

15 de septiembre de 2023

No. 52429

LUZ STELLA PORTILLA FLOREZ
Directora Administrativa del Talento Humano
del Sector
LILIANA YEZMIN ZAPATA ALVAREZ
Director(a) Administrativa de bienes y servicios
educativos
Yully Alexandra Sanchez Parra
Directora Operativa de Gestión Jurídica
DANIELA MONTOYA PUERTA
Director Administrativo de Talento Humano
DUPARFAY BUITRAGO TORRES
Secretario (a) de Gestión Administrativa

Asunto: Respondiendo a: Asunto: Concepto - Reconocimiento y Pago Vacaciones y Primas - Recursos Sistema General Participaciones y Recurso Propios. Radicado No.48275 del 28 de Agosto del 2023

Cordial saludo,

En atención al oficio del asunto, a través del cual se solicitan concepto sobre el pago de prestaciones a un empleado de la Secretaría de Educación (cargo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones- SGP), que en la actualidad está encargado como Inspector de Policía, (cargo financiado con Recursos Propios-RP), se indica:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 356 regula el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a saber:

“ARTICULO 356. *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los*

Departamentos, Distritos y Municipios.

(...)

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> **Para educación**, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley". (Subraya y negrilla fuera de texto)

A su turno, la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.", respecto al Sistema General de Participaciones- SGP, instituye:

“ARTÍCULO 1. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. (Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007). El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la

Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.

(...)

ARTÍCULO 3. Conformación del Sistema General de Participaciones. *Modificado por el Artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El Sistema General de Participaciones estará conformado así:*

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación. (Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

ARTÍCULO 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento. (Subraya y negrilla fuera de texto)

7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

...7.5. Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos

no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

(...)

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

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

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

15.3. Provisión de la canasta educativa.

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

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

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

(...)

ARTÍCULO 17. Transferencia de los recursos. *Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:*

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

...Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza....

ARTÍCULO 18. Administración de los recursos. [Reglamentado por el Decreto 3752 de 2003.](#) Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones 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 de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera. (Subraya y negrilla fuera de texto)

ARTÍCULO 21. Límite al crecimiento de los costos. Los compromisos que adquieran los departamentos, distritos y municipios certificados para la prestación de los servicios educativos a su cargo, cuando se adquieran con recursos del Sistema General de Participaciones, no podrán superar el monto de la participación para educación, en la respectiva vigencia fiscal, certificada por el Departamento Nacional de Planeación, para cada entidad territorial.

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

El crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto.

Con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones no se podrán crear prestaciones ni bonificaciones por parte de las entidades territoriales. (Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

ARTÍCULO 23. Restricciones financieras a la contratación y nominación. Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular o contratar docentes, directivos docentes, ni empleados administrativos, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones, sin contar con los ingresos corrientes de libre destinación necesarios para

financiar sus salarios y los demás gastos inherentes a la nómina incluidas las prestaciones sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Toda contratación de personal para la prestación del servicio educativo con recursos propios, deberá garantizar que al menos la cohorte completa de estudiantes de educación básica sea atendida, para lo cual se deberá realizar un estudio financiero que soporte la autorización de las vigencias futuras por parte de las asambleas o concejos, y la aprobación de éstas por parte de las respectivas corporaciones.

...En ningún caso los docentes, directivos docentes y los administrativos vinculados o contratados con recursos propios podrán ser financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil, disciplinaria y fiscal de quienes ordenen y ejecuten la vinculación o contratación.

En ningún caso la Nación cubrirá gastos por personal docente, directivos docentes ni funcionarios administrativos del sector educativo, distintos a los autorizados en la presente ley. (Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

ARTÍCULO 29. *El control del cumplimiento de las condiciones de la presente Ley Con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones bajo las cuales se deben asumir las competencias, responsabilidades y funciones de que trata la presente ley, se prevén las siguientes causales para que la Nación, Ministerio de Educación Nacional, determine que un departamento, municipio o distrito para la administración de uno o varios de los servicios educativos a su cargo, se sujete al sistema de control de la educación que podrá ser ejercido directamente por la Nación o contratado, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias o fiscales a que hubiere lugar por parte de las autoridades competentes. Este sistema de control procederá, a juicio de la Nación:*

... 29.5. Cuando la autoridad competente establezca que en un departamento, distrito o municipio se han desviado recursos del sector.

Las entidades territoriales podrán solicitar una nueva evaluación con el fin de establecer si las causales que motivaron la operación del sistema de control de la educación fueron corregidas.

El sistema de control de la educación se considera como costo de la prestación del servicio y

podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

(...)

ARTÍCULO 32. *Sistema de información. Los departamentos, distritos y municipios deberán contar con un sistema de información del sector educativo y mantenerlo actualizado de acuerdo con las orientaciones que para tal fin determine la Nación.*

Los gobernadores y alcaldes deberán informar anualmente al Ministerio de Educación Nacional la nómina de todo el personal con cargo a todas las fuentes de financiación, discriminada por cada una de ellas, con sus modificaciones, refrendada por el contador municipal o departamental.

El incumplimiento de estas disposiciones se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el secretario de educación departamental, municipal y distrital, y el funcionario o funcionarios encargados de administrar la planta o la nómina, y será causal para ordenar la interventoría especial de la administración por parte del Ministerio de Educación. (Subraya y negrilla fuera de texto)

La implantación del sistema de información se considera como costo de la prestación del servicio y podrá pagarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

(...)

ARTÍCULO 38. *Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas. La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones, se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo.*

Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo.

A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo

se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta. (Subraya y negrilla fuera de texto)

...PARÁGRAFO 1. Para los efectos del presente artículo los servidores públicos que realicen funciones de celaduría y aseo se consideran funcionarios administrativos.

De conformidad con los preceptos normativos antes descritos, se encuentra que Sistema General de Participaciones- SGP- corresponde a los recursos que la Nación debe transferir a las entidades territoriales, recursos que tiene destinación específica, para el caso concreto para sector educativo, y su destinación según la Ley 715 de 2001, esta dirigida a:

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

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

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

15.3. Provisión de la canasta educativa.

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

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

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

Destinación específica que hace que estos recursos deban ser utilizados para el sector educativo, y de conformidad a lo presupuestado para tal fin.

Por otro lado, la Corte Constitucional en Sentencia C-219/97, sobre los recursos propios ha señalado

ENTIDADES TERRITORIALES-Límites a establecimiento sistema de ingresos y gastos

Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. No obstante, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada.

(...)

ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas de financiación

Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador. (Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Constitución

Aquellos que en estricto sentido se denominan "recursos propios" de las entidades territoriales

*constituyen, generalmente, un porcentaje menor de los ingresos de los fiscos locales y departamentales. En efecto, en las circunstancias actuales, el sistema de financiación de tales entidades está sustentado fundamentalmente en fuentes exógenas que, como el situado fiscal o las transferencias, superan ampliamente los recursos propios. **Puede afirmarse que, en sentido estricto, los llamados recursos propios de las entidades territoriales son, fundamentalmente, de dos tipos. En primer lugar, están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, los que se obtienen como recaudo de tributos -impuestos, tasas y contribuciones- cuya fuente puede ser calificada como una fuente endógena de financiación.*** (Subraya y negrilla fuera de texto)

(...)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos

*Para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, **puedan ser administrados libremente.** De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional".* (Subraya y negrilla fuera de texto)

Con lo cual se encuentra que, los recursos propios corresponden a aquellos que se generan de forma permanente como resultado de la gestión realizada para incrementar el recaudo de impuestos y/o prestar determinados servicios. Con recursos propios los departamentos y municipios pueden financiar tanto gastos de inversión como de funcionamiento a su libre criterio ¹¹.

En atención a todo lo antes descrito, y para el caso bajo estudio, se considera pertinente que dada la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participación-SGP, la Secretaría de Educación Municipal realice los cálculos correspondientes a fin de esclarecer o determinar lo que se debe pagar al funcionario por SGP, misma situación que debe realizar la Secretaría de Gestión Administrativa para el pago con Recursos propios- RP, de manera proporcional, y en caso de existir diferencia, el excedente se deberá pagar con Recursos Propios RP.

Diferenciación de recursos, que se debe realizar de manera clara y concreta, garantizando en todo caso el pago de las prestaciones de orden legal debidas al empleado, a fin de evitar a

toda costa demandas en contra la entidad territorial por acreencias laborales, o por procesos o investigaciones por indebido uso de recursos.

[1]

<https://pazvictimas.dnp.gov.co/Como-se-responde-a-los-efectos-del-conflicto/Paginas/Recursos-proprios-financiados-de-la-pol%C3%ADtica-p%C3%ABlica-para-v%C3%ADctimas.aspx#:~:text=Los%20recursos%20proprios%20hacen%20parte,y%20Fo%20prestar%20determinados%20servicios.>

Atentamente,



LUZ ADRIANA RESTREPO RAMIREZ

Secretaria Juridica

Reviso : ANDRES LEONIDAS GUEVARA ARCILA-Director(a) Operativo(a) de Asuntos Legales ✓

Proyectó y Elaboró: Rosa Marcela Galarza Muñoz