 de agosto de 2002, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), precisó las prestaciones sociales que rige 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.

<sup>39</sup> Acorde con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, que faculta al Gobierno Nacional a determinar el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales y a señalar el límite máximo salarial de los mismos.

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 que 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 que se rigen por los estatutos docentes 2277 de 1979, 1278 de 2002 y Etnoeducadores, y para el personal administrativo en el Decreto que fija el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales<sup>40</sup>, en la cuantía señalada en dichas normas.

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

Para el personal docente el subsidio de alimentación se reconocerá durante diez meses y medio (10.5) de labor.

El personal administrativo no 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.

### **Auxilio de transporte**

Pago a que 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<sup>41</sup>. Cuando la entidad empleadora suministre el transporte a sus servidores no habrá lugar a este reconocimiento.

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

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

### **Bonificación por servicios prestados**

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

### **Prima de servicio**

Al igual que la bonificación por servicios prestados, el pago de la prima de servicios aplica para los servidores públicos administrativos del nivel territorial, siempre que exista una Ordenanza o Acuerdo que la establezca para el respectivo ente territorial y se cuantificará de acuerdo con los criterios y condiciones indicadas en el respectivo acto administrativo.

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

Prestación a que 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:

<sup>40</sup> Para el año 2011 los límites salariales fueron establecidos por el Decreto 1048 del 4 de abril.

<sup>41</sup> Decreto 4963 del 30 de diciembre de 2011, fijó el auxilio de transporte para el 2012 en la suma de \$67.800 pesos.

### 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

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:

### Liquidación prima de vacaciones personal docente:

- Asignación básica anual
- + Sobresueldos
- + Subsidio de alimentación
- + Auxilio de transporte
- + Auxilio de movilización
- + Otras primas y bonificaciones que devengue el docente siempre que en el acto administrativo de creación indique que son factores de salario para liquidar las prestaciones.

---

Total / 24

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

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

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

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

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

## Para el personal administrativo

Asignación básica anual  
 + Incremento por antigüedad  
 + Bonificación por servicios prestados  
 + Prima de servicios  
 + Prima de vacaciones  
 + Subsidio de alimentación  
 + Auxilio de transporte  
 + Prima Técnica cuando es factor salarial

---

Total / 12

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

Asignación básica anual  
 + Sobresueldos  
 + Prima de vacaciones  
 + Auxilio 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

## Otras primas o bonificaciones

De conformidad con los diferentes pronunciamientos de la Oficina Jurídica del Ministerio y del Departamento Administrativo de la Función Pública, que precisan que los actos administrativos proferidos por las Asambleas y los Concejos Municipales y Distritales gozan de presunción de legalidad, en los términos del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, este ítem corresponde a los pagos por concepto de primas, bonificaciones o sumas fijas establecidas a favor del personal docente, directivo docente y administrativos, pagaderas únicamente en los términos y condiciones que indica el acto administrativo que la regule.

### Bonificación especial de recreación<sup>42</sup>

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

### Auxilio de movilización

Los docentes y directivos docentes oficiales que se rigen por el Estatuto Docente 2277 de 1979 que trabajen en los establecimientos educativos de los departamentos creados en el artículo 309 de la Constitución Política, o en establecimientos educativos que tenían la condición de estar ubicados en áreas rurales de difícil acceso, definidos como

<sup>42</sup> Creada por el Decreto 451 de 1984, el DAFP en Circular Externa 13 de 2005 conceptúa sobre su carácter prestacional.

tales antes de la vigencia de la Ley 715 de 2001, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización, determinado en el decreto de salarios vigente.

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

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

Pago a que 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.

La bonificación es equivalente al quince por ciento (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 pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso.

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

### **Servicios personales indirectos**

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

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

#### ***Jornales***

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

#### ***Personal supernumerario***

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

#### ***Honorarios***

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

### **Remuneración servicios técnicos**

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

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

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

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

### **Aportes parafiscales**

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

- Asignación básica
- Incremento salarial por antigüedad
- Horas extras, dominicales y días festivos
- Recargos por jornada nocturna
- Sobresueldos personal docente
- Subsidio o prima de alimentación
- Auxilio de transporte
- Bonificación por servicios prestados
- Prima de servicios
- Prima de vacaciones
- Prima técnica
- Otras primas y/o bonificaciones
- Auxilio de movilización
- Bonificación por zonas de difícil acceso
- Viáticos<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Ver Circular 018 de 2012 del Ministerio de Trabajo.

Los aportes parafiscales se deben calcular teniendo en cuenta los porcentajes vigentes establecidos en la ley<sup>44</sup> que se indican a continuación:

| Entidad beneficiaria                        | Porcentaje |
|---|------------|
| Caja de compensación                        | 4,00       |
| ICBF  | 3,00       |
| SENA  | 0,50       |
| ESAP  | 0,50       |
| Escuelas industriales e institutos técnicos | 1,00       |

## Aportes patronales personal administrativo

### Auxilio de cesantías

Las cesantías son una prestación consistente en un auxilio monetario equivalente a un mes de salario por cada año de servicios o proporcional por fracción de año, para lo cual el empleador debe efectuar los aportes al fondo de cesantías privado o público al cual se encuentre afiliado el servidor, en los porcentajes y la periodicidad establecida en las normas legales vigentes, en especial lo dispuesto en el Decreto 1582 de 1998<sup>45</sup>.

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

Lo anterior, como resultado de los procesos de nacionalización y descentralización de la educación pública<sup>46</sup>, que han dado lugar al traslado de funcionarios de una entidad estatal a otra con el correspondiente cambio de nominador, sin que medie una desvinculación laboral o interrupción en la prestación del servicio entre una y otra posesión, es decir, que no hay solución de continuidad y por lo tanto se mantiene el régimen de cesantías vigente en la entidad estatal con la que inició su vínculo laboral.

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

Por otra parte, para los servidores públicos afiliados a los fondos de cesantías privados, que se rigen por la Ley 50 de 1990 y demás normas que los regulan, a los cuales se debe girar dentro de los quince primeros días del mes de febrero de la vigencia siguiente<sup>47</sup>, las cesantías causadas en el respectivo año la entidad debe presupuestar los recursos para el pago de los intereses de cesantías con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente, a una tasa del 12% anual o proporcional por fracción de año, pago que se realiza al servidor antes del 31 de enero y que no se traslada al respectivo fondo de cesantías al cual se encuentre afiliado.

<sup>44</sup> Ley 21 de 1982 para cajas de compensación, SENA, ESAP e Institutos Técnicos y la Ley 89 de 1988 para el ICBF.

<sup>45</sup> Reglamentario de los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5° de la Ley 432 de 1988.

<sup>46</sup> Nacionalización de la educación por la Ley 43 de 1975; descentralización administrativa Ley 29 de 1989, 60 de 1993 y 715 de 2001.

<sup>47</sup> Artículo 99 de la Ley 50 de 1990.

Para liquidar el aporte a cesantías se consideran los factores salariales que indica el Artículo 45 del decreto 1045 de 1978:

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

### **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 Decreto 1158 de 1994:

- + Asignación básica
- + Prima técnica, cuando es factor de salario
- + Incremento salario por antigüedad
- + La remuneración por trabajo suplementario o de horas extras o realizado en jornada nocturna.
- + La bonificación por servicios prestados

El monto de los aportes para la seguridad social integral se establece aplicando a la sumatoria de los factores de salario anteriormente indicados, los porcentajes vigentes establecidos por ley<sup>48</sup>, actualmente los definidos en los siguientes porcentajes:

| <b>Concepto</b>                                       | <b>Total aportes %</b> | <b>Aporte patronal %</b> | <b>Aporte trabajador %</b> |
|---|------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Sistema de pensiones                                  | 16,00                  | 12,00                    | 4,00                       |
| Sistema de salud                                      | 12,50                  | 8,50                     | 4,00                       |
| Administradora de Riesgos Profesionales <sup>49</sup> | 0,522                  | 0,522                    | 0,00                       |
| Fondo Solidaridad Pensional <sup>50</sup>             | 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 (FOMAG)<sup>51</sup>, el cual tiene a su cargo el pago de las prestaciones sociales de sus afiliados.

<sup>48</sup> Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, 1122 de 2007, artículo 10 de la Ley 1122 de 2007

<sup>49</sup> El valor que se aplique depende del contrato que haya establecido el órgano con la aseguradora de riesgos profesionales.

<sup>50</sup> Aplicable a los cotizantes al Sistema General de Pensiones con ingreso mensual igual o superior a 4 SMLV.

<sup>51</sup> Ley 91 de 1989, Decreto 196 de 1995, Decreto 3752 de 2003.

Los recursos destinados a cubrir las prestaciones sociales por concepto de cesantías y seguridad social del personal afiliado al fondo, que se financia con cargo a los recursos de del SGP para educación, se descuentan directamente de los recursos que se distribuyen anualmente para la prestación del servicio<sup>52</sup>, los cuales deben ser presupuestados por la entidad territorial sin situación de fondos.

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

| Concepto   | Base 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 5º Decreto 521 de 2010). | 8,33%         | 8,33%   | 0,00%      |
| Previsión social (salud y pensión) <sup>53</sup> | Sumatoria de la asignación básica anual + sobresueldos anual + horas extras anual   | 28,50%        | 8,5%<br>SGP - educación<br>12%<br>otros recursos del presupuesto nacional <sup>54</sup> | 8,00%      |
| Fondo solidaridad pensional                      | Se aplica a servidores que devengan más de cuatro SMLV  | 1,00%         | 0,00%   | 1,00%      |

La cotización del 1% para el Fondo de Solidaridad Pensional que deben realizar los cotizantes que tienen ingresos iguales o superiores a cuatro (4) SMLV, en el artículo 20 de la Ley 787 de 2003, no la recauda FOMAG<sup>55</sup> y no se descuenta del giro mensual del SGP que se hace a la entidad territorial; por lo tanto, deben ser girados por la respectiva tesorería a la administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional<sup>56</sup>.

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 8º 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.

<sup>52</sup> Parágrafo 1º del artículo 18 de la Ley 715 de 2001.

<sup>53</sup> El artículo 2º del Decreto 2143 de 2003, establece que el ingreso base de cotización de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será el establecido en el Decreto 1158 de 1994 y las normas que lo modifiquen o adicionen, del cual se aplican al personal docente y directivo docente únicamente los conceptos de salario señalados.

<sup>54</sup> No hacen parte de los recursos del SGP de la entidad territorial y por lo tanto no deben incluirse dentro de sus presupuestos de ingresos y gastos.

<sup>55</sup> Literal c) del artículo 6º del Decreto 2681 de 2003.

<sup>56</sup> En la actualidad los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional son administrados por el Consorcio Prosperar.

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.





[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
PBX(0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24 - 09  
Bogotá, D. C., Colombia



Guía para la administración de los  
**recursos financieros** del  
**sector educativo**  
2012

Ministerio de Educación Nacional  
Calle 43 No. 57 - 14  
Centro Administrativo Nacional, CAN  
Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador: (+571) 2222800  
Fax: (+571) 2224953

Línea gratuita fuera de Bogotá:  
01 8000 910122  
Línea gratuita Bogotá:  
(+571) 222 0206

[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)



Ministerio de  
**Educación Nacional**  
República de Colombia



**Prosperidad para todos**

