**INFORME DE PREDIAGNÓSTICO**

|  |  |
| --- | --- |
| *Número de Expediente* | **20/2020/D028-PREDI** |
| *Sector* | **Educación** |
| *Tipo de Entidad* | **Departamento** |
| *Entidad* | **Nariño** |

1. **ANTECEDENTES**

El Departamento de Nariño fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008, siguiendo las recomendaciones contenidas en el oficio enviado por el Ministerio de Educación a esta Dirección el 26 de septiembre del 2019 mediante radicado 1-2019-089720. En éste se envía un listado de diez (10) Entidades Territoriales certificadas que excedieron el porcentaje máximo de gasto administrativo reconocido a través del Documento de Distribución 024 de 2018 y de cinco (5) Entidades Territoriales certificadas con inconsistencias en el reporte de información financiera al Formulario Único Territorial — FUT, encontrándose el Departamento de Nariño dentro del primer grupo de entidades.

Así, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019, mediante la cual adoptó de manera cautelar la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a la asignación para Calidad Matrícula Oficial de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones al Departamento de Nariño, con la finalidad de superar los eventos de riesgo identificados y procurar por el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios a su cargo.

Una vez evidenciado el cumplimiento por parte del Departamento de Nariño de las actividades definidas en parágrafo 2 del artículo 3 de la Resolución 4278 del 20 de noviembre del 2019, como necesarias para el levantamiento de la medida correctiva adoptada, este despacho expidió la Resolución 0627 del 21 de febrero del 2020, *“Por la cual se efectúa la terminación de la actuación administrativa y el levantamiento de la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a la asignación de prestación del servicio que se gira directamente a la cuenta maestra diferente de nómina de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones adoptada al Departamento de Nariño mediante Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019 de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.6.3.4.2.12. del Decreto 1068 de 2015".*

No obstante, el pasado 20 de agosto del 2019 el Ministerio de Educación envió oficio mediante radicado 1-2019-076862 en el cual se informa que el Departamento de Nariño presenta posibles eventos de riesgo (estipulados en el artículo 9 del decreto 028 del 2008), adicionales al objeto de adopción de la medida correctiva de suspensión de giros descrita.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la Entidad Territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva, mediante oficio con radicado No. 2-2020-027469 del 25 de junio del 2020. Sin embargo, debido a que algunos documentos solicitados no fueron enviados y/o no correspondían a los requeridos, se envió nuevo oficio de solicitud de información el día 26 de agosto del mismo año con el número de radicado 2-2020-041639. Finalmente, la Entidad Territorial hizo llegar la documentación requerida mediante radicados números 1-2020-093453 del 13 de octubre de 2020 y 1-2021-023080 del 17 de marzo de 2021.

1. **CARACTERIZACIÓN**



1. **ANÁLISIS FINANCIERO**
2. **Ingresos**

En el escenario financiero, durante la vigencia 2019 se asignaron al Departamento $617.112 millones del SGP-Educación ($605.199 millones para prestación del servicio, $11.913 millones para Cancelaciones). En 2020 fueron asignados $655.475 millones del SGP-Educación ($640.653 millones para prestación del servicio, $12.845 millones para Cancelaciones y $1.977 millones para Calidad).

Mediante el Decreto No. 791 del 19 de diciembre del 2019, el Departamento de Nariño incorporó $2.500 millones de recursos del balance en su presupuesto de la vigencia 2020, y mediante la Resolución No. 0745 del 14 de mayo del 2020 incorporó $3.042 millones de recursos del capital, para un total de $5.542 millones que coinciden con el valor recaudado en la ejecución presupuestal de la vigencia 2020.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TABLA1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2019 Y DICIEMBRE DEL 2020** | | |
| **(MILLONES DE $)** | | |
| **CONCEPTO** | **Vigencias** | |
| **2019** | **2020** |
| **Asignación SGP-educación** | (1) 617,112 | 655,475 |
| **Giro MEN-ET** | 614,641 | 655,475 |
| **RECAUDO EJECUCIÓN PRESUPUESTAL** |  |  |
| **Ingresos Corrientes** | **614,641** | **(2) 655,428** |
| **Sistema General de Participaciones -Educación** | **614,641** | **655,428** |
| **Prestación de servicios** | **602,729** | **640,653** |
| Con Situación de Fondos | 514,113 | 541,612 |
| Sin Situación de Fondos | 88,616 | 99,041 |
| **Cancelaciones** | **11,913** | **12,845** |
| **Calidad** |  | **(3) 1,930** |
| **INGRESOS DE CAPITAL** | **5,608** | **6,542** |
| **Rendimientos Financieros** | **1,15** | **1** |
| Rendimiento Prestación | 1,15 | (4) 1,000 |
| Rendimiento Calidad | - | - |
| **Recursos del Balance** | **4,458** | **5,542** |
| Superávit fiscal Prestación | 4,458 | 5,542 |

Fuente: Ejecución Presupuestal del 2019 y 2020.

* 1. Como se puede observar, en la vigencia 2019 existen diferencias entre el total asignado por la Nación y el giro realizado por el MEN a la entidad. Esta diferencia corresponde a la suspensión de giros por exceso de gasto administrativo mediante Resolución 4278 del 20 de noviembre del 2019, por valor de $2.470 millones.
  2. En la vigencia 2020 se observa una diferencia entre los ingresos corrientes y la asignación de $46 millones, los cuales corresponden a recursos de calidad asignados a los departamentos mediante el Decreto 470 de 2020.
  3. La Nación le asignó y giró a la entidad $1.976 millones y la entidad afectó en el recaudo $1.930, millones. Sin embargo, dichos recursos en el gasto se comprometieron en su totalidad, por lo que se evidencia que se están efectuando compromisos sin afectar el recaudo previamente.
  4. En el análisis financiero de la entidad se constató que los recursos del SGP-Educación manejan dos ejecuciones presupuestales, una de nivel central con los recursos de Calidad y Cancelaciones y otra de la Secretaría de Educación Departamental administrando los recursos de prestación del servicio. Referente a esto el MEN mediante Acta de Visita del 28 de junio del 2019 informó que la entidad territorial maneja dos tesoreros y dos contadores, uno para el departamento y otro para el sector educativo.

Lo anterior además de impedir el análisis integral del sector, puede llevar a que se comentan errores a la hora de reportar información y en el manejo financiero de la entidad. Muestra de ello es la afectación de los rendimientos financieros de la vigencia 2020, en la ejecución presupuestal que maneja la Secretaría de Educación se recaudaron $1.000 millones de rendimientos financieros, mientras que en la ejecución que maneja el nivel central se afectó el recaudo por $1.154 millones. Sin embargo, la Secretaría informó que los 154 millones de diferencia van a ser incorporados en la vigencia del 2021, aspecto que no fue tenido en cuenta por el nivel central.

Con respecto al reporte en el Formulario Único Territorial (FUT) se evidenció que lo reportado en la categoría de ingresos está acorde a lo incorporado en la ejecución presupuestal tanto para el 2019 como para el 2020.

En cuanto a la incorporación de recursos del balance, se evidenció que al cierre de la vigencia 2018 la entidad certificó saldos disponibles por $3.434 millones, los cuales fueron incorporados en la ejecución de la vigencia del 2019 ya que por recursos del balance se incorporaron $4.458 millones. Al cierre de la vigencia 2019 la entidad certificó saldos disponibles por $3.071 millones, los cuales también se incorporaron en la ejecución de la vigencia del 2020 ya que por este concepto se recaudaron $5.542 millones. La diferencia corresponde a los $2.470 millones de recursos suspendidos, dado que en el 2020 fue levantada la medida.

1. **Gastos**

En lo correspondiente al gasto, a diciembre de 2020 se comprometieron $661.045 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y anteriores se comprometieron de la siguiente manera: $653.749 millones en Cobertura, $3.856 millones en Calidad, $1.954 millones en Conectividad, $158 millones en Internados y $1.328 millones en Necesidades Educativas especiales.

| **TABLA 2. GASTOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE $)** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **RUBRO** | **2019** | **2020** |
| **COBERTURA** | **617,172** | **653,749** |
| **Gastos de Personal** | **448,172** | **479,089** |
| Personal Docente | **(2)** 375,129 | 402,880 |
| Personal Directivo - Docente | 25,296 | 27,423 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 42,125 | 43,298 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 5,474 | 5,486 |
| **Viáticos y Gastos de Viaje** | 148 | 0 |
| **Aportes Patronales** | **139,302** | **151,232** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 88,616 | 99,041 |
| Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 34,456 | 35,680 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P) | 14,365 | 14,635 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P) | 1,865 | 1,876 |
| **Gastos Generales** | **434** | **240** |
| **Contratos para la Prestación del Servicio Educativo** | **13,114** | **10,467** |
| **Cancelaciones** | **12,405** | **12,566** |
| **Servicios personales indirectos.** | **1,070** | **156** |
| **Contratos Aseo y Vigilancia** | **2,675** | **0** |
| **Sentencias** | **1** | **0** |
| **CALIDAD** | **2,093** | **3,856** |
| Construcción Ampliación y Adecuación de Infraestructura Educativa | 250 | 846 |
| Mantenimiento de Infraestructura Educativa | 550 | 150 |
| Capacitación a Docentes y Directivos Docentes | 48 | 0 |
| Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos | 0.318 | 0.182 |
| Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje | 639 | 251 |
| Alimentación Escolar | 0 | (6) 1,977 |
| ARRENDAMIENTOS | 605 | 632 |
| **CONECTIVIDAD** | **(3) 157** | **1,954** |
| **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES** | **(4) 2,741** | **(4) 1,328** |
| **INTERNADOS (SI APLICA)** | **0** | **158** |
| **SENTENCIAS** | **(5) 1** | **0** |
| **COMPROMISOS SGP – Educación** | **(1) 622,164** | **661,045** |

Fuente: Ejecución presupuestal de gastos suministrada por la Entidad Territorial

1. En la vigencia 2019, el total de los compromisos registrados en la ejecución presupuestal ($622.164 millones) presentan diferencia con la suma de los registros presupuestales y certificados de disponibilidad presupuestal ($616.548 millones).

En la vigencia 2019 se evidencia dentro de los gastos de personal docente compromisos de nómina correspondientes a diciembre de 2018 por $2.915 millones. En 2020 se evidenció en la ejecución presupuestal compromisos por $4.330 millones por concepto de pago de nómina de personal docente de diciembre de 2019.

1. A la entidad le fueron asignados $1.819 millones en la vigencia del 2019 para gastos de conectividad, sin embargo, solo ejecutaron $157 millones, es decir, hay una diferencia de $1.662 millones. No obstante, para la vigencia 2020 se evidenció que esta situación fue subsanada ya que se asignaron $1.685 millones y la entidad comprometió $1.954 millones es decir comprometió $250 millones por encima de lo asignado.
2. Respeto al componente de Necesidades Educativas Especiales de la vigencia 2019 se puede observar que hay una diferencia entre la asignación y la ejecución es decir se asignaron $2.743 millones y se ejecutaron $2.740, es decir dejaron de ejecutarse $2 millones.
3. Ahora bien en la vigencia 2020 el porcentaje de ejecución de los recursos por concepto de Necesidades Educativas especiales fue más bajo que en 2019. La Secretaría de Educación, a través del Decreto 1421 de 2017 *“por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”*, implementó para el período julio – diciembre de 2020 la creación de 31 empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados por el MEN, cuyo costo fue de $653 millones. Para ello, de acuerdo con lo informado por la entidad en las notas de la ejecución presupuestal, fue necesario ajustar el rubro de Atención a Población con Necesidades Educativas Especiales y trasladarlo al rubro de sueldos de la nómina de personal docente. Por tanto, del total asignado por $2.711 millones, comprometió $1.980 millones teniendo en cuenta el traslado, dejando de ejecutar $730 millones.
4. En la vigencia del 2019 se evidencia la ejecución de $1 millón en el componente de sentencias. Para la vigencia 2020 dicho concepto se reporta en ceros.
5. Tal y como se mencionó en el apartado de ingresos, se puede observar que para la vigencia 2020 hay un problema de incorporación de los recursos en el componente de calidad asignado para alimentación escolar por el Decreto 470 del 2020, dado que se registraron compromisos superiores ($46 millones) a lo recaudado.

Con respecto al Formulario Único Territorial (FUT) en las Categorías Gastos de Inversión y de Funcionamiento se evidenció que está acorde a lo registrado en la ejecución presupuestal de 2019. Sin embargo, para la vigencia del 2020 hay una diferencia de $1.976 millones entre el reporte del FUT y la ejecución presupuestal de la entidad, el cual corresponde al no reporte de los recursos de calidad asignados para alimentación escolar mediante la Resolución 470 de 2020.

**Gastos Administrativos**

En cuanto a los gastos administrativos, a continuación, se relacionan los montos máximos autorizados por la Nación mediante Documentos de Distribución en las últimas vigencias y los compromisos identificados en la ejecución presupuestal de gastos, para los rubros asociados a este concepto:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE $)** | | |
| **RUBRO** | **2019** | **2020** |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 42.125 | 43.298 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 5.474 | 5.486 |
| Aportes Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 14.365 | 14.635 |
| Aportes Personal Administrativo de Secretaria de Educación | 1.865 | 1.876 |
| Gastos Generales | 423 | 240 |
| Servicios Personales Indirectos | 1.070 | 156 |
| Contratos Aseo y Vigilancia | 2.675 | 0 |
| **TOTAL** | **67.997** | **65.692** |
| **AUTORIZADO POR DOCUMENTO DE DISTRIBUCIÓN** | **64.377** | **64.377** |
| **DIFERENCIA** | **3.620** | **1.315** |

Fuente: Documentos de Distribución SGP, ejecución presupuestal 2019 y reporte FUT 2020

La entidad superó el monto autorizado para Gastos Administrativos por los documentos de distribución para la vigencia 2019 en $3.620 millones y para la vigencia 2020 en $1.315 millones. Además, como antecedente se debe tener en cuenta que en 2019 la entidad tuvo una suspensión de giros por haber superado el monto máximo de Gasto Administrativo en el 2018.

1. **Cierre de Tesorería**

Sobre el cierre de 2019, el análisis de la ejecución presupuestal arrojó un resultado presupuestal deficitario para el sector educativo de $1,914 millones ($1.421 millones de prestación del servicio y $492 de cancelaciones) y evidenció que la entidad debió constituir reservas por $4.083 millones, cuentas por pagar por $7.148 millones y tener como mínimo disponible en caja y bancos $9.810 millones. Al comparar la información de tesorería contra la presupuestal, se encontró que solo coinciden las cuentas por pagar. Según la certificación de Tesorería, el saldo en caja y bancos fue de $33.060 millones, de los cuales $4.083 millones correspondían a reservas, $7.384 millones a cuentas por pagar, $18.520 millones a recursos de terceros y un superávit de tesorería de $3.071 millones.

En cuanto al cierre de 2020, el análisis de la ejecución presupuestal arrojó un resultado presupuestal superavitario para el sector educativo de $925 millones ($692 millones de prestación y $280 de cancelaciones y un déficit de calidad de 46 millones) y evidenció que la entidad debió constituir reservas por $7.783 millones, cuentas por pagar por $6.597 millones y tener como mínimo disponible en caja y bancos $15.305 millones. Al comparar la información de tesorería contra la presupuestal, se encontró que al igual que en la vigencia anterior solo coinciden las cuentas por pagar. La Tesorería certifica saldos en caja y bancos por $25.796 millones, de los cuales $7.783 millones corresponden a reservas, $6.498 millones a cuentas por pagar, $7.088 millones a recursos de terceros y un superávit de $4.426 más $436 millones de cancelaciones, por lo tanto el superávit de tesorería es de $4.863 millones.

Si bien la información presupuestal no coincide con Tesorería, en las dos vigencias se evidencian recursos en Tesorería por encima del resultado presupuestal, tal como se presenta en el siguiente detalle:

| **CONCEPTO** | **2019** | | | **2020** | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **INGRESO** | **GASTOS** | **SUPERÁVIT**  **/DÉFICIT** | **INGRESO** | **GASTOS** | **SUPERÁVIT**  **/DÉFICIT** |
| Prestación de servicio CSF | 514.113 | 515.908 | - (1)1.795 | 541.612 | 541.612 | - |
| Prestación de servicio SSF | 88.616 | 88.616 | - | 99.041 | 99.041 | (3) |
| Recursos del balance | 4.458 | 4.084 | 374 | 5.542 | 5.163 | 379 |
| Rendimientos financieros prestación | 1.150 | 1150 | - | 1.000 | 687 | 313 |
| **TOTAL PRESTACION DEL SERVICIO** | **608.337** | **609.758** | **- 1.421** | **647.195** | **646.503** | **692** |
| **TESORERÍA PRESTACIÓN DEL SERVICIO CSF** | | | **3.072** | **3.574** | | |
| **DIFERENCIA CON TESORERÍA** | | | **- 4.493** | **- 2.882** | | |
| Calidad Matrícula |  |  |  | 1.930 | 1.977 | -46 |
| **TOTAL CALIDAD** | **-** | **-** | **-** | **1.930** | **1.977** | **- 46** |
| **TESORERÍA CALIDAD MATRÍCULA** | | |  | **853** | | |
| **DIFERENCIA CON TESORERÍA** | | | **-** | **- 899** | | |
| Cancelaciones | 11.913 | 12.405 | - (2) 493 | 12.845 | 12.566 | 280 |
| **TOTAL CANCELACIONES** | **11.913** | **12.405** | **- 493** |  | **14.543** | **234** |
| **TESORERÍA CANCELACIONES** | | | **143** | **436** | | |
| **DIFERENCIA CON TESORERÍA** | | | **- 636** | **- 202** | | |

Fuente: Cálculos DAF a partir de ejecución presupuestal y cierres de tesorería suministrados por la Entidad Territorial.

1. En la vigencia 2019 se puede observar un déficit de $1.796 millones de recursos de prestación de servicio con situación de fondos. Al respecto, la Entidad informa que se dio en parte por los recursos suspendidos que al momento de la medida ya estaban comprometidos, sin embargo, al final de la vigencia quedaron recursos corrientes en Tesorería.

Asimismo, la entidad dejó en su ejecución presupuestal la siguiente Nota: “*Al cierre de la vigencia fiscal 2019, el Ministerio de Educación Nacional autorizó un ajuste al PAC por valor de $14,192,465,351, correspondiente a una deuda por concepto de aportes patronales –Recursos sin situación de Fondos a favor del FOMAG, esta situación obedece a un faltante de recursos de la Nación para cubrir la totalidad de los costos de nómina del personal docente, directivo docente y administrativo. Y una deuda por valor de $2.253.432.862,39, por concepto de Seguridad Social y Aportes Parafiscales de la Nómina de Diciembre 2019, que se pagará con cargo al Presupuesto 2020”.*

1. En la vigencia del 2019 se presentó un déficit por $493 millones en las cancelaciones, evidenciando que realizó una mayor ejecución frente a lo recaudado.
2. En la vigencia 2020 la entidad informa que dejó de recibir recursos sin situación de fondos y de acuerdo con las notas de la ejecución presupuestal debió quedar un déficit por $253 millones SSF. No obstante, en la ejecución presupuestal se comprometió todo lo recaudado, por lo se deben analizar las liquidaciones de nómina de 2020 para verificar si se liquidaron más recursos de los que se evidencian en la ejecución.

Con respecto al reporte de la categoría de cierre fiscal, se encontró un mayor valor reportado en las cuentas por pagar por $4 millones, y menores valores reportados en el saldo en caja y banco de $464 millones y en los recursos de terceros por $610 millones.

Los saldos en caja y bancos coinciden con los extractos bancarios para las dos vigencias, asimismo, se evidenció que las cuentas por pagar del 2019 fueron constituidas mediante el Acto Administrativo No. 0001 del 8 de enero del 2020, por $7.384 millones y las reservas mediante Resolución No. 0055 del 17 de enero del 2020, por $4.083 millones.

De los $4.863 millones de superávit al cierre de la vigencia 2020, la entidad informó que $4.426 millones corresponden a recursos del balance y a rendimientos financieros de la vigencia anterior. Sin embargo, en el análisis de la ejecución presupuestal se recaudaron y se comprometieron la mayoría de estos recursos de capital.

Al parecer se está afectando la ejecución presupuestal con compromisos inexistentes. Muestra de ello es la comparación de los valores liquidados en la nómina y los valores comprometidos en la ejecución presupuestal por este concepto, en donde se evidencia para la vigencia 2019 compromisos por encima de lo liquidado y solo coinciden los aportes patronales con y sin situación de fondos, así:

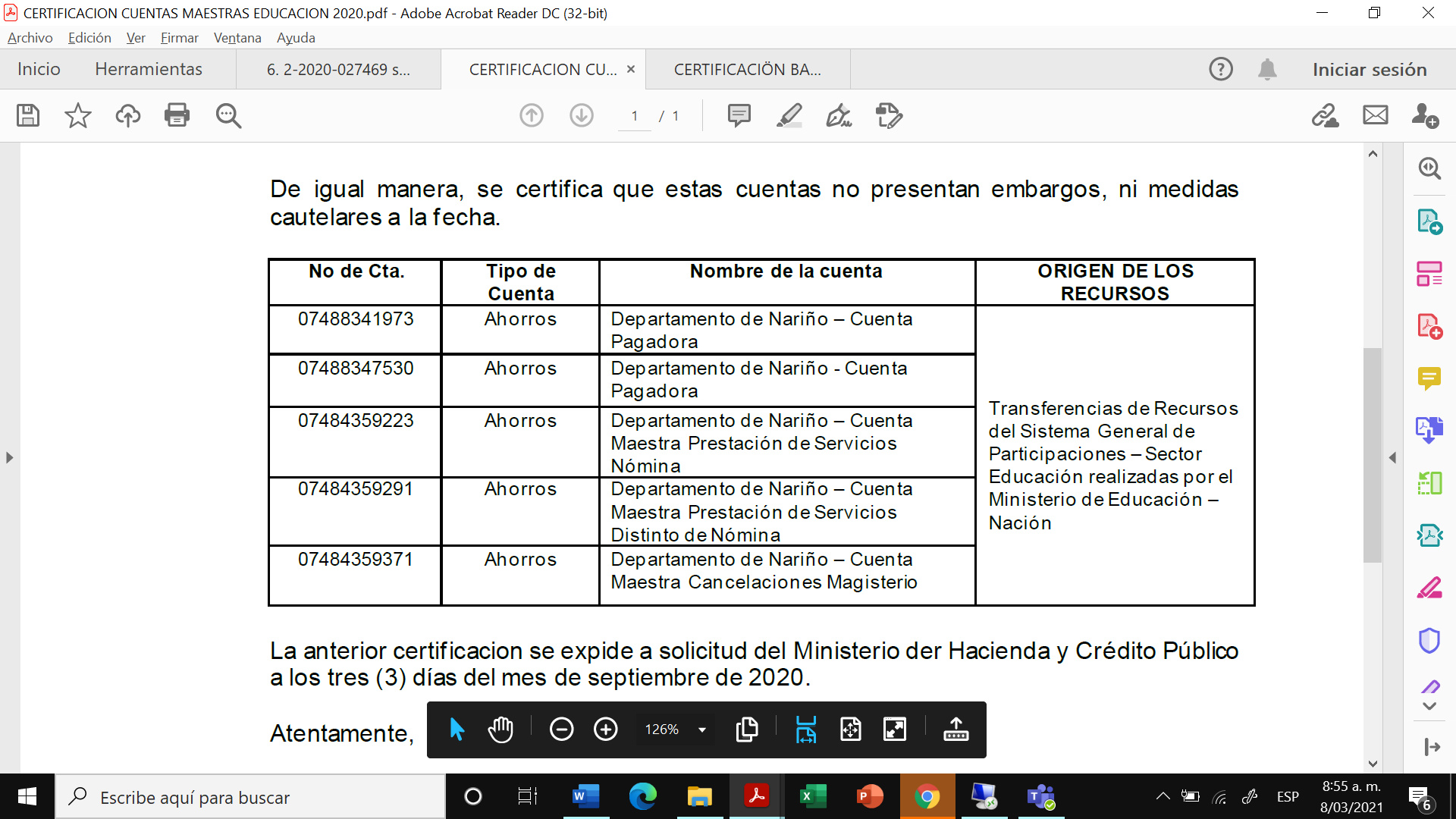
|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| CONCEPTO | **Nómina** | **Presupuesto** | **Diferencia** |
| **Gastos de Personal** | 439,917 | 443,436 | - 3,518 |
| Personal Docente | 371,385 | 371,394 | - 9 |
| Personal Directivo - Docente | 24,732 | 25,296 | - 563 |
| Personal Administrativo de Establecimientos Educativos | 38,661 | 41,272 | - 2,610 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 5,139 | 5,474 | - 336 |
| **Aportes Patronales y del empleado** | 141,706 | 139,302 | 2,404 |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 88,616 | 88,616 | 0 |
| Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 34,456 | 34,456 | 0 |
| Personal Administrativo de Establecimientos Educativos | 16,454 | 14,365 | 2,090 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 2,179 | 1,865 | 314 |
| **CONSOLIDADO** | **581,623** | **582,738** | **- 1,115** |

Al final se evidencia que se presupuestaron 1.114 millones por encima de lo liquidado en la nómina lo cual deberá ser explicado por la entidad en la visita de reconocimiento.

**Cuentas maestras**

La Entidad envió certificación suscrita por la tesorera departamental en la que informa de la existencia de 5 cuentas maestras, de las cuales dos son pagadoras, una de nómina, una de prestación de servicio diferente a nómina y una de cancelaciones, por lo tanto, la entidad aperturó las cuentas tal y como está establecido en la normatividad.

Relación de cuentas maestras:



**Embargo de recursos**

La entidad envió certificación de Bancolombia del 27 de agosto de 2020 en la que certifica que las 5 cuentas de sector educativo que se relacionan a continuación no presentan medidas cautelares sobre los recursos que administra.

Cuenta de Ahorros 074-843592-23

Cuenta de Ahorros 074-843592-91

Cuenta de Ahorros 074-883419-73

Cuenta de Ahorros 074-883475-30

Cuenta de Ahorros 074-843593-71

1. **PROBLEMÁTICA**

El Ministerio de Educación, en oficio enviado a esta Dirección el 20 de agosto del 2019 mediante radicado 1-2019-076862, señala como posibles eventos de riego en la ejecución de los recursos SGP-Educación por parte del Departamento de Nariño los siguientes hechos:

*“Posible uso indebido de recursos:*

* *“Ejecuta mayores recursos a los autorizados en gastos administrativos, sobrepasándose en $4.119 millones el porcentaje determinado. Situación que es reiterativa en varias vigencias.*
* *Se siguen reconociendo, aunque por valores muy reducidos, pago con recursos del SGP Educación sentencias y conciliaciones, para el 2018 fue de $1.142.100.*
* *En la vigencia 2019 la entidad apalancó costos de la vigencia anterior en cerca de $3.452 millones.*

*Oportunidad*

* *La contratación de la dotación Ley 70 de 1998 se sigue realizando extemporáneamente, para el 2018 fue en el mes de diciembre.*

*Otros:*

* *Al igual que el informe remitido en la vigencia 2017, la entidad determina una cantidad considerable de recursos para pago de OPS que se reconoce dentro de los rubros de servicios de vigilancia y aseo y remuneración de servicios técnicos. Con estos rubros se atendieron 512 contratos por $4.206 millones para 2018.*
* *Actualmente se presenta movimiento financiero de cancelaciones con cuentas ordinarias.*
* *En el año 2018 la entidad no ajusta su presupuesto de cancelaciones, registrando recursos por encima del asignado por la Nación, pudiendo incurrir en un déficit de recursos.*
* *Actualmente la entidad territorial maneja dos tesoreros y dos contadores, (uno para el departamento y otro para el sector educativo), debiendo haber un tesorero y un contador ya que la secretaría de educación no es una entidad aparte de departamento.”*

Al respecto, de acuerdo con la información remitida por la Entidad mediante radicados No. 1-2020-093453 del 13 de octubre de 2020 y 1-2021-023080 del 17 de marzo de 2021, se evidencia que para las vigencias 2019 y 2020 persisten los siguientes inconvenientes los cuales se describe con mayor detalle en el desarrollo de los problemas:

* Persiste la ejecución de recursos en gasto administrativo por encima a los porcentajes autorizados en 2019 y 2020.
* En la vigencia del 2019 se ejecutó $1 millón en el componente de sentencias, no obstante, para la vigencia 2020 dicho concepto se reporta en ceros.
* Con respecto al financiamiento de conceptos de la vigencia anterior, en la revisión de la ejecución presupuestal se evidenció que en la vigencia 2019 por concepto de “*Pago Sueldo Personal Docente Nomina de Diciembre*” se comprometieron $2.915 millones. En 2020 se evidenció en la ejecución compromisos por $4.330 millones por concepto de *“pago de nómina de personal docente”* de diciembre de 2019*.*
* En 2019 la contratación de la dotación Ley 70 de 1998 se sigue realizando extemporáneamente
* En cuanto a los recursos para pago de OPS, efectivamente en la revisión de la información contractual enviada por la entidad se evidenció la adquisición de servicios de aseo y limpieza para las instituciones educativas y el transporte de estudiantes a las sedes de los municipios no certificados en educación, para el 2018 los contratos ascendieron a 314 procesos, cada uno con una persona natural distinta, por $3.505 millones. Para el año 2019, estos procesos contractuales ascienden a 316, con distintas personas naturales, por valor de $3.416 millones. Sin embargo, para la vigencia 2020, de conformidad con las situaciones dadas por la pandemia del COVID-19, no se identifica en la relación contractual ningún proceso asociado con estos conceptos.
* En el año 2019 la entidad tampoco ajustó su presupuesto de cancelaciones, registrando recursos por encima del asignado por la Nación, no obstante, para 2020 el compromiso está por debajo de lo asignado.

1. **Inconsistencias en la información reportada en el FUT.**

De acuerdo con el inciso 3 del artículo 2.6.4.1 del Decreto 1068 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1536 de 2016, la información de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos reportada a través del FUT debe ser consistente y coherente con la información contable reconocida y revelada en los términos definidos en el Régimen de Contabilidad Pública. Sobre este reporte, el artículo 39 de la Resolución 706 de 2016 expedida por la Contaduría General de la Nación establece que sobre la información reportada en la plataforma CHIP se presume que contiene las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad según el Plan General de Contabilidad Pública.

Con respecto al reporte al Formulario Único Territorial (FUT) se evidenció que lo reportado en la categoría de ingresos está acorde con lo incorporado en la ejecución presupuestal tanto para el 2019 como para el 2020.

Con respecto a las categorías de gastos de Inversión y Gastos de Funcionamiento se evidenció que está acorde a lo registrado en la ejecución presupuestal en 2019. Sin embargo, para la vigencia del 2020 hay una diferencia de $1.976 millones entre el reporte del FUT y la ejecución presupuestal de la entidad, el cual corresponde al no reporte en el FUT de los recursos de calidad asignados para alimentación escolar mediante la Resolución 470 de 2020.

Con respecto al reporte de la categoría de cierre fiscal se encontraron diferencia en lo reportado en el saldo en caja y bancos, en las cuentas por pagar y en los recursos del terceros de acuerdo con el siguiente detalle:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **CIERRE 2020** | **FUT** | **TESORERIA** | **DIFERENCIA** |
| superávit | 4863 | 4.863 | 0 |
| Reservas | 7783 | 7.783 | 0 |
| Cuentas por pagar | 6502 | 6.498 | 4 |
| Recursos de terceros | 6478 | 7.088 | - 610 |
| Saldo en Caja y Bancos | 26260 | 25.796 | 464 |

Por lo anterior, las inconsistencias presentadas evidencian que los procesos de administración y reporte de información financiera por parte de la Entidad Territorial incumplen los requerimientos de la ley en términos de calidad, consistencia, coherencia y confiabilidad de las cifras frente a otras fuentes oficiales de información y en consecuencia se constituyen como una situación de riesgo que afecta el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones - Educación.

1. **Inconsistencias en la información reportada en el SIMAT**

Por mandato del artículo 32 de la Ley 715 de 2001, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación deben contar con sistemas de información del Sector Educativo, así como mantenerlo actualizado. El incumplimiento de estas disposiciones se constituye en una falta grave que acarrea sanciones para los funcionarios encargados de la administración de la planta o la nómina.

Esta misma Ley, en su artículo 16 establece *la población atendida* como uno de los criterios para la distribución de los recursos del SGP del sector educación, entendiendo la misma como: “(…) *la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones (…) La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones”*

El inciso 11 del artículo 2.3.3.5.6.3.2 del Decreto 1075 del 2015 establece como responsabilidad de las entidades territoriales “*Coordinar las acciones necesarias para mantener actualizada la información relacionada con los beneficios de esta Sección en el Sistema de Información de Matrícula establecido por el Ministerio de Educación Nacional […]”*; adicionalmente el artículo 2.3.6.3 ibídem indica que “*cada entidad territorial debe contar con un sistema de información confiable y actualizado […]”*, de tal manera que como determina el artículo 2.3.6.4 *“[…] será responsabilidad de cada entidad territorial, una vez al año, efectuar las auditorías que considere necesarias a la misma y la información de la población matriculada y del personal docente y administrativo y contrastarla con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil”*.

Adicionalmente, mediante la Resolución 3571 de 2003 se creó un Número Único de Identificación Personal – NUIP sólo numérico, que identifica a cada colombiano desde el momento de su nacimiento hasta obtener la cédula de ciudadanía.

La Dirección General de Apoyo Fiscal evaluó la consistencia entre el reporte realizado por la Entidad Territorial en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT identificando 168 registros de cédulas que presentan inconsistencias en 2018 y 172 registros en 2019, debido a que aparecen varios registros de estudiantes con igual número de identificación.

Así, la Entidad Territorial incumple con lo estipulado en la Ley 715 de 2001 y lo establecido en los art. 2.3.3.5.6.3.2, 2.6.3. y 2.3.6.4 del Decreto 1075 del 2015; dichas inconsistencias ponen en riesgo los recursos del SGP que se asignan a las Entidades Territoriales, dado que se hacen con base a información inexacta o errónea.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

* Anexo 6A de matrícula de la vigencia 2018
* Anexo 6A de matrícula de la vigencia 2019

1. **Inconsistencias en la información del Directorio Único de Establecimientos – DUE.**

El artículo 32 de la Ley 715 de 2001 plantea como obligación de alcaldes y gobernadores, tener un sistema de información del Sector Educativo, mantenerlo actualizado y reportar oficialmente al MEN la información correspondiente a la prestación del Servicio Educativo de forma anual, toda vez que esta información permite una distribución eficiente de los recursos de conformidad con aspectos tales como la matrícula registrada, donde el incumplimiento de estas disposiciones se constituye en una falta grave que acarrea sanciones para los secretarios de educación departamentales, municipales o distritales y para los funcionarios encargados de la administración de la planta o la nómina.

Así mismo, los artículos 2.3.6.3 del Decreto 1075 de 2015 y 1 y 2 de la Resolución 166 de 2003 determinan la información básica a reportar por parte de las entidades territoriales certificadas además del respectivo cronograma para efectuar el reporte, garantizando la calidad de la información consignada.

El DUE es una herramienta clave para la definición de la asignación de recursos de conformidad con aspectos tales como la matrícula registrada, los giros a establecimientos educativos de los recursos de Gratuidad, el número de cargos de directivos docentes requeridos por las entidades, entre otros. En consecuencia, la desactualización del DUE vulnera la referida normatividad vigente, según la cual las ETC deben contar con sistemas de información del Sector Educativo, así como mantenerlo actualizado.

En ejercicio de sus competencias, el Ministerio de Educación Nacional realiza once diferentes validaciones trimestrales sobre la información reportada en los Sistemas de Información DUE – SIMAT - SINEB (Humano) por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación - ETC. A noviembre de 2019 se identificaron inconsistencias en 476 registros de los 2.228 verificados, equivalente al 21%.

Dichas inconsistencias ponen en riesgo los recursos del SGP que se asignan a las entidades territoriales, si se hace con base en información inexacta o errónea, por ejemplo, por el registro de matrícula en establecimientos educativos, sedes o grados que no cuentan con reconocimiento oficial, licencia de funcionamiento o no están aprobados. El sistema de información que administra el Directorio Único de Establecimientos Educativos debe reflejar las decisiones administrativas de la entidad territorial, plasmadas mediante el acto administrativo que define la oferta educativa y otorga las autorizaciones para prestar el Servicio a los diferentes establecimientos, para que a su vez alimente los otros sistemas del Sector, permitiendo el registro de información en establecimientos educativos autorizados por la entidad territorial.

Por lo anterior, se evidencia que la Entidad Territorial incumplió con lo estipulado en el artículo 2.3.6.3 del Decreto 1075 de 2015 y los artículos 1 y 2 de la Resolución 166 de 2003, ya que la información reportada a través del DUE presenta inconsistencias que vulneran la calidad del reporte, esencial para la gestión y direccionamiento de los recursos del SGP Educación lo que conlleva a errores en la asignación

**Evidencia:** Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

* Archivo de validaciones del Ministerio de Educación Nacional de noviembre de 2019.
* Oficio del Ministerio de Educación Nacional remitiendo información sectorial, incluidas las validaciones del DUE con radicado SIED No. 1-2020-040621 del 18 de mayo de 2020.

1. **Gastos no permitidos con recursos del SGP.**

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001 establece como conceptos de gasto financiable con los recursos del Sistema General de Participaciones para el Sector Educación: a) el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, b) la construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; c) la provisión de la Canasta Educativa y d) las destinadas a mantener, evaluar y promover la Calidad Educativa. Así mismo, el artículo en mención señala que una vez cubiertos los gastos correspondientes a la Prestación del Servicio, los recursos pueden destinarse a la financiación del Transporte Escolar, cuando se requiera.

A partir de lo anterior, mediante una auditoria a los procesos contractuales adelantados por la Entidad, se evidencia el cambio en la destinación de los recursos al registrar compromisos en la vigencia 2018 con cargo a recursos del SGP Educación en conceptos de gasto no autorizados por la normatividad vigente.

Así, el Departamento de Nariño suscribió los siguientes contratos:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No. Contrato** | **Objeto** | **Tercero** | **Valor** |
| 2143 | Contratar el Servicio de Capacitación en Clima Laboral para funcionarios administrativos de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | FUNDACION DE SERVICIOS E INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO DE NARIÑO "FUNSIONAR" | $14.725.000,00 |
| 2146 | Prestación de Servicio Profesional para llevar a cabo un Diplomado en Gerencia de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para el personal administrativo de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA | $390.000.000,00 |
| 2057 | Contratar el Servicio de Inducción Docente y Reinducción de Docentes y Administrativos de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | INSTITUTO TECNICO DE GESTION EMPRESARIAL - ITGEM LTDA | $32.019.600,00 |
|  |  | **Total** | **$436.744.600,00** |

Estos contratos fueron financiados con recursos de la participación de Educación del SGP, como se reconoce en el CDP No. 159 del 28 de febrero de 2018, y los registros presupuestales No. 2067 del 28 de diciembre de 2018, 2070 del 31 de diciembre de 2018 y 2060 del 13 de diciembre de 2018, respectivamente.

Ahora bien, estos contratos se encuentran motivados a partir de las consideraciones dadas por la Entidad en torno al clima y el bienestar laboral del personal de carrera administrativa, al igual que los estímulos e incentivos para la seguridad y salud en el trabajo, contempladas en el Departamento por el Decreto No. 918 del 18 de diciembre de 2014 y a nivel nacional por el Decreto 1567 de 1998, la Ley 909 de 2004 y el Decreto compilatorio No. 1082 de 2015.

Como se reconoce, estas capacitaciones y la formación en gerencia de gestión de documentos y administración de archivos, no cumplen con lo planteado por el Decreto 709 de 1996, compilado en el Decreto 1075 de 2015, en torno al plan de formación docente, ni tampoco se enmarcan en el conjunto de objetos de gastos financiables con los recursos de Educación SGP de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, al no asociarse con un impacto pedagógico destinado a la mejora y promoción de la Calidad Educativa.

En este sentido, la situación fáctica descrita desconoce las destinaciones consagradas de manera taxativa para los recursos de la participación de Educación del SGP, por lo que no existe autorización en la normatividad vigente que permita a las entidades territoriales certificadas en materia educativa financiar los objetos contractuales antes mencionados con estos recursos.

1. **Gastos administrativos por encima del porcentaje autorizado**

Los Documentos de Distribución del Sistema General de Participaciones – SGP No. 34 de 2019 y No. 50 de 2020 establecieron el monto máximo autorizado para gastos administrativos que pueden sufragarse con la Asignación de Educación, y en el cual se indica claramente que los gastos administrativos que superen el porcentaje definido en dicho documento deben ser pagados con los recursos propios de la respectiva entidad territorial, en los siguientes términos:

***“3.4. Porcentajes autorizados para gastos administrativos***

*De conformidad con el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, para el cálculo del porcentaje de gastos administrativos autorizados para la vigencia 2018 por entidad territorial certificada, se tomaron los montos aprobados en el anexo 7 del Documento de Distribución SGP-20-2017, los cuales fueron incrementados en un 5.09%, para que las ETC puedan financiar los gastos administrativos, incluyendo aquellos gastos conocidos como cuota de administración. Los porcentajes máximos que cada entidad podrá destinar al pago de gastos administrativos sobre la asignación total de población atendida se presentan en el Anexo 4.*

*Es necesario aclarar que los gastos administrativos en que incurran las ETC que superen dichos porcentajes, se deberán financiar con los recursos propios de la respectiva entidad territorial”.*

Al respecto, esta Dirección aclara que el monto límite para gastos administrativos, determinado cada año por la Nación y comunicado mediante los Documentos de Distribución del SGP, se calcula como un porcentaje sobre la asignación anual de prestación de servicios, pero representa el monto máximo a ejecutar por estos conceptos con cargo a la Participación de Educación por parte de las entidades territoriales, independientemente de que se cubran con recursos corrientes o de vigencias anteriores de la Participación.

En cuanto a los gastos administrativos de la vigencia 2019, el Documento de Distribución No. 34 - 2019 estableció un monto máximo de gastos para este fin del 13,49% de la Asignación para prestación del Servicio ($64.377 millones). En la ejecución presupuestal de la vigencia 2019 el gasto administrativo ascendió a $67,997 millones.

En cuanto a los gastos administrativos de la vigencia 2020, el Documento de Distribución No. 50 - 2020 estableció un monto máximo de gastos para este fin del 10,1% de la Asignación para prestación del Servicio ($64.377 millones). En la ejecución presupuestal de la vigencia 2020 el gasto administrativo ascendió a $65,692 millones de acuerdo al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE $)** | | |
| **RUBRO** | **2019** | **2020** |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 42.125 | 43.298 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 5.474 | 5.486 |
| Aportes Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 14.365 | 14.635 |
| Aportes Personal Administrativo de Secretaria de Educación | 1.865 | 1.876 |
| Gastos Generales | 423 | 240 |
| Servicios Personales Indirectos | 1.070 | 156 |
| Contratos Aseo y Vigilancia | 2.675 | 0 |
| **TOTAL** | **67.997** | **65.692** |
| **AUTORIZADO POR DOCUMENTO DE DISTRIBUCIÓN** | **64.377** | **64.377** |
| **DIFERENCIA** | **3.620** | **1.315** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a 31 de diciembre de 2019 y 2020.

De acuerdo con lo anterior, la Entidad no cumplió con los límites de gastos administrativos definidos por la Nación para esta Secretaría de Educación y se excedió en $3.620 millones en 2019 y en $1.315 millones en 2020. En total de estos recursos la Entidad debe restituir al sector $4.935 millones, con cargo a sus recursos propios.

Con estas actuaciones, la Entidad Territorial incumplió lo estipulado en la normatividad vigente, principalmente en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, a la vez que generó sobrecostos financiados con los recursos SGP Educación, deteriorando su disponibilidad para financiar otros objetos de gastos.

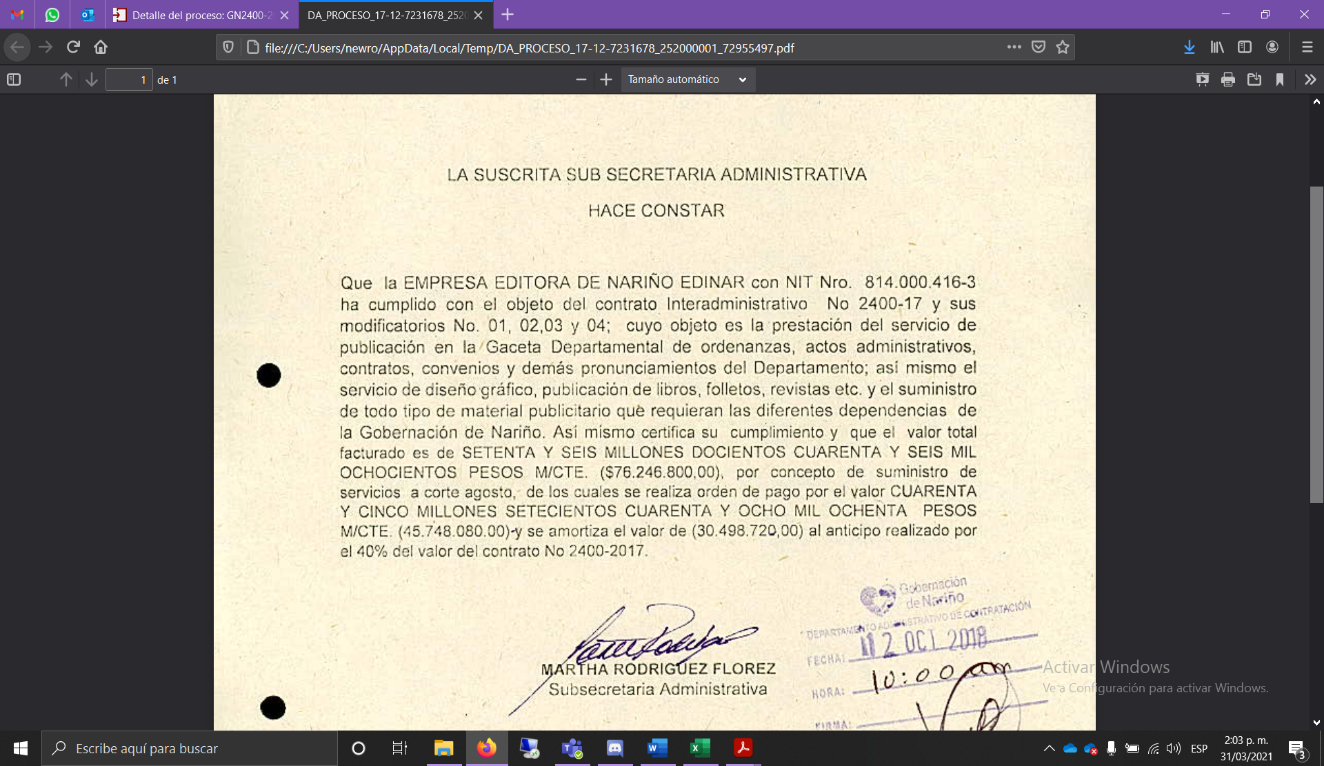
1. **Debilidades en los procesos de supervisión**

El numeral 4 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 describe la obligación de las entidades estatales de adelantar revisiones periódicas de los servicios contratados con el fin de verificar el cumplimiento de la calidad en el servicio; las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 sobre la vigilancia permanente de la correcta ejecución de los objetos contractuales mediante los mecanismos de supervisión o de interventoría, según corresponda.

En consideración de la normativa, se identifica que para las vigencias 2017, 2018 y 2019, la Entidad Territorial suscribió los siguientes contratos:

Para la vigencia 2017, se identifica el contrato No. 2400/2017 suscrito entre el Departamento y la Empresa Editorial de Nariño – EDINAR, el cual presenta por objeto “*prestar el servicio de publicación de la gaceta departamental de ordenanzas; actos administrativos; contratos; convenios y demás pronunciamientos del Departamento - Secretaría de Educación Departamental*, con un valor inicial de $1.180.421.224. Durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, este contrato presenta 7 modificaciones, las cuales adicionan al contrato $563.135.105 y lo prorrogan de forma indefinida hasta el consumo de los recursos contratados en piezas de comunicación.

En términos de la ejecución, este contrato presenta en SECOP seis certificaciones de cumplimiento que autorizan el pago al contratista por parte de la Entidad, sin indicar cuáles fueron las acciones adelantadas que derivan en el monto del pago aprobado. Ahora bien, las múltiples modificaciones dadas durante la ejecución del contrato describen la prórroga del contrato por 2 vigencias consecutivas, argumentando que la Entidad no realiza el consumo de la totalidad de los recursos contratados en términos de elementos de publicidad.



Fuente: SECOP – Certificación de pago de Agosto.

Así mismo, la Entidad suscribió el contrato 1689/2017 con Mera Hermanos LTDA por $118.000.000 para el *“Suministro de combustible (Gasolina y Diesel) y lubricantes para los vehículos de propiedad de la Secretaría de Educación Departamental de Nariño. Vigencia 2018”*, el cual presenta tres modificaciones sin soporte de informe de supervisión y la aprobación de pagos al contratista mediante certificaciones de la Secretaria General del Departamento, Diana María Ortiz Juliao. En dichas certificaciones no se evidencia el grado de cumplimiento por parte del contratista ni el seguimiento efectivo a las obligaciones específicas planteadas por el contrato en mención.

Igualmente, el Departamento suscribió el contrato No. 2156/2018 para *“prestar el servicio de apoyo en la atención educativa a población que encuentra barreras en el aprendizaje y la participación, con el objeto de atender los procesos pedagógicos y curriculares, los procedimientos, las estrategias y las metodologías que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes de establecimientos educativos de municipios no certificados del Departamento de Nariño de conformidad con la Licitación Pública No. 009-2018 y la propuesta presentada”*, con la Fundación Social Educativa para el Progreso y el Desarrollo Humano “Fundación Progresa” por $1.410.667.988, firmado el 31 de diciembre de 2018.

Para este proceso contractual la Entidad suscribió una adición por $705.332.494 y prorrogó el plazo de ejecución inicial de 3 meses, entre el 04 de febrero y el 04 de mayo del 2019 hasta el 20 de junio del mismo año. Dicha modificación contó con un informe de supervisión que muestra el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista al momento de la adición y prórroga, sin embargo, en la plataforma SECOP no se encuentran publicados los informes de supervisión adicionales que den cuenta del cumplimiento de las actividades contractuales para efectos de la aprobación de pagos, ni certificaciones similares a las observadas en la vigencia anterior.

Adicionalmente, se identificó el contrato No. 2148/2018 del 28 de diciembre de 2018, con el objeto de: *“Emtel se compromete a prestar el servicio de conectividad a internet a través de canales dedicados, a un grupo de sedes educativas oficiales ubicadas en alguno de los municipios no certificados del departamento de Nariño, de acuerdo al programa CONEXIÓN TOTAL”*, con la Empresa de telecomunicaciones de Popayán S.A. EMTEL E.S.P, por $1.230.681.600.

Este contrato indicó en su cláusula sexta un plazo inicial de ejecución de 8 meses, con prestación efectiva del servicio de 6 meses mediante la instalación de 100 puntos a través de 4 tipos de tecnología; sin embargo, la primera modificación del 04 de julio de 2019 extendió la ejecución del servicio hasta el 31 de diciembre de 2019, redujo el tiempo de prestación efectiva del servicio a 5 meses y amplió el número de puntos a 121 mediante 5 tipos de tecnología, sin modificar el valor del contrato. Esta modificación señaló la existencia de un informe de supervisión que justificó técnicamente el cambio, sin embargo, no se encuentra publicado el documento en el expediente en SECOP.

Seguidamente, la modificación No. 2 del 01 de octubre de 2019 amplió el número de puntos a 133 mediante 12 tipos de tecnología y mantuvo el tiempo de ejecución del contrato. De forma similar, esta modificación señaló la existencia de un informe de supervisión que no se identifica en la documentación cargada a la plataforma SECOP.

Así, es importante resaltar que en la documentación cargada en SECOP solo se presenta una certificación de aprobación de pago por el 30% del valor del contrato, la cual no se encuentra soportada por un informe de supervisión que permita identificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista.

En el mismo año, la Entidad suscribió el contrato No. 1088/2018 con PCT LTDA para *“prestar los servicios de mantenimiento y actualización a distancia del software financiero, en los módulos de CONTABILIDAD, PRESUPUESTO, TESORERÍA, CENTRAL DE CUENTAS Y ALMACÉN, con sujeción a las condiciones del presente estudio. De acuerdo con los módulos instalados, la firma PCT LTDA cubre durante la vigencia de este contrato los siguientes conceptos del Soporte Básico: 1. Actualización: Actualizaciones de Ley, Modificaciones y mejoras, Nuevas versiones, Capacitaciones. 2. Soportes: Servicio de soporte técnico. Lo anterior de conformidad con los Documentos del Proceso, que hacen parte integral del contrato”*, por $48,5 millones.

Sin embargo, no se presentó documentación alguna asociada con la ejecución del contrato, lo que caracteriza la falta de informes de supervisión que describan el cumplimiento de las obligaciones contractuales por el contratista.

Para la vigencia 2019, la Entidad firmó el contrato No. 1501/2019 con la Fundación Obra Social El Carmen, cuyo objeto es la *“prestación del servicio de apoyo para la atención educativa a población que encuentra Barreras en el Aprendizaje y la Participación, con el objeto de atender los procesos pedagógicos y curriculares, los procedimientos, las estrategias y las metodologías que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes de los establecimientos educativos de los municipios no certificados del Departamento de Nariño”*, por $1.709.844.273.

Dicho contrato inició el 29 de julio de 2019 y su terminación se pactó para el 04 de diciembre de 2019. Sin embargo, el 3 de diciembre de 2019 se presentó un único informe de supervisión que adicionó $325,7 millones con el propósito de continuar la prestación del servicio por 24 días adicionales, 9 días para finalizar el calendario escolar en la vigencia 2019 y 15 días para iniciar la atención en la vigencia 2020.

Llama la atención en la ejecución de este contrato que, se presentan certificaciones similares a las presentadas en anteriores contratos firmadas por el Subsecretario de Calidad Educativa, Jairo Orlando Díaz Jojoa, quien certifica que el contratista ha cumplido con las obligaciones contractuales, pero no se identifica informe alguno que permita reconocer las acciones adelantadas por el contratista con respecto a sus obligaciones.

Por lo anterior, las debilidades en los procesos de supervisión e interventoría describen problemas en la ejecución de los contratos, toda vez que, el supervisor se constituye en el agente que garantiza el efectivo cumplimiento de las obligaciones y cláusulas planteadas en los contratos, donde la omisión de sus responsabilidades puede generar un mayor o menor pago al contratista que afecta la Ecuación Contractual indicada por el artículo 27 de la Ley 80 de 1993. Por lo anterior, para efectos de los contratos descritos, se identifican debilidades en los procesos de supervisión, toda vez que se remiten a la emisión de certificaciones que autorizan los pagos a los contratistas, sin indicar el cumplimiento efectivo de las responsabilidades contractuales por parte del contratista.

En consecuencia, se evidencia la falta de idoneidad en el proceso de supervisión y de evaluación de los informes de los supervisores como consecuencia de la falta de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo que deriva en constantes prórrogas generadas por la falta de verificación en el cumplimiento de las actividades. Por lo anterior, las situaciones fácticas descritas incumplen el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 frente a la revisión de los contratos y las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 sobre supervisión o interventoría.

1. **No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija.**

Al contrastar el listado de contratos suministrado por la Entidad Territorial con el reporte generado directamente desde SECOP, se evidenció que el Departamento de Nariño, publicó procesos contractuales sin el lleno de los documentos exigidos, vulnerando el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 que señala que las entidades estatales deben publicar en el Sistema Electrónico de Contratación Pública dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su expedición la totalidad de documentos y actos relacionados con el proceso de contratación. Además, lo establecido en el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015, en el que se establece que el sujeto obligado a realizar el reporte de la información en el SECOP debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor de los contratos suscritos, que prueben su ejecución.

En los procesos contractuales que se listan a continuación, desarrollados en las vigencias 2017, 2018 y 2019, se evidencia el incumplimiento de los preceptos normativos, a saber:

| **No. De Contrato** | **Objeto** | **Tercero** | **Valor** | **No publicados en SECOP** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1501/2019 | Prestación del servicio de apoyo para la atención educativa a población que encuentra Barreras en el Aprendizaje y la Participación, con el objeto de atender los procesos pedagógicos y curriculares, los procedimientos, las estrategias y las metodologías que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes de los establecimientos educativos de los municipios no certificados del Departamento de Nariño | FUNDACION OBRA SOCIAL EL CARMEN | $2.035.528.897 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión que aprueban pagos - Facturas asociadas a los pagos de agosto, septiembre y octubre. |
| 2143/2018 | Contratar el Servicio de Capacitación en Clima Laboral para funcionarios administrativos de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | FUNDACION DE SERVICIOS E INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO DE NARIÑO "FUNSIONAR" | $14.725.000 | - Informes de supervisión. - Facturas de cobro. - Informes de ejecución. |
| 2146/2018 | Prestación de Servicio Profesional para llevar a cabo un Diplomado en Gerencia de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para el personal administrativo de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA | $390.000.000 | - Informes de supervisión - Acta de liquidación |
| 2057/2018 | Contratar el Servicio de Inducción Docente y Reinducción de Docentes y Administrativos de las Instituciones Educativas de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño. | INSTITUTO TECNICO DE GESTION EMPRESARIAL - ITGEM LTDA | $32.019.600 | - Acta de liquidación |
| 1088/2018 | El contratista se compromete con el departamento a prestar los servicios de mantenimiento y actualización a distancia del software financiero, en los módulos de contabilidad, presupuesto, tesorería, central de cuentas y almacén, con sujeción a las condiciones del presente estudio. de acuerdo con los módulos instalados, la firma pct ltda cubre durante la vigencia de este contrato, los siguientes conceptos del soporte básico: 1. actualización: actualizaciones de ley, modificaciones y mejoras, nuevas versiones, capacitaciones. 2. soportes: servicio de soporte técnico. lo anterior de conformidad con los documentos del proceso, que hacen parte integral del contrato. | PCL LTDA | $48.501.000 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión - Facturas asociadas a los pagos |
| 2148/2018 | Prestación del Servicio de Conectividad a Internet para los Establecimientos Educativos Públicos de los Municipios No Certificados del Departamento de Nariño; por medio de la implementación del Proyecto Conexión Total - Red Educativa Nacional del Ministerio | EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYAN S.A. EMTEL E.S.P | $1.230.681.600 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión que aprueban los pagos efectuados - Facturas asociadas al pago de septiembre |
| 2156/2018 | prestar el servicio de apoyo en la atención educativa a población que encuentra barreras en el aprendizaje y la participación, con el objeto de atender los procesos pedagógicos y curriculares, los procedimientos, las estrategias y las metodologías que favorezcan el aprendizaje de todos los estudiantes de establecimientos educativos de municipios no certificados del Departamento de Nariño de conformidad con la Licitación Pública No. 009-2018 y la propuesta presentada | FUNDACION SOCIAL EDUCATIVA PARA EL PROGRESO Y DESARROLLO HUMANO | $2.115.997.482 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión que aprueban los pagos efectuados - Facturas de pago |
| 2400/2017 | Adición al Contrato No. 2400 del 17/10/2017; para prestar el servicio de publicación de la gaceta departamental de ordenanzas; actos administrativos; contratos; convenios y demás pronunciamientos del Departamento - Secretaría de Educación Departamental. | EMPRESA EDITORA DE NARIÑO EDINAR | $1.743.556.329 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión que aprueban los pagos efectuados - Facturas de pago de abril, agosto y septiembre |
| 1689/2017 | Suministro de combustible (Gasolina y Diesel) y lubricantes para los vehículos de propiedad de la Secretaria de Educación Departamental de Nariño. Vigencia 2018. | MERA HERMANOS LTDA. | $118.000.000 | - Acta de liquidación - Informes de supervisión que aprueban los pagos efectuados |

Fuente: Elaboración propia.

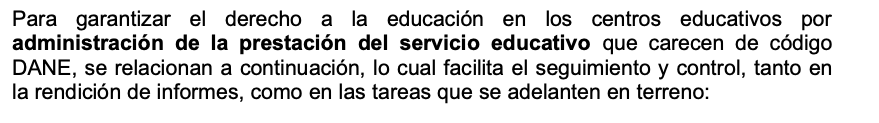
Estas actuaciones deterioran el cumplimiento del principio de Transparencia descrito por el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, ya que la información correspondiente a las actuaciones de las entidades públicas no se encuentra disponible para todo aquel interesado. En consecuencia, se evidencia que la Entidad Territorial vulnera lo estipulado por el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 y artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015, toda vez que no publica en la plataforma SECOP los documentos correspondientes a los procesos contractuales adelantados por la Entidad Territorial y descritos por la ley.

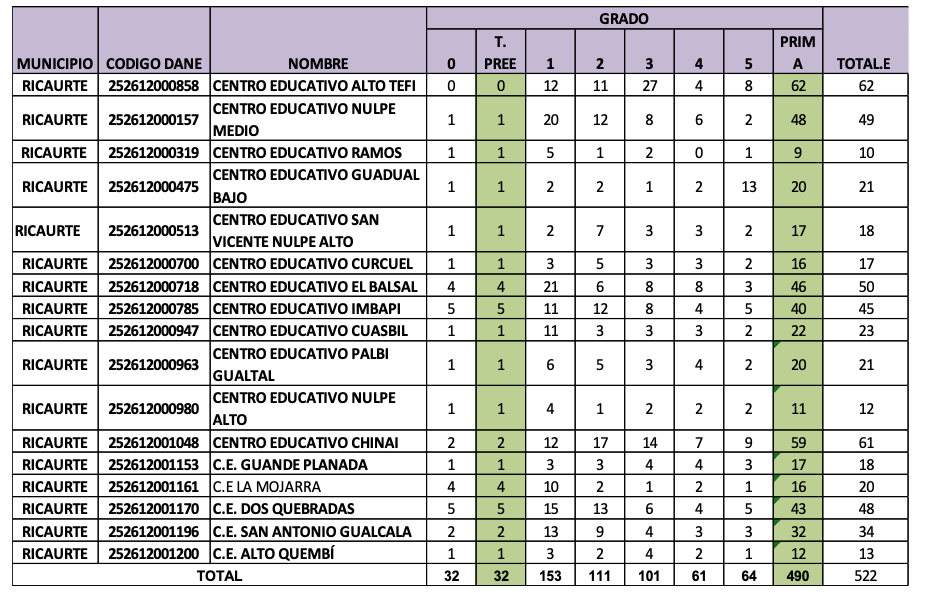
1. **Utilización del marco normativo de la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio – SEIP para suscribir contratos de prestación del servicio educativo.**

De acuerdo con lo establecido en el decreto 1075 de 2015 en lo relacionado con la suscripción de contratos para prestar el servicio educativo, en el Artículo 2.3.1.3.3.3 se establece queéstos se suscribirán únicamente con las personas jurídicas propietarias de los establecimientos educativos habilitados en el Banco de Oferentes de la entidad territorial certificada, previo cumplimiento de los requisitos definidos en el Artículo 2.3.1.3.3.6 del mismo decreto: *“Requisitos para ser habilitado en el Banco de Oferentes. Para ser habilitado en el Banco de Oferentes de cada entidad territorial, se deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos: […] 4. El establecimiento educativo donde se prestará el servicio deberá contar con código DANE y estar registrado en el Directorio Único de Establecimientos (DUE) del Ministerio de Educación Nacional”*.

En ese sentido, el contrato No.1309 de 2020 establece como obligación del contratista *“27. La asociación es responsable de realizar el mantenimiento, reparación y adecuaciones locativas de la infraestructura donde funcionan los establecimientos educativos cedidos para la administración de acuerdo con la canasta y presupuestos pactados [..]”,* lo cual permitiría concluir que las IE en las que se presta el servicio educativo son propiedad del Departamento de Nariño, y no del contratista, con lo cual se incumple uno de los requisitos de los contratos de prestación del servicio.

Así mismo, en dicho contrato se evidencia que se presta el servicio bajo la modalidad *“Administración de la Prestación del Servicio Educativo”* en sedes que no tienen código DANE, con lo cual se incumple otro de los requisitos de los contratos de prestación del servicio.





Adicionalmente, el Artículo 2.3.1.4.3.2. del Decreto 1075 de 2015 indica: *“Docentes contratados en instituciones educativas oficiales. En desarrollo de la administración de la prestación del servicio educativo de que trata este Capítulo, se permitirá que docentes contratados por los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas laboren conjuntamente en establecimientos educativos oficiales, con docentes de planta oficial, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.1.4.2.1 del presente Decreto. (Decreto 2500 de 2010, artículos 10)*.

Con lo cual, es posible que esa modalidad de contratación titulada *“Administración de la prestación del servicio educativo”* corresponda a la canasta del contrato de Administración de la Atención del servicio, con la adición de los docentes contratados, que es justificada en la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de docentes, y eso justifique la diferencia en el costo por alumno atendido. No obstante, teniendo en cuenta que no se tiene el detalle de la canasta pactada, o de la forma en la que se estableció la tipología para cada uno de los contratos, no es posible generar conclusiones de manera definitiva.

Este aspecto deberá ser aclarado por la Entidad Territorial en la vista de reconocimiento.

1. **Procesos contractuales que no cumplen el calendario académico.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, *“el calendario académico en la educación básica secundaria y media se organizará por períodos anuales de 40 semanas de duración mínima o semestrales de 20 semanas mínimo”*. En este sentido, los artículos 2.4.3.4.1, 2.3.1.3.1.4, 2.3.1.3.2.12, y 2.3.1.3.2.13 del Decreto 1075 de 2015, propenden por la garantía del cumplimiento de las 40 semanas lectivas obligatorias, máxime cuando se trate de la prestación del servicio educativo a través de la contratación con terceros.

Adicionalmente, la Resolución 1730 de 2004 y las Directivas Ministeriales No. 16 de 12 de junio de 2013 y 51 del 31 de octubre de 2017, del Ministerio de Educación Nacional, establecen que la jornada escolar de los estudiantes deberá estar compuesta por 40 semanas lectivas de intensidades académicas mínimas de 20 horas en Preescolar, 25 horas en Primaria y 30 horas en Secundaria.

Por su parte, la Directiva Ministerial No. 9 de 2008 brinda orientaciones en materia de planeación contractual de la prestación del Servicio Educativo y el inicio oportuno de clases definido para el Sector Oficial, reiteradas en la Directiva Ministerial No. 24 de 2009, frente a la necesidad de que la planeación contractual de la prestación del Servicio Educativo sea preliminar al inicio del calendario académico.

Así mismo, el numeral 6 del artículo 2.3.1.3.1.4 del Decreto 1075 de 2015 establece el principio de oportunidad de la contratación del servicio educativo, indicando la obligatoriedad de que las entidades territoriales garanticen que dicha contratación inicie de forma simultánea con el calendario académico que han establecido para los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción. Finalmente, la contratación del Servicio Educativo con fecha posterior a la iniciación del calendario educativo, contraviene lo dispuesto en la Directiva Ministerial No. 11 del 07 de julio de 2005.

En consideración de la normatividad descrita, se identifica que la Entidad Territorial inició los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con Iglesias y Confesiones Religiosas para las vigencias 2017, 2018 y 2019, con posterioridad al inicio del calendario académico tal y como se presenta a continuación:

| **Número del contrato** | **Fecha de Inicio del contrato** | **Contratista (Nombre/Razón social)** | **Tipo de prestador** | **Fecha de inicio de clases según la Resolución** | **Diferencia en días** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 754-19 | 7/02/19 | Comunidad De Hermanas Bethlemitas Provincia Del Sagrado Corazón De Jesús | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 755-19 | 7/02/19 | Comunidad De Hermanas Bethlemitas Provincia Del Sagrado Corazón De Jesús | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 756-19 | 7/02/19 | Congregación De Religiosas Franciscanas De María Inmaculada, Provincia Nuestra Señora De La Merced | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 757-19 | 7/02/19 | Congregación De Religiosas Franciscanas De María Inmaculada, Provincia Nuestra Señora De La Merced | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 758-19 | 7/02/19 | Diócesis De Pasto | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 761-19 | 7/02/19 | Diócesis De Pasto | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 3 |
| 797-19 | 12/02/19 | Diócesis De Tumaco | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 8 |
| 798-19 | 12/02/19 | Diócesis De Tumaco | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 8 |
| 799-19 | 12/02/19 | Diócesis De Tumaco | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 8 |
| 1285-19 | 13/05/19 | Diócesis De Pasto | Iglesia o confesión religiosa | 4/02/19 | 98 |
| 1294-2020 | 1/04/20 | Diócesis De Pasto | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 34 |
| 1295-2020 | 28/04/20 | Comunidad De Hermanas Bethlemitas Provincia Del Sagrado Corazón De Jesús | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 61 |
| 1296-2020 | 28/04/20 | Comunidad De Hermanas Bethlemitas Provincia Del Sagrado Corazón De Jesús | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 61 |
| 1297-2020 | 20/04/20 | Congregación De Religiosas Franciscanas De María Inmaculada, Provincia Nuestra Señora De La Merced | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 53 |
| 1298-2020 | 20/04/20 | Congregación De Religiosas Franciscanas De María Inmaculada, Provincia Nuestra Señora De La Merced | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 53 |
| 1299-2020 | 1/04/20 | Diócesis De Tumaco | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 34 |
| 1301-2020 | 1/04/20 | Diócesis De Tumaco | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 34 |
| 1310-2020 | 1/04/20 | Diócesis De Pasto | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 34 |
| 1311-2020 | 30/04/20 | Asociación María Goretti-Orden De Hermanos Menores Capuchinos | Iglesia o confesión religiosa | 27/02/20 | 63 |

Fuente: Elaboración de la DAF, con la información enviada por la Entidad Territorial.

La suscripción tardía de los contratos para la Prestación del servicio educativo no garantiza el cumplimiento de las 40 semanas lectivas obligatorias ordenadas mediante la normatividad descrita, afectando significativamente a los niños y niñas atendidos mediante la modalidad de contratación del servicio dado que les impide recibir el calendario académico completo y claramente entran en desventaja con los demás niños de la misma Entidad Territorial (no atendidos bajo la modalidad de contratación), vulnerando la igualdad en el acceso al derecho y servicio público de educación.

Con las actuaciones mencionadas, la Entidad desatendió las orientaciones establecidas en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994,los artículos 2.4.3.4.1, 2.3.1.3.1.4, 2.3.1.3.2.12, y 2.3.1.3.2.13 del Decreto 1075 de 2015, la Resolución 1730 de 2004 y las Directivas Ministeriales No. 11 de 2005, 9 de 2008, 24 de 2009, 16 de 2013, 51 de 2017.

Por otra parte, tampoco atendió el principio de oportunidad de la contratación del servicio educativo, previsto en el numeral 6 del artículo 2.3.1.3.1.4 del Decreto 1075 de 2015, sobre la obligatoriedad de que las entidades territoriales garanticen que dicha contratación inicie de forma simultánea con el calendario académico que han establecido para los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción.

1. **No ejecución de los recursos otorgados para Necesidades Educativas Especiales:**

La población que presenta barreras para el aprendizaje y la participación o que posee capacidades excepcionales, en el marco de los derechos fundamentales, de acuerdo con los principios generales del artículo 2.3.3.5.1.1.2 del Decreto 1075 de 2015, deben recibir una educación pertinente en cuanto a tener los apoyos que requieran; acceder a la integración social en cuanto a su inclusión en el servicio público educativo; tener condiciones pedagógicas que permitan desarrollar integralmente sus potencialidades; oportunidad y equilibrio según el cual el servicio educativo se debe organizar y brindar de tal manera que se facilite su acceso, la permanencia y el adecuado cubrimiento. Asimismo, soporte específico por el cual esta población pueda recibir atención específica y en determinados casos, individual y calificada, dentro del servicio público educativo.

Por lo anterior, el Artículo 2.3.3.5.1.1.4. del Decreto 1075 de 2015 establece que cada Entidad Territorial Certificada tiene la responsabilidad de organizar su oferta educativa para atender a la población con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales, para lo cual debe determinar la condición de discapacidad o capacidad o talento excepcional del estudiante que lo requiera; Incorporar la política de educación inclusiva; incorporar en los planes, programas y proyectos, las políticas, normatividad, lineamientos, indicadores y orientaciones pedagógicas producidas por el Ministerio de Educación Nacional, sus entidades adscritas y otros ministerios; desarrollar programas de formación de docentes y de otros agentes educadores con el fin de promover la inclusión de estos estudiantes; prestar asistencia técnica y pedagógica a los establecimientos educativos que reportan matrícula de población con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales; definir, gestionar y mejorar la accesibilidad en los establecimientos educativos en lo relacionado con infraestructura arquitectónica, servicios públicos, medios de transporte escolar, información y comunicación, para que todos los estudiantes puedan acceder y usar de forma autónoma y segura los espacios, los servicios y la información según sus necesidades; así como Coordinar y concertar con otros sectores, entidades, instituciones o programas especializados la prestación de los servicios, con el fin de garantizar a los estudiantes con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales, los apoyos y recursos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, terapéuticos, administrativos y financieros.

Para efectos de que las entidades territoriales puedan cumplir con la prestación del servicio educativo y por tanto con las responsabilidades antes mencionadas con la población con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales, el Artículo 2.3.3.5.1.5.4 del Decreto 1075 de 2015 establece que de los recursos del Sistema General de Participaciones se les transfiere cada año un porcentaje de la tipología por población atendida, el cual debe cofinanciar el costo del servicio de apoyo pedagógico de estos estudiantes; y se asigna con base en el reporte de la matrícula de estas poblaciones correspondiente a la vigencia anterior, caracterizada y registrada oportunamente en el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media - SINEB - del Ministerio de Educación Nacional, y en el desarrollo y avance del Plan de Mejoramiento Institucional con enfoque inclusivo, según los criterios que para este plan defina el Ministerio de Educación Nacional.

Asimismo, el Ministerio de Educación Nación Nacional expidió la directiva ministerial No. 15 del 20 de mayo de 2019 en la cual se dan orientaciones sobre el uso de los recursos adicionales para servicios de apoyo a estudiantes con Necesidades educativas especiales; dicha directiva aclara que el Ministerio de Educación Nacional asigna un porcentaje del 20% adicional a la tipología de cada entidad territorial, con el cual se deberá contratar en los establecimientos estatales de educación formal que reportan matrícula de población con estas condiciones, todos los servicios de apoyo pedagógico requeridos para ofrecerles educación de calidad.

Por otro lado, Las actuaciones de las entidades territoriales deben estar encaminadas al cumplimiento de los fines del Estado dentro del marco de la función administrativa. En éste sentido, y en cuanto a la ejecución de los recursos públicos se debe tener en cuenta el deber tanto de la Nación como de las entidades territoriales de estructurar los planes de desarrollo en armonía con las mismas finalidades, de tal forma que exista universalidad en la mitigación de las precariedades de la población, haciendo un mayor énfasis en la población con mayor insatisfacción de sus necesidades básicas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política. La Corte Constitucional, en sentencia C – 826 del 13 de noviembre de 2013 ha desarrollado los principios de eficacia y eficiencia en el marco de la función pública, en los siguientes términos:

*“Por su parte, en lo que atañe al principio de eficiencia la jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que se trata de la máxima racionalidad de la relación costos-beneficios, de manera que la administración pública tiene el deber de maximizar el rendimiento o los resultados, con costos menores, por cuanto los recursos financieros de Hacienda, que tienden a limitados, deben ser bien planificados por el Estado para que tengan como fin satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público. Lo anterior significa, que la eficiencia presupone que el Estado, por el interés general, está obligado a tener una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos – beneficios.*

*Así, esta Corte ha hecho referencia clara a la implementación del principio de eficacia, afirmando que este principio de la administración impone deberes y obligaciones a las autoridades para garantizar la adopción de medidas de prevención y atención de los ciudadanos del país, para garantizar su dignidad y el goce efectivo de sus derechos, especialmente de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, de la población carcelaria, de las víctimas de desastres naturales o del conflicto interno, población en estado de indigencia, de manera que en muchas ocasiones se ha ordenado a la administración pública la adopción de medidas necesarias que sean realmente eficaces para superar las crisis institucionales y humanitarias generadas por dichas situaciones, sin que para ello se presente como óbice argumentos de tipo presupuestal”.*

En conclusión, la atención adecuada a esta población es un derecho fundamental y por tanto la no ejecución de los recursos asignados para la prestación del servicio educativo a la población con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales vulnera lo establecido en la normatividad referida, así como lo establecido en el artículo 6 de la Constitución Política por omisión de las leyes en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos. Pues los procesos financieros, administrativos y contractuales necesarios para la satisfacción de ésta deben estar interiorizados dentro de la administración, de manera que le permitan a la entidad cumplir a cabalidad con su deber y adicionalmente, con los principios anteriormente citados.

Para la vigencia 2019, el reporte al SIMAT referenció 3.066 niños con necesidades educativas especiales en el Departamento de Nariño; por su parte, la ejecución presupuestal suministrada por la entidad evidenció que le han sido asignados recursos por un total de $2.743 millones para sufragar gastos atinentes a la atención de la población con Necesidades Educativas Especiales, de los cuales ejecutó $2.740, es decir faltaron $2 millones por ejecutar en la vigencia.

Por último, en la vigencia 2020 se evidencia en el SIMAT el registro de 2.915 niños con Necesidades Educativas Especiales. La Secretaría de Educación de Nariño, a través del Decreto 1421 de 2017 *“por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad”*, implementó para el período julio – diciembre de 2020, la creación de 31 empleos temporales de docentes de apoyo pedagógico, viabilizados por el MEN, con un costo de $653 millones, para lo cual fue necesario ajustar el rubro de Atención a Población con Necesidades Educativas Especiales y trasladarlo al rubro de sueldos de la nómina de personal docente. En total les asignaron $2.711 millones y comprometieron en total $1.980 millones teniendo en cuenta el traslado. Es decir, dejó de ejecutar $730 millones.

Lo anterior evidencia ineficiencia administrativa para utilizar los recursos asignados para prestar este servicio a la población caracterizada en condición de discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales, conforme lo establecido en los artículos 2.3.3.5.1.5.4. y 2.3.3.5.1.6.1 del Decreto 1075 de 2015, no solamente por su falta de ejecución, sino porque no se dio solución de las necesidades para las cuales fueron asignados, durante la vigencia en la que se giraron por parte de la Nación, lo cual genera que esta población no reciba los apoyos requeridos de acuerdo a su necesidad especial, que no tengan las condiciones pedagógicas que permitan desarrollar integralmente sus potencialidades y que no cuente con la atención individual y calificada en los casos que se requiera, lo que a su vez permite retrasos en el aprendizaje y por tanto deficiencia en la calidad de la educación, y en consecuencia se generan situaciones que empeoran o perduran en el tiempo la situación de vulnerabilidad de esta población, pese a que disponen de recursos para garantizar su acceso al servicio educativo.

Igualmente, la no ejecución de la totalidad de los recursos de la Participación, durante la vigencia para la cual fueron asignados, genera que los mismos se constituyan en recursos de balance al cierre del año fiscal y deban ser destinados de conformidad con lo establecido en los artículos 148 de la Ley 1450 de 2011. Con lo cual se está incurriendo en una indebida gestión fiscal, contemplada en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 que establece:

*“Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

Con estos hechos, la Entidad Territorial incumplió los principios de eficacia y eficiencia que la Constitución Política le asigna a las autoridades administrativas en sus artículos 6 y 209. Adicionalmente, afectó la calidad del servicio educativo prestado a la población caracterizada en condición de discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales de su jurisdicción, conforme lo establece el Decreto 1075 de 2015.

1. **Inconvenientes en la incorporación y/o afectación de recursos**

En la comparación entre el compromiso presupuestal y las liquidaciones de la nómina se encontró que solo coincide la información de los recursos con situación y sin situación de fondos de los docentes y directivos docentes. Al final se evidencia que se presupuestaron $1.114 millones por encima de lo liquidado en la nómina lo cual deberá ser explicado por la entidad en la visita de reconocimiento.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| CONCEPTO | **Nómina** | **Presupuesto** | **Diferencia** |
| **Gastos de Personal** | **439,917** | **443,436** | **- 3,518** |
| Personal Docente | 371,385 | 371,394 | - 9 |
| Personal Directivo - Docente | 24,732 | 25,296 | - 563 |
| Personal Administrativo de Establecimientos Educativos | 38,661 | 41,272 | - 2,610 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 5,139 | 5,474 | - 336 |
| **Aportes Patronales y del empleado** | **141,706** | **139,302** | **2,404** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 88,616 | 88,616 | 0 |
| Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 34,456 | 34,456 | 0 |
| Personal Administrativo de Establecimientos Educativos | 16,454 | 14,365 | 2,090 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 2,179 | 1,865 | 314 |
| **CONSOLIDADO** | **581,623** | **582,738** | **- 1,115** |

Fuente: reporte de liquidación de nómina de Humano de la vigencia 2019.

En la vigencia 2019, respecto a los compromisos del SGP-Educación, se puede observar una diferencia entre el valor registrado en la ejecución de gastos de la entidad por $622.164 millones y el listado de registros presupuestales y certificados de disponibilidad presupuestal que suman $616.548 millones.

En la misma vigencia 2019, la Entidad tuvo un déficit por $493 millones por concepto de cancelaciones, evidenciando que realizó una mayor ejecución frente a lo recaudado.

En la vigencia 2020 se observa una diferencia entre los ingresos corrientes y la asignación por 46 millones que corresponden a los recursos de calidad asignados a los departamentos mediante el Decreto 470 de 2020. Es decir, la Nación le asignó y giró a la entidad $1.976 millones y la entidad afectó en el recaudo $1930, sin embargo, dichos recursos en el gasto se comprometieron en su totalidad, sin contar con el recaudo previo respectivo.

Por otro lado, En la ejecución de la vigencia 2020 que maneja la Secretaría de Educación se recaudaron $1.000 millones de pesos de rendimientos financieros, mientras que en la ejecución que maneja el nivel central se afectó el recaudo por $1.154 millones. Sin embargo, la Secretaría informó que los 154 millones de diferencia van a ser incorporados en la vigencia del 2021, aspecto que no fue tenido en cuenta por el nivel central.

Al omitir la expedición del Registro Presupuestal, el Departamento viola lo establecido en el artículo 71 del decreto 111 de 1996 que indica que *“todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. [..] Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin*.”

Por tanto, Esta omisión en la expedición oportuna de los registros presupuestales vulnera lo definido en los artículos 2.8.1.7.2, 2.8.1.7.3 y 2.8.1.7.6 del Decreto 1068 de 2015 y en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

1. **Entrega extemporánea de la dotación Ley 70 de 1988**

Los empleados públicos del nivel territorial del Sector Educación que devenguen una remuneración mensual inferior a dos veces el salario mínimo legal mensual vigente tienen derecho a partir de la vigencia del Decreto 1919 de 2002, a recibir como dotación, material de calzado y vestido apropiado para las labores que desempeñen, en los términos previstos en la Ley 70 de 1988 y el Decreto reglamentario 1978 de 1989.

Para lo cual, el Ministerio de Educación Nacional en virtud del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, mensualmente gira los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Educación en el Componente Prestación de Servicios para el pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas y las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, con lo cual se debe financiar entre otros conceptos la dotación para los empleados públicos del nivel territorial que adquieran el derecho. Al respecto el Ministerio de Educación Nacional mediante la Directiva 04 de 2003 señaló:

“*Los Departamentos y municipios certificados, con los recursos que se giran mensualmente para prestación de servicios, deberán hacer las respectivas reservas y provisiones para las prestaciones sociales que no son de exigibilidad mensual, tales como: primas de vacaciones, de navidad y dotación del personal docente y administrativo según Ley 70 de 1988*”.

Adicionalmente, la Ley 70 de 1988 y el Decreto reglamentario 1978 de 1989 determinan que esta prestación deberá reconocerse cada cuatro (4) meses durante la respectiva vigencia fiscal. Por lo tanto, el municipio de Pasto debió entregar en cada vigencia el 30 de abril, el 30 de agosto y el 30 de diciembre el material de calzado y vestido para los empleados públicos del nivel territorial que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Durante las vigencias estudiadas 2018 y 2019 se evidencia que el Departamento realizó la entrega extemporánea de la dotación para el personal que tenía derecho a ella, mediante los contratos No. 2079/2018 del 19 de diciembre de 2018 y 2103/2019 del 22 de octubre de 2019, ambos con Inversiones SARA de Colombia SAS. Para la vigencia 2020 no se identificó proceso de contratación alguno ni en la relación allegada ni en la plataforma SECOP, que permita verificar el cumplimiento de esta disposición normativa de conformidad con la Ley.

El contrato No. 2079/2018 tiene por objeto *“Suministro de bonos intercambiables para dotación de calzado y vestido de labor para docentes y administrativos de la planta de cargos de la Secretaría de Educación de Nariño – Vigencia 2018, que tienen este derecho según lo establecido en la Ley 70 de 1988 y Decreto 1978 de 1989, en los municipios no certificados”*. Por su parte, el contrato No. 2103/2019 tiene por objeto *“Suministro de bonos intercambiables para dotación de calzado y vestido de labor para docentes y administrativos de la planta de cargos de la Secretaría de Educación de Nariño – Vigencia 2019, que tienen este derecho según lo establecido en la Ley 70 de 1988, de conformidad con el detalle y descripción del objeto, sus características, condiciones, especificaciones técnicas y presupuesto oficial”*.

En estos contratos se identifica el suministro de las tres (3) dotaciones mediante un único bono emitido por el contratista y redimible por los docentes tanto a la vigencia 2018 como a la vigencia 2019. Lo anterior, describe la entrega de la dotación a aquellos funcionarios que tienen este derecho tanto de forma extemporánea como inoportuna de conformidad con lo planteado por la Ley 70 de 1988. En consecuencia, se evidencia que la omisión y falta de planeación contractual de la Entidad Territorial, origina una situación de riesgo sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales, exponiendo a la Entidad a eventuales demandas o generación de deudas del sector. Estas acciones vulneran lo descrito por la Ley 70 de 1988 y el Decreto reglamentario 1978 de 1989 que determina que esta prestación deberá reconocerse cada cuatro (4) meses durante la respectiva vigencia fiscal.

Aunado a lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si la Entidad Territorial por falta de planeación y administración del recurso para la entrega del calzado y vestuario conforme la ley, genera deudas por este concepto, estos pasivos no deben ser financiados con recursos excedentes del Sistema General de Participaciones, ni con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, al carecer de fundamento legal y constitucional de acuerdo al artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, dado que se originó por la omisión de la Entidad Territorial que contradijo el ordenamiento jurídico, posición que recogió el Ministerio de Educación Nacional hasta la expedición de la Circular 18 de 2016.

1. **Distribución de planta de personal sin aplicación de los parámetros técnicos.**

El artículo 142 de la Ley 1450 de 2011 indica que la garantía de la sostenibilidad de los recursos asignados al sector Educación por el Sistema General de Participaciones requiere de la administración eficiente de las plantas de personal docente y directivo docente, las cuales deben ser ajustadas de acuerdo a la matrícula efectivamente atendida y de conformidad con las relaciones técnicas para cada zona y nivel educativo en las normas vigentes; en donde toda modificación efectiva de dichas plantas deberá contar con la aprobación del Ministerio de Educación Nacional para ser financiada con los recursos del Sistema General de Participaciones, en caso contrario, los mayores costos deberán ser financiados con recursos propios.

Adicionalmente, los artículos 2.4.6.1.2.1, 2.4.6.1.2.2. y 2.4.6.1.2.3 del decreto 1075 del 2015 establecen los parámetros técnicos para la asignación de rectores, directores rurales y coordinadores en las instituciones y centros educativos.

De acuerdo con el Concepto técnico de modificación de planta con el radicado No. 2018-EE-197464 del 21/12/2018, emitido por el Ministerio de Educación Nacional, la planta viabilizada está en capacidad de atender 164.435 alumnos en los grados de 0 a 13, más aceleración del aprendizaje. No obstante, la matrícula oficial no contratada que reportó la Entidad Territorial a abril de 2020 correspondiente a los grados de 0 a 11 y 99 (aceleración del aprendizaje), ascendió a 145.440 estudiantes, es decir 18.995 estudiantes menos de los que puede atender con su planta docente oficial (se debe verificar en visita de reconocimiento si la cifra varió al cierre de la vigencia). Ahora bien, manteniendo la relación técnica definida en el concepto de viabilización de planta (25.09 alumnos/docente zona urbana), los 18.995 niños sin atender equivalen a un excedente de 757 docentes de planta, generando sobrecostos al SGP por concepto de nómina.

Esta situación se asocia con la distribución de la planta de personal, en la medida en que no se hace en concordancia con los parámetros técnicos definidos en el Decreto 1075 de 2015, así como con el reporte de matrícula en el Sistema de Información SIMAT. Al respecto, la Dirección General de Apoyo Fiscal evaluó la consistencia entre el acto administrativo de distribución de planta para la vigencia 2019, que corresponde al Decreto 790 del 27 de diciembre del 2018 *“Por el cual se distribuye la planta de personal docente, directivo docente y administrativo que se financia con recursos del SGP, en los municipios no certificados del Departamento de Nariño”,* y el reporte de matrícula generado desde SIMAT a diciembre de 2018, evidenciando que los parámetros técnicos no están siendo aplicados con rigurosidad, por las inconsistencias que se relacionan a continuación:

* A las instituciones educativas: (1) del municipio el Charco: Técnica Comercial San Juan Bautista, Nuestra Señora Del Carmen; (2) del municipio el Tambo: Jesús Nazareno C.E. 1; (3) del municipio Samaniego: Policarpa Salavarrieta; (4) del municipio de Francisco Pizarro: Agroecológico La Playa, más otras 11 instituciones (ver tabla) no se les asignó rector, en contravía de lo definido en el artículo 2.4.6.1.2.1 del Decreto 1075 de 2015, teniendo en cuenta que las instituciones no se encontraban contempladas dentro de los contratos de prestación de servicio suscritos por la entidad territorial, según el reporte SIMAT.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **SECRETARÍA** | **CÓDIGO INSTITUCIÓN** | **ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS** |
| ANCUYÁ | 152.036.000.036 | I.E. SAN FCO. DE ASIS |
| CUMBAL | 252.227.000.057 | I.E. AGROECOLOGICO SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS |
| CUMBAL | 252.227.000.308 | I.E. INDÍGENA AGROAMBIENTAL MAYKER - C.E. PRINCIPAL |
| LA TOLA | 252.250.000.421 | I.E. AGROP Y AMBIENTAL ARCA DE NOE |
| MALLAMA | 252.435.000.176 | I.E. AGROAMBIENTAL PUSPUED |
| MOSQUERA | 252.473.001.062 | I.E. AGROPECUARIA COCAL DE LOS PAYANES |
| OLAYA HERRERA | 252.490.000.614 | I.E. MERIZALDE PORVENIR |
| OLAYA HERRERA | 252.490.001.190 | I.E. AGROPECUARIO DEL RIO SANQUIANGA |
| SAN PEDRO DE CARTAGO | 252.051.000.098 | I.E. LA ESTANCIA C.E. ÚNICA |
| TAMINANGO | 252.786.000.156 | I.E. EL MANZANO |
| TAMINANGO | 252.786.000.521 | I.E. COL PEDRO DE ADRADA |

* Hay cargos de coordinador asignados a 48 Instituciones Educativas que no cumplen con los requisitos mínimos de matrícula, número de sedes y servicio en jornada nocturna definidos para el efecto en el artículo 2.4.6.1.2.3 del Decreto 1075 de 2015, así:.

| **SECRETARÍA** | **CODIGO INSTITUCION** | **ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS** |
| --- | --- | --- |
| ALBÁN | 152.019.000.235 | I.E. POLITECNICO JUAN BOLAÑOS |
| ALDANA | 152.022.000.084 | I.E. NUESTRA SEÑORA DEL PILAR C.E. PRINCIPAL |
| BARBACOAS | 152.079.000.021 | I.E. LUIS IRIZAR SALAZAR |
| BARBACOAS | 152.079.000.374 | I.E. NORMAL SUPERIOR LA INMACULADA |
| BARBACOAS | 252.079.001.502 | C.E. 1 C.E. INDÍGENA AWÁ EL GRAN EL SÁBALO |
| BARBACOAS | 252.079.002.096 | C.E. GUADUAL SABALO - C.E. PRINCIPAL |
| CONTADERO | 152.210.000.261 | I.E. COLEGIO DEPTAL. SAN CARLOS |
| CUMBAL | 152.227.000.222 | I.E. JOSE ANTONIO LLORENTE |
| CUMBAL | 252.227.000.995 | C.E. LA BALSA |
| CUMBITARA | 152.233.000.013 | I.E. SAN PEDRO |
| EL CHARCO | 152.250.000.566 | I.E. TECNICA COMERCIAL SAN JUAN BAUTISTA |
| EL CHARCO | 152.250.001.082 | I.E. EL CANAL NOCTURNO MARIANO OSPINA PEREZ |
| EL CHARCO | 252.250.000.536 | PEROLINDO |
| EL CHARCO | 252.250.000.692 | C.E. ALTERON |
| EL ROSARIO | 252.256.000.082 | C.E. SAN MARTIN PEREZ |
| EL ROSARIO | 252.256.000.180 | I.E. NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO |
| EL ROSARIO | 252.256.000.538 | C.E. LOS PINOS |
| EL TABLÓN DE GÓMEZ | 152.258.000.212 | I.E. NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCERCEDES |
| EL TABLÓN DE GÓMEZ | 252.258.000.390 | I.E. AGROPECUARIA INGA DE APONTE |
| EL TAMBO | 152.260.000.190 | C.E. SAGRADO CORAZÓN DE JESÚS |
| EL TAMBO | 252.260.000.411 | C.E. HUMITARO |
| FRANCISCO PIZARRO | 152.520.000.016 | I.E. SEÑOR DEL MAR |
| GUACHUCAL | 252.317.000.056 | C.E. CUALAPUD |
| GUAITARILLA | 152.320.000.038 | C.E. 1 I.E.TÉCNICA MARÍAAUXILIADORA |
| LA CRUZ | 252.378.000.342 | C.E. JUAN LOPEZ |
| LEIVA | 152.405.000.207 | I.E. SAN GERARDO |
| LEIVA | 252.405.000.449 | C.E. SACHAMATES |
| LINARES | 152.411.000.081 | COLEGIO DIEGO LUIS CORDOBA |
| LOS ANDES | 152.418.000.133 | COLEGIOTECNICO SAN JUAN BAUTISTA |
| MOSQUERA | 252.473.000.252 | C.E. FIRME CIFUENTES |
| OLAYA HERRERA | 152.490.000.059 | I.E. COMERCIAL LITORAL PACIFICO |
| OLAYA HERRERA | 252.490.000.266 | I.E. LAS MARIAS - C.E. PRINCIPAL |
| POLICARPA | 152.540.000.136 | C.E. 1 I.E. POLICARPA |
| POTOSÍ | 152.560.000.124 | I.E. NUESTRA SEÑORA DE LOURDES |
| PUERRES | 252.573.000.322 | C.E. 3 EL ROSAL |
| SAMANIEGO | 152.678.000.129 | I.E. NACIONAL SIMON BOLIVAR |
| SAMANIEGO | 252.678.000.042 | C.E. EL PARTIDERO |
| SAN LORENZO | 252.687.000.179 | I.E. VALPARAISO BAJO - C.E. PRINCIPAL |
| SAN LORENZO | 252.687.000.209 | C.E. LAS VEGAS |
| SAN LORENZO | 252.687.000.918 | I.E. NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN |
| SAN PABLO | 152.693.000.291 | NORMAL SUPERIOR SAGRADO CORAZON DE JESUS |
| SAN PABLO | 152.693.000.615 | COLEGIO NACIONAL ANTONIO NARIÑO |
| SANDONÁ | 152.683.000.358 | C.E. 1 I.E. SANTO TOMAS DE AQUINO |
| SANTA BÁRBARA | 152.696.000.012 | I.E. POLITECNICA SANTA BARBARA |
| SAPUYES | 152.720.000.011 | C.E. 1 I.E. SEBASTIÁN DE BELALCAZAR |
| TÚQUERRES | 152.838.000.171 | C.E. 1 I.E. SAN LUIS GONZAGA |
| TÚQUERRES | 152.838.001.194 | C.E. 1 I.E. TÉCNICO GIRARDOT |
| TÚQUERRES | 252.838.000.974 | C.E. LA ACEQUIA |

* La distribución de los cargos de coordinadores es inequitativa por cuanto estos excedentes podrían ser reubicados, incluso dentro del mismo municipio no certificado.

* Existen 33 establecimientos educativos que reportan matricula al 31 de diciembre del 2018, pero no se les fue asignada planta según el Decreto 790 del 27 de diciembre del mismo año.

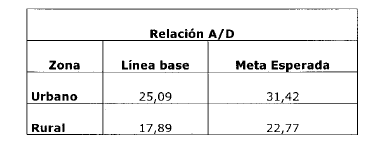
| **SECRETARÍA** | **CODIGO INSTITUCION** | **ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS** |
| --- | --- | --- |
| ANCUYÁ | 252.036.000.049 | CENTRO EDUCATIO LA LOMA |
| ANCUYÁ | 252.036.000.324 | C.E. EL PEDREGAL |
| CHACHAGÜÍ | 252.001.002.201 | C.E. PORTACHUELO |
| CONTADERO | 252.210.000.061 | C.E. YAEZ |
| CUMBITARA | 252.233.000.247 | C.E. AMINDA |
| CUMBITARA | 252.233.000.352 | C.E. BUENAVISTA |
| EL PEÑOL | 252.260.000.089 | C.E. LAS COCHAS |
| EL TAMBO | 252.260.000.364 | C.E. LOS LIMOS |
| EL TAMBO | 252.260.000.534 | C.E. POCAURCO |
| GUAITARILLA | 252.320.000.164 | C.E. BUENOS AIRES |
| GUALMATÁN | 252.323.000.181 | C.E. 4 DOS CAMINOS |
| ILES | 252.352.000.239 | C.E. SANTO TOMAS |
| LA TOLA | 252.390.000.064 | C.E. LA PAULINA |
| LEIVA | 252.405.000.121 | SAN ISIDRO |
| LEIVA | 252.405.000.139 | SANTA MARTHA |
| LEIVA | 252.405.000.457 | C.E. SANTA HELENA (RAMOS) |
| LEIVA | 252.405.000.465 | FLORIDA ALTA |
| LEIVA | 252.405.000.589 | C.E. GENERAL SANTANDER |
| LINARES | 252.411.000.141 | C.E. BELLA VISTA |
| LOS ANDES | 152.418.000.486 | SAN ISIDRO |
| MOSQUERA | 252.473.000.970 | C.E. SALANGO |
| POLICARPA | 252.540.000.742 | C.E. EL CAIRO |
| PUERRES | 252.573.000.110 | C.E. 2 LA CHORRERA |
| PUERRES | 252.573.000.136 | C.E. 5 SAN FRANCISCO DE YANALE |
| PUERRES | 252.573.000.152 | C.E. 7 TESCUAL ALTO |
| PUERRES | 252.573.000.241 | C.E. SANTO TOMAS DE LA LAGUNA |
| PUERRES | 252.573.000.314 | C.E. 8 TRES CRUCES |
| SAMANIEGO | 252.678.000.883 | C.E. LA PLANADA |
| SAMANIEGO | 252.678.000.891 | C.E. EL TRASVAL |
| SAN BERNARDO | 252.019.000.400 | C.E. 4 LA MINA |
| SAN BERNARDO | 252.019.000.485 | C.E. 6 LOS CERRITOS |
| SANTACRUZ | 252.699.000.174 | C.E. PIARAMAG |
| SANTACRUZ | 252.699.000.298 | C.E. LA CEIBA |
| TANGUA | 252.788.000.552 | C.E. 6 EL PALMAR |
| TÚQUERRES | 252.838.000.753 | C.E. 5 TAINDEZ |

* Según el reporte DUE, existen 3 establecimientos educativos que se encuentran en cierre temporal: (1) C.E. La laguna del municipio de la Cruz, (2) Buenavista en Leiva y (3) C.E. de Varones Enseñada en Santa Bárbara. Pese a esto, el Departamento les distribuyó planta docente mediante el Decreto 790 del 27 de diciembre de 2018. Se debe preguntar en visita de reconocimiento el estado de dichos establecimientos al cierre de la vigencia 2018.

Ahora bien, el promedio de la relación técnica rural de la matrícula oficial no contratada corresponde a 2,47 alumnos/docente, mientras que el promedio según el concepto técnico de viabilización de planta es de 17,89; dentro de los casos detectados se encuentran: el centro educativo Fátima del municipio el Tablón de Gómez al cual se le asignó un total de 9 docentes de aula para atender a 110 estudiantes y el centro educativo Firme Cifuentes de Mosquera, el cual reportó una matrícula de 121 estudiantes y se le asignaron 2 docentes.

Por otro lado, frente a la relación técnica urbana, el MEN determinó una relación técnica promedio de 25,09 estudiantes por docente; mientras que la realidad de la prestación del servicio evidencia una relación técnica en el Departamento de 1,69, problemática que se puede evidenciar con casos como el presentado en la institución educativa Divino Niño Jesús la cual reportó un total de 1.242 estudiantes y le fue asignado 26,5 docentes (23,45 docentes menos), adicionalmente la Entidad Territorial asignó 20,64 docentes al Colegio Nacionalizado Mixto Carlos Albornoz que reportó una matrícula de 406 estudiantes (9 docentes de más).

La problemática expuesta anteriormente se agudiza debido a la asignación de docentes en centros educativos que cuentan con menos de 17,89 estudiantes en lo rural, a lo cual el Ministerio de Educación Nacional se expresó mediante el concepto de viabilización de planta, de la siguiente manera: “*realizar las acciones administrativas de reorganización requeridas para identificar y evaluar la pertinencia de los grupos integrados por menos de 10 estudiantes en la zona rural y de 18 estudiantes en zona urbana en todos los establecimientos educativos de su entidad, con el fin de mejorar la eficiencia del recursos humano manifestado en el mejoramiento de las relaciones técnicas con el objetivo de alcanzar la siguiente meta esperada en la relación alumno/ docente así:”*



Fuente: Concepto técnico de modificación de planta con el radicado No. 2018-EE-197464 del 21/12/2018

Se debe indagar en visita de reconocimiento: (1) cuales han sido las acciones llevadas a cabo por la Entidad Territorial para cumplir la anterior meta y requerimiento interpuesto por el Ministerio de Educación Nacional y las razones por las cuales la realidad del Departamento dista mucho de esta, y (2) por qué el Decreto 790 del 27 de diciembre del 2018 contiene establecimientos educativos que no están contempladas en el reporte SIMAT como:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **MUNICIPIO** | **SEDE EDUCATIVA** | **MUNICIPIO** | **SEDE EDUCATIVA** |
| SANTA BÁRBARA | C.E. BELLAVISTA | SANTA BÁRBARA | C.E. LOS DOMINGOS |
| SANTA BÁRBARA | C.E. LAS VARAS | SANTA BÁRBARA | C.E. MACHARAL |
| SANTA BÁRBARA | C.E. DESPLAYADO | SANTA BÁRBARA | C.E. SEQUIHONDITA |
| SANTA BÁRBARA | C.E. MORONGO | SANTA BÁRBARA | C.E. BOCA DE FILIX |
| SANTA BÁRBARA | C.E. BARBULITA | SANTA BÁRBARA | C.E. SECADERO |
| SANTA BÁRBARA | C.E. MADRID | SANTA BÁRBARA | C.E. LA PEPITA |
| SANTA BÁRBARA | C.E. CHIVATILLO | SANTA BÁRBARA | C.E. CHONTADURO |
| SANTA BÁRBARA | C.E. SAN ANDRES | SANTA BÁRBARA | C.E. LA NUEVA |

Así, de conformidad con lo expuesto, se evidencia que la Entidad Territorial no realiza una administración eficiente de las plantas de personal docente y directivo docente para la atención de su matrícula en contravía de lo estipulado por el artículo 142 de la Ley 1450 de 2011, toda vez que distribuye el personal incumpliendo los criterios y relaciones técnicas determinadas por las normas vigentes, así como recurre a la contratación de la prestación del servicio contando con la capacidad del recurso humano para satisfacer las necesidades propias de cada zona y nivel educativo presentes en su territorio, ocasionando riesgos en la sostenibilidad de los recursos asignados para la prestación del servicio por parte del Sistema General de Participaciones.

1. **Deuda Laboral por concepto de Horas extras**

El Ministerio de Educación Nacional, mediante las Circulares No. 14 del 31 de mayo de 2003 y 18 del 22 de febrero de 2016, emitió orientaciones sobre el reconocimiento y pago de horas extras, recargos nocturnos, dominicales y festivos. Las circulares en mención expresan que la jornada máxima laboral es de 44 horas semanales, por lo tanto el trabajo suplementario se debe autorizar previamente mediante aprobación escrita, el reconocimiento de tiempo de trabajo suplementario se realiza mediante resolución motivada y se liquida con los porcentajes que establece el Decreto 1042 de 1978. En ningún caso podrá pagarse más de 50 horas mensuales, el tiempo suplementario que exceda este tope debe ser reconocido en descanso compensatorio dentro del mes siguiente a razón de un día por cada 8 horas de trabajo.

Por otro lado, la circular menciona que los recursos que se asignan anualmente por SGP a las entidades certificadas tienen como prioridad el pago de los salarios y prestaciones sociales, por lo tanto, ninguna entidad puede generar deudas para la vigencia siguiente por concepto de hora extras, en caso de que se generen deberán ser asumidas por la entidad territorial con recursos propios.

No obstante, la entidad presenta deuda por concepto de horas extras con el personal administrativo de la Secretaría de Educación, por $312.201.277, correspondientes a horas extras dejadas de pagar durante las vigencias 2012 a 2016.

Al respecto, mediante el oficio No. 2019-ER-193335 del 26 de julio de 2019 el Ministerio de Educación Nacional da respuesta a la solicitud de recursos elevada por parte de la Entidad Territorial, en los siguientes términos:

*“Por lo tanto, su solicitud de reconocimiento de horas extras de vigencias anteriores no podrá ser financiada con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones para Educación de la vigencia actual,* ***ni podrán tramitarse en los términos del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011****, toda vez que este procedimiento sólo se reconocen las deudas que* ***tengan amparo constitucional y legal****, por lo que procedemos a devolver sin trámite la liquidación por concepto de horas extras radicada.*

*Así las cosas, la entidad territorial como responsable de la administración del sector educativo según lo dispone la Ley 715 de 2001, debe propender no solamente por la debida prestación del servicio, sino porque ésta se efectúe cumpliendo con las normas constitucionales y legales que regulan cada proceso y actuación administrativa.*

*Conforme a las competencias de cada entidad territorial certificada, ésta deberá cumplir con sus obligaciones respecto al reconocimiento y pago de horas extra cuando la presunta deuda se genera por un error administrativo de la entidad, por lo que* ***su pago se deberá adelantar con cargo a recursos propios****, en virtud de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, respecto a la administración de las instituciones educativas, personal docente y administrativo de acuerdo con la planta de cargos adoptada por ésta”.*

Así las cosas, esta Dirección respalda la posición del Ministerio de Educación Nacional, por lo que durante la visita de reconocimiento institucional deberá indagarse si la Entidad Territorial ha saneado la deuda referida y su fuente de financiación.

1. **Deuda Laboral por concepto de Primas Extralegales**

De conformidad con el artículo 150 de la Constitución Política, Corresponde al Congreso de la República a través de las leyes, entre otras “*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: […] e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública*”; en este sentido las asambleas departamentales y los concejos municipales carecen de competencia para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel territorial.

Respecto al régimen salarial de los empleados públicos, desde el Acto Legislativo No. 01 de 1968 que modificó la Constitución Política de 1886, posición recogida por el literal (e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, el único competente para fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos es el Congreso de la República.

Ahora bien, mediante la Ley 4 de 1992 el Congreso de la República otorgó de manera exclusiva al Gobierno Nacional la facultad para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por lo cual las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales sólo están facultados para determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y los gobernadores y alcaldes, para fijar los emolumentos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales, emolumentos que en ningún caso pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

En consecuencia, el artículo 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 determinan que las corporaciones públicas territoriales no pueden arrogarse la facultad de determinar el régimen salarial o prestacional de los empleados públicos, por lo cual las prestaciones que se establezcan “*contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta, carecerán de todo efecto y no crearán derechos adquiridos*”.

Ulteriormente, el Consejo de Estado mediante concepto No. 2302 del 28 de febrero del 2017 con ponencia del Consejero Germán Alberto Bula Escobar, manifestó que:

“*La competencia para crear o suprimir un emolumento o factor prestacional o salarial no se encuentra radicada en las autoridades y en las autoridades y corporaciones territoriales, pues a éstas les está permitido únicamente la determinación de la escala salarial y sus emolumentos dentro de la competencia concurrente que tiene con el Gobierno nacional y el Congreso de la República”.*

Así lo reconoce la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en la Sentencia 2003-00460 del 28 de enero de 2010, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo y con ponencia del Magistrado Alfonso Vargas Rincón:

*“De los preceptos constitucionales transcritos, se puede apreciar que el Constituyente de 1968 estatuyó una competencia concurrente para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, razón por la cual, encuentra la Sala que las entidades que profirieron los actos contentivos de las primas semestral y de antigüedad que reclama el demandante no tenían competencia para crear emolumentos a favor de los empleados a favor de los empleados del Departamento de Sucre.*

*De la lectura armónica de los artículos transcritos se puede concluir que a las Asambleas Departamentales le estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales más no para crear derechos salariales como es la prima semestral contenida en la Ordenanza 08 de 1985. En igual manera el Gobernador, quien debía someterse a lo reglado por la mencionada corporación en desarrollo de la función asignada.*

*En tales circunstancias y en atención a lo anteriormente expuesto, comparte la Sala la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre, en el sentido de inaplicar por inconstitucionalidad la Ordenanza 08 de 1985 y el Decreto 402 de 1988, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución Política, pues como se precisó, el contenido de las mismas es contrario a la normatividad superior vigente si se tiene en cuenta que fueron proferidas por autoridades incompetentes.”*

Ahora bien, respecto a la prima técnica para los empleados públicos del nivel territorial, es importante anotar que mediante Sentencia del 19 de marzo de 1998 con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, el Consejo de Estado declaró nulo el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991 que otorgó a los gobernadores y alcaldes la facultad para el reconocimiento de esta prestación salarial, por lo tanto, no tiene sustento jurídico dicho reconocimiento, ni genera derechos adquiridos para aquellos funcionarios a los que le fue reconocida dicha prima con antelación a 1991, conforme a lo estipulado por la Ley 4 de 1992.

Al respecto, mediante oficio No. 2-2020-027469 del 25 de junio de 2020 y 2-2020- 041639 del 26 de agosto de 2020, como insumo para este proceso de auditoría esta Dirección solicitó al departamento la siguiente información: *“21. Relación de las primas extralegales que se pagan con recursos del SGP – Educación, copia del acto administrativo que las reconoce y listado de los funcionarios beneficiarios, indicando para cada uno su fecha de nombramiento. (Ordenanza, Acuerdo, decreto, Resolución, etc.)”.*

En su oficio de respuesta, el Departamento remite el oficio No. 2015-ER-020647 del 26 de marzo de 2015, emitido por el Ministerio de Educación y dirigido al municipio de Cali, en respuesta a una consulta sobre primas extralegales (antigüedad y servicios). Así mismo, anexa copia de los Decretos 2689 del 23 de octubre de 1968 y 524 del 20 de marzo de 1975, junto con la foto de un texto que indica:

*“Prima de Población*

*En relación con la prima de población mediante oficio No. 2015-EE-032744 el Ministerio de Educación allegó el Decreto 2689 del 23 de octubre de 1968 a través del cual se decreta un alza de sueldos para los profesores de educación media y normalista estableciendo por una parte la categoría de sueldos y por otra el derecho a una prima aquellos profesores situados en municipios con más de 150.000 habitantes de la siguiente forma:*

*Para los profesores de 1ª categoría $150.*

*Para los profesores de 2ª categoría $150.*

*Para los profesores de 3ª categoría $150.*

*Para los profesores sin categoría $85”*

Así mismo, en la ejecución presupuestal de gastos suministrada por la entidad Territorial se evidenciaron compromisos por primas extralegales y Prima Técnica, como se relaciona a continuación:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **IDENTIFICACIÓN** | **Rubro** | **2018** | **2019** | **2020** | **Total** |
| 020101 - 2 - 1 1 1 4 - 1 | Incremento por Antigüedad | 63.032.447 | 62.764.189 | 5.028.826 | **130.825.462** |
| 020101 - 2 - 1 1 4 1 - 1 | Prima Técnica | 1.382.953.200 | 1.479.448.142 | 115.535.135 | **2.977.936.477** |
| 020102 - 2 - 1 1 5 10 - 1 | Otras Primas | 241.187 | 79.002 | 7.640 | **327.829** |
| 020103 - 2 - 1 1 5 10 - 1 | Otras Primas | 27.243 | 10.354 | 1.010 | **38.607** |
| 020301 - 2 - 1 1 1 4 - 1 | Incremento por Antigüedad | 2.640.757 | 3.012.112 | 134.063 | **5.786.932** |
| 020301 - 2 - 1 1 4 1 - 1 | Prima Técnica | 111.513.156 | 124.266.803 | 10.430.341 | **246.210.300** |
| **TOTAL** | | **1.560.407.990** | **1.669.580.602** | **131.137.015** | **3.361.125.607** |

Así, la Entidad Territorial no suministró la información detallada de funcionarios beneficiarios de las primas que paga, ni los actos administrativos que los soporta. En consecuencia, no existe fundamento legal ni constitucional para reconocer las primas extralegales a los docentes ni a los funcionarios administrativos del Sector Educación de la Administración Departamental, porque el Gobierno Nacional no ha reconocido esta prestación salarial, siendo el único competente para hacerlo en virtud de la Ley 4 de 1992.

No obstante, deberá aclararse durante la visita de reconocimiento institucional las condiciones del personal que otorgan el derecho a tales primas, es decir, por ejemplo, identificar aquellos funcionarios del nivel nacional a quienes mediante acto administrativo emitido por el Ministerio de Educación Nacional se les otorgó el derecho a la prima técnica, y que posteriormente como respuesta al proceso de descentralización llevado a cabo en el país, fueron introducidos en la nómina de la Entidad Territorial.

Así, el reconocimiento y pago de las primas extralegales configuran un pago indebido y en consecuencia el enriquecimiento sin justa causa del particular, por lo cual no puede financiarse el pago de ninguno de estos conceptos con recursos públicos, incluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones en virtud del Concepto No. 2302 del 28 de febrero de 2017 emitido por el Consejo de Estado, el inciso tercero del artículo 21 y del artículo 38 de la Ley 715 de 2001 que señala:

*"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."*

1. **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A partir del análisis de la información remitida por el Departamento de Nariño, se determinó de manera preliminar la existencia de los siguientes eventos de riesgo, definidos en el artículo 9 del decreto 028 de 2009, en relación con el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector educación:

9.1 (No envío de información); 9.4 (cambio en la destinación de los recursos); 9.9. (No disponer de interventores o supervisores de contratos y convenios y/o de un proceso de evaluación de informes de los interventores y supervisores); 9.10 (No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija), 9.17 (contratos que no aseguran la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente), y 9.18 (situaciones que constituyen desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones)

En el marco de las funciones asignadas en los Decretos 028 de 2008 y 1068 de 2015, relacionados con monitoreo, seguimiento y control, que deben ser coordinadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en los riesgos identificados de manera preliminar se recomienda realizar reconocimiento a la Entidad Territorial, con el objetivo de verificar la información faltante o inconsistente que se ha descrito en el presente documento y que permita aclarar las inquietudes generadas a partir de esta revisión inicial, dentro de las cuales se encuentran:

Financiero:

1. Solicitar las liquidaciones de nómina de la vigencia 2020 y los registros presupuestales de la nómina.
2. Solicitar cuadro comparativo entre los compromisos presupuestales, los valores de la nómina liquidados y los registros presupuestales de nómina.

Recursos Humanos

1. Envío de los contratos de dotación de las vigencias 2020 y 2021
2. Solicitar el decreto de adopción de planta de la vigencia 2021.
3. Solicitar decreto de distribución de planta 2021

Calidad

1. Solicitar estudio técnico relacionado con las NEE en el municipio
2. ¿Qué le ha impedido al Departamento comprometer el total de los recursos asignados para conectividad y NEE?

Cobertura

1. Solicitar el archivo de validaciones de la vigencia 2020 y 2021 y verificar si persiste el hallazgo de registros no válidos.
2. Solicitar el anexo 6A al cierre de la vigencia 2020 y lo corrido de 2021 para verificar si persisten los registros de estudiantes duplicados.
3. Preguntar cuál es el proceso de auditoría y depuración de la información reportada en el SIMAT.
4. Discutir los casos detectados sobre duplicados en los documentos de identificación de los estudiantes, ¿ya conocen el problema? ¿Qué están haciendo?
5. ¿Cómo va el proceso de depuración de errores de validación del DUE? ¿por qué aún se siguen presentando inconsistencias?
6. Indagar cual ha sido la razón por la cual los contratos para la prestación del servicio educativo no empiezan según el calendario escolar del Departamento.
7. Solicitar información de la canasta educativa.

Contratación/ Jurídica

1. Verificar con la entidad el CDP y el RP de los contratos No. 2400/2017, 1689/2017, No. 2156/2018, 1088/2018 y 1501/2019 con inconvenientes en la supervisión para determinar si fueron con recursos del SGP.
2. Solicitar los informes de supervisión de los contratos No. 2400/2017, 1689/2017, No. 2156/2018, 1088/2018 y 1501/2019 con inconvenientes en la supervisión para determinar si fueron con recursos del SGP.
3. Revisar los informes de supervisión de los contratos 2021 para determinar si persiste el inconveniente evidenciado en vigencias anteriores.
4. Solicitar el anexo con el detalle de la canasta pactada de los contratos de prestación del servicio de la vigencia 2020 y 2021.
5. Revisar que para 2021 se haya cumplido con el inicio del calendario académico ya que para 2019 y 2020 no se cumplió.
6. Contratos de NEE de la vigencia 2021
7. Contratos mediante los cuales se ejecutaron los recursos de conectividad e internados 2021.
8. Solicitar los contratos de dotación de la vigencia 2020 y 2021.
9. Solicitar la relación contractual de la vigencia 2020 y 2021

Deudas:

1. Indagar si la Entidad Territorial ha saneado la deuda referida y su fuente de financiación.
2. Solicitar información detallada de funcionarios beneficiarios de las primas que paga.
3. Solicitar actos administrativos que los soporta el pago de primas extralegales.

**Aprobó:** Fernando Olivera

**Revisión Técnica:** Liz Rey

**Consolidó:** Genny Rivera

**Elaboró:** Grupo Educación