# **INFORME DE PREDIAGNÓSTICO**

|  |  |
| --- | --- |
| *Número de Expediente* | **318/2019/D028-PREDI** |
| *Sector* | **Educación** |
| *Tipo de Entidad* | **Municipio** |
| *Entidad* | **Ibagué** |

# **ANTECEDENTES**

El Municipio de Ibagué 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 30 de agosto del 2019 mediante radicado 1-2019-080480, en el cual señala algunos posibles eventos ocurridos en el municipio que ponen en riesgo el correcto uso de los recursos del SGP.

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 Municipio 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 2-2019-046308, el día 19 de noviembre del 2019.

# **CARACTERIZACIÓN**

## Componentes Sectoriales

El Municipio ha reportado en el Sistema de Matrícula SIMAT que con los recursos asignados atendió una matrícula bruta para el sector oficial (oficial y contratada) de 80.372 estudiantes en 2017 y 79.000 en 2018, lo cual representa una disminución de 2.19% entre dichas vigencias. Para el año 2019 la matrícula se totalizó en 78.845 alumnos, lo que indica que disminuyó 0.29% frente al año anterior. En 2017, se reportó la atención de 2.276 estudiantes a través de contratos de prestación de servicio y en 2018 se contrató la atención de 2.618 estudiantes, lo cual representa un aumento de 15% entre dichas vigencias. Frente al 2019 se obtuvo un aumento del 3% con un total de 2.685 estudiantes contratados.

En materia de recursos humanos, la planta del sector educativo consta de 3.589 cargos viabilizados por el Ministerio de Educación Nacional, distribuidos en 3.042 docentes, 193 directivos docentes y 354 administrativos. De los cargos administrativos el 100% se financian con recursos del SGP; con esta planta se debe atender una matrícula oficial (sin contratación) de 73.133 alumnos reportados entre grado 0 a 13 y aceleración del aprendizaje.

El análisis de la información anterior arrojó que existen casos en que el Municipio de Ibagué está reportando más de un estudiante por número de documento de identificación; así para el año 2017 se evidenciaron 72 documentos repetidos, para el 2018 se encontraron 38 casos y para la vigencia 2019 se detectaron 16. Se recuerda que 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 su cédula de ciudadanía; por lo tanto, no deben existir bajo ninguna circunstancia reportes con números de identificación repetidos.

A continuación, se exponen algunos casos ilustrativos de la problemática expuesta:

* Vigencia 2017:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro. de Documento** | **Apellido** | **Apellido** | **Nombre** | **Nombre** | **Fecha de Nacimiento** | **Genero** |
| **1005717706** | FORERO | RUBIO | ELSON | FIDEL | 20/08/2003 | M |
| **1005717706** | REINA | HERRERA | MIGUEL | ANGEL | 37848 | M |
| **1104935850** | GALEANO | OVIEDO | CESAR | JULIAN | 3203235071 | M |
| **1104935850** | BECERRA | GARCIA | DEISY | DAYANA | 2611931 | F |
| **1104545957** | CAICEDO | AVILA | KEVIN | SANTIAGO | 25/02/2006 | M |
| **1104545957** | ORTIZ | COLMENARES | JUAN | JOSE | 38787 | M |
| **1030282268** | SANCHEZ | ARIAS | MARIA | ISABEL | 1/01/2008 | F |
| **1030282268** | GALINDO | MONTAÑO | MAICOL | ULDREY | 22/08/2008 | M |

* Vigencia 2018:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro. de Documento** | **Apellido** | **Apellido** | **Nombre** | **Nombre** | **Fecha de Nacimiento** | **Genero** |
| **1106228771** | TRIANA | MORENO | SARAY | VIOLETA | 12/04/2010 | F |
| **1106228771** | OZAETA | AREVALO | SANTIAGO |  | 4/08/2005 | M |
| **1106228448** | PORRAS | RUIZ | MARIBELLA |  | 31/12/2008 | F |
| **1106228448** | NARVAEZ | MURILLO | ANDRES | FELIPE | 38310 | M |
| **1105465477** | GOMEZ | DIAZ | LAURA | SOFIA | 2/06/2007 | F |
| **1105465477** | GONZALEZ | FLOREZ | MARIA | JOSE | 24/03/2006 | F |
| **1104938035** | RESTREPO | VALDERRAMA | KEVIN | NICOLAS | 3/09/2005 | M |
| **1104938035** | MARTINEZ | TOCORA | SOLMAR |  | 2/10/2004 | F |

* Vigencia 2019:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro. De Documento** | **Apellido** | **Apellido** | **Nombre** | **Nombre** | **Fecha de Nacimiento** | **Genero** |
| **1007186163** | CRUZ | RODRIGUEZ | MARLON | JONATHAN | 26/06/2000 | M |
| **1007186163** | CRUZ | RODRIGUEZ | MARLON |  | 26/06/2000 | M |
| **1201466569** | DUQUE | PEREZ | JOSE | EMANUEL | 24/03/2013 | M |
| **1201466569** | DUQUE | PEREZ | JOSE | MANUEL | 39946 | M |
| **1106226888** | SANABRIA | RAMIREZ | HENDRIX | DONOVAN | 28/09/2005 | M |
| **1106226888** | MANJARREZ | BONILLA | NICOLAS | AUGUSTO | 30/01/2004 | M |
| **1104548891** | RAMIREZ | HOYOS | TYLER | STEVE | 17/09/2011 | M |
| **1104548891** | GUZMAN | RAMIREZ | SARA | MANUELA | 19/09/2011 | F |

## Sistema General de Participaciones en el Financiamiento del Sector

En lo financiero, durante la vigencia 2017 se asignaron $203.524 millones del SGP-educación al Municipio mediante Documento de Distribución DD-SGP-21-2017 ($202.165 millones para prestación del servicio, $827 millones para conectividad y $530 millones como costo derivado del mejoramiento de la calidad). Para 2018 se asignaron $214.761 millones mediante DD-SGP-32-2018 ($192.319 millones para prestación de servicio, $777 millones para conectividad y $21.663 millones como complemento). A diciembre del año 2019, los recursos corresponden a $232.993 millones, asignados mediante DD-SGP-38-2019 ($198.842 millones para prestación del servicio, $938 millones para cancelaciones y $33.213 millones para complemento).

## Infografía



# **ANÁLISIS FINANCIERO**

## **Vigencia 2017**

***Ingresos***

En materia de ingresos, el Municipio recaudó $230.231 millones en el sector educación, de los cuales el 94% corresponde a ingresos corrientes de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) – Educación ($215.577 millones) y el 6% restante de los ingresos ($14.654 millones) corresponde a recursos de capital, entre rendimientos financieros, y recursos del balance.

|  |  |
| --- | --- |
| **TABLA 1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2017 SGP (MILLONES DE PESOS)** | |
| **INGRESOS TOTALES** | **RECAUDO 2017** |
| **Ingresos Corrientes** | **215,577** |
| **Sistema General de Participaciones -Educación** | **215,577** |
| **Prestación de servicios** | **203,525** |
| Con Situación de Fondos | 171,266 |
| Sin Situación de Fondos | 32,258 |
| **Calidad** | **12,052** |
| Calidad Ordinaria | 5,892 |
| Gratuidad | 6,160 |
| **Ingresos de Capital** | **14,654** |
| **Rendimientos Financieros** | **700** |
| **Recursos del Balance** | **13,461** |
| Superávit fiscal de la vigencia anterior | 11,435 |
| Superávit fiscal de las vigencias anteriores no incorporadas |  |
| Cancelación de reserva | 2,026 |
| **Reintegro** | **493** |
| **INGRESOS TOTALES** | **230,231** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte de 31 de diciembre de 2017.

Frente al reporte realizado por la Entidad en el FUT, se presentó una diferencia en el rubro *“Cancelación de reservas”* el cual fue reportado dentro del concepto de “*Superávit fiscal de la vigencia anterior”.*

***Gastos***

En lo correspondiente al gasto, durante el año 2017 se comprometieron $220.195 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron $217.924 millones y se pagaron $217.924 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y las anteriores se comprometieron de la siguiente manera: $201.783 millones en cobertura, $6.267 millones en calidad, $11.404 millones en gratuidad, $174 millones en eficiencia-conectividad y $277 millones en NEE.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 2 GASTOS A DICIEMBRE DE 2017 SGP (MILLONES DE $)** | | | |
| **RUBRO** | **COMPROMISO** | **OBLIGACIONES** | **PAGOS** |
| **GASTOS SGP -Educación** | **220,195** | **217,924** | **217,924** |
| **COBERTURA** | **201,783** | **200,702** | **200,702** |
| **Gastos de Personal** | **146,838** | **146,449** | **146,449** |
| Personal Docente | 119,697 | 119,309 | 119,309 |
| Personal Directivo - Docente | 14,290 | 14,290 | 14,290 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 12,843 | 12,843 | 12,843 |
| Viáticos y Gastos de Viaje | 8 | 7 | 7 |
| **Aportes Patronales** | **47,550** | **47,550** | **47,550** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 31,215 | 31,215 | 31,215 |
| Con situación de fondos(Docentes y Directivos Docentes) | 11,659 | 11,659 | 11,659 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 4,675 | 4,675 | 4,675 |
| **Gastos Generales** | 314 | 286 | 286 |
| **Sentencias y Conciliaciones** | 99 | 99 | 99 |
| **Contratos para la Prestación del Servicio Educativo** | 6,422 | 6,221 | 6,221 |
| **Contratos Aseo y Vigilancia** | 560 | 98 | 98 |
| **CALIDAD** | **6,267** | **5,351** | **5,351** |
| Mantenimiento de Infraestructura Educativa | 667 | 666.81 | 667 |
| Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas | 2,483 | 2,477.78 | 2,478 |
| Transporte Escolar | 200 | 193.39 | 193 |
| Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos | 98 | 91.12 | 91 |
| Alimentación Escolar | 2,096 | 1,289.55 | 1,290 |
| Diseño e implementación de Planes de Mejoramiento | 313 | 227.21 | 227 |
| Dotación Institucional de Infraestructura Educativa | 400 | 400 | 400 |
| Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje | 10 | 5.50 | 6 |
| **CONECTIVIDAD** | **174** |  |  |
| **GRATUIDAD** | **11,404** | **11,404** | **11,404** |
| **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES** | **277** | **218** | **218** |
| **APLICACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES** | **291** | **248** | **248** |

Fuente: Ejecución presupuestal entregada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2017.

Frente a la información reportada en el FUT por parte de la Entidad Territorial, se detectó que para la vigencia 2017 presentó algunas inconsistencias frente a los aportes patronales, la Entidad reporta $5.326 millones correspondientes al personal de las instituciones educativas dentro del rubro de personal docente. En el formulario se reportó no haber tenido gastos generales, pero en la ejecución presupuestal se detectaron $90 millones correspondientes al fortalecimiento de procesos de modernización de la secretaría de educación, materiales y suministros para la secretaría y contratos para el apoyo administrativo en la prestación del servicio educativo.

Igualmente, el Municipio reportó incorrectamente los proyectos de bilingüismo y foro educativo (91 millones) como “*Capacitación docente*”, los cuales se deben clasificar dentro del rubro de “*Proyectos educativos transversales”.* Referente a los recursos destinados a conectividad, en el FUT se reportó haber empleado $488 millones en este rubro, valor que difiere de lo registrado en la ejecución presupuestal, que muestra un gasto de $399 millones; adicionalmente, el Documento de Distribución DD-SGP-21-2017 indica haber asignado un total de $821 millones al municipio para su uso en este concepto, faltando $422 millones por comprometer en la vigencia.

Por otro lado, mediante oficio No. de radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019, el Ministerio de Educación indica que no se asignaron recursos al Municipio de Ibagué para internados; sin embargo, la Entidad reporta en el FUT un total de $400 millones invertidos en este concepto, los cuales según ejecución presupuestal corresponden a mobiliario escolar que debió ser clasificado dentro del rubro *“Dotación Institucional de Infraestructura Educativa”*.

El análisis de la ejecución presupuestal también permitió detectar que el municipio incurrió en el pago de primas extralegales dentro de las cuales se encuentran: al personal de las instituciones educativas se les reconocieron $1.367 millones por prima técnica y $11 millones de incremento por antigüedad. Así como el uso del superávit de vigencias anteriores para el pago de: alimentación escolar ($966 millones), energía ($263 millones), proyectos especiales ($200 millones), gratuidad ($5.243 millones) y sueldos ($1.293 millones).

En cuanto a los gastos administrativos de la vigencia 2017, el Documento de Distribución No. DD-SGP-14-2017 estableció un monto máximo de gastos para este fin $18.242 millones. En la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 el gasto administrativo ascendió a $13.717 millones, según el siguiente detalle:

|  |  |
| --- | --- |
| **TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD VIGENCIA 2017 Valores en millones** | |
| **CONCEPTO** | **Valor** |
| Gastos Nómina Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 12,843 |
| Gastos Generales Secretaría de Educación | 314 |
| Contratación Servicios de Aseo y Vigilancia | 560 |
| **TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS** | **13,717** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2017.

De acuerdo con lo anterior, la Entidad cumplió con los límites de gastos administrativos definidos por la Nación para esta Secretaría de Educación.

***Cierre de Tesorería vigencia 2017***

Sobre el cierre del 2.017, la ejecución presupuestal de ingresos y gastos arrojó un resultado presupuestal superavitario para el sector educativo de $10.036 millones y evidenció que la entidad debió constituir reservas por $2.272 millones y tener como mínimo disponible en caja y bancos $12.307 millones. Al comparar la información de tesorería contra la presupuestal, se encontró que ésta es inconsistente entre sí. Los valores de superávit, saldo en caja y reservas que debió constituir la entidad en 2017, según el ejercicio presupuestal no coinciden con los resultados de tesorería.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 4. Información de cierre de vigencia 2017. Tesorería Vs. Presupuesto (En millones de $)** | | | | |
| **CONCEPTO** | **SEGÚN EJECUCIÓN** | **SEGÚN INFORME** | **DIFERENCIA**  **(1-2)** | **FUT** |
| **PRESUPUESTAL (1)** | **DE TESORERÍA\* (2)** |
| 1. Ingresos (Recaudados) | 230,231 |  |  |  |
| 2. Gastos (Comprometidos) | 220,195 |  |  |  |
| 3. Gastos (Obligados) | 217,924 |  |  |  |
| 4. Pagos | 217,924 |  |  |  |
| Superávit (1) - (2) | 10,036 | 7,788 | - 2,248 | 1,314 |
| Reservas (2) - (3) | 2,272 | 2,271 | - 1 | 2,768 |
| Cuentas por pagar (3) – (4) | - | - | - |  |
| Exigibilidades | - | - |  | 8,113 |
| Saldo en Caja y Bancos (1) - (4) | 12,307 | 11,627 | - 680 | 12,195 |

Fuente: Cálculos DAF con base en la información presupuestal de diciembre de 2017, cierre de tesorería del Municipio de Ibagué e Información reportada por la Tesorería Municipal en el Formulario Único Territorial.

Así mismo, la información suministrada por el Municipio en el cierre de tesorería de la vigencia 2017, no coincide con la información reportada en la Categoría Cierre Fiscal del FUT para la misma vigencia.

Adicionalmente, se corroboraron los extractos bancarios enviados por la Entidad obteniendo los siguientes saldos al 31 de diciembre del año 2017:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Saldo Cuentas Bancarias al 31 de diciembre del 2017** | | |
| **Banco/ Cuenta** | **Nro. de cuenta** | **Saldo** |
| Banco Agrario | 3488 | $2,449,471 |
| Banco Agrario / Calidad | 3526 | $3,014,431,666 |
| Banco Agrario | 3534 | $1,210,572,682 |
| Banco Av. Villas | 403-09366-9 | $216,641,809 |
| Banco Occidente | 300-09295-8 | $45,943,584 |
| Banco Popular / Cuenta Maestra | 220-550-06284-8 | $4,155,461,811 |
| Banco Popular /Tesorería | 220-550-21192-4 | $291,461,059 |
| Banco Popular/ Tesorería Canasta Educativa | 220-550-21193-2 | $89,535,821 |
| Banco Popular/ Tesorería Prest del Servicio | 220-550-22751-6 | $846,924,643 |
| Banco Popular | 220-550-23300-1 | $1,554,259,679 |
| Banco Popular | 220-550-23314-2 | $117,384 |
| Banco Popular | 220-550-24422-2 | $110,965 |
| Banco Popular | 220-550-23041-1 | $4,559,496 |
| **Saldo Total** | | **$11,432,470,070** |

Fuente: Cálculos DAF con base en los extractos bancarios enviados por la Entidad Territorial.

El saldo anterior no tiene relación con el cierre de tesorería enviado por la entidad, ni con el reportado en la Categoría de Cierre Fiscal del FUT; por otro lado, las cuentas bancarias relacionadas por el municipio no corresponden a las cuentas maestras registradas ante el MEN para el Municipio de Ibagué, según lo indicado en el oficio con No de radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **BANCO** | **CLASE CTA** | **No. CTA** | **CONCEPTO** |
| BANCO POPULAR S. A. | AHR | 220550274070 | SGP – NOMINA |
| BANCO POPULAR S. A. | AHR | 220550274088 | SGP - DIF. NOMINA |
| BANCO POPULAR S. A. | AHR | 220550274096 | SGP – CALIDAD |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional oficio No de radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019

## **Vigencia 2018**

***Ingresos***

Para la vigencia 2018 el municipio recaudó $235.390 millones en el sector educación, de los cuales el 95% corresponde a ingresos corrientes de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) – Educación ($223.923 millones) y el 5% restante de los ingresos ($11.467 millones) corresponde a recursos de capital, entre rendimientos financieros, y recursos del balance. No existen diferencias entre lo recaudado por la Entidad Territorial y lo reportado en el FUT.

|  |  |
| --- | --- |
| **TABLA 1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2018 SGP (MILLONES DE PESOS)** | |
| **INGRESOS TOTALES** | **RECAUDO 2018** |
| **Ingresos Corrientes** | **223,923** |
| **Sistema General de Participaciones -Educación** | **223,923** |
| **Prestación de servicios** | **214,761** |
| Con Situación de Fondos | 185,693 |
| Sin Situación de Fondos | 29,067 |
| **Calidad** | **9,161** |
| Calidad Ordinaria | 3,709 |
| Gratuidad | 5,451 |
| **Ingresos de Capital** | **11,467** |
| **Rendimientos Financieros** | **842** |
| **Recursos del Balance** | **10,222** |
| Superávit fiscal de la vigencia anterior | 10,222 |
| **Reintegro** | **404** |
| **INGRESOS TOTALES** | **235,390** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte de 31 de diciembre de 2018.

***Gastos***

En lo correspondiente al gasto, durante el año 2018 se comprometieron $225.596 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron $223.012 millones y se pagaron $223.012 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y las anteriores se comprometieron de la siguiente manera: $213.600 millones en cobertura, $5.978 millones en calidad, $5.452 millones en gratuidad, $174 millones en eficiencia-conectividad y $392 millones en NEE.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 2 GASTOS A DICIEMBRE DE 2018 SGP (MILLONES DE )** | | | |
| **RUBRO** | **COMPROMISO** | **OBLIGACIONES** | **PAGOS** |
| **GASTOS SGP –Educación** | **225,596** | **223,012** | **223,012** |
| **COBERTURA** | **213,600** | **212,982** | **212,982** |
| **Gastos de Personal** | **160,219** | **159,991** | **159,991** |
| Personal Docente | 129,821 | 129,821 | 129,821 |
| Personal Directivo - Docente | 16,887 | 16,661 | 16,661 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 13,498 | 13,498 | 13,498 |
| Viáticos y Gastos de Viaje | 13 | 11 | 11 |
| **Aportes Patronales** | **44,449** | **44,449** | **44,449** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 27,104 | 27,104 | 27,104 |
| Con situación de fondos(Docentes y Directivos Docentes) | 12,657 | 12,657 | 12,657 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 4,688 | 4,688 | 4,688 |
| **Gastos Generales** | 430 | 379 | 379 |
| **Sentencias y Conciliaciones** | 2 | 2 | 2 |
| **Contratos para la Prestación del Servicio Educativo** | 7,405 | 7,208 | 7,208 |
| **Contratos Aseo y Vigilancia** | 1,096 | 954 | 954 |
| **CALIDAD** | **5,978** | **4,217** | **4,217** |
| Mantenimiento de Infraestructura Educativa | 78 | 78 | 78 |
| Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas | 2,520 | 2,516 | 2,516 |
| Transporte Escolar | 572 | 425 | 425 |
| Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos | 217 | 143 | 143 |
| Alimentación Escolar | 2,043 | 560 | 560 |
| Diseño e implementación de Planes de Mejoramiento | 399 | 348 | 348 |
| Dotación Institucional de Infraestructura Educativa | 139 | 139 | 139 |
| Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje | 10 | 9 | 9 |
| **CONECTIVIDAD** | **174** | **-** | **-** |
| **GRATUIDAD** | **5,452** | **5,452** | **5,452** |
| **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES** | **392** | **361** | **361** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2018.

En relación con el reporte en el FUT realizado por la Entidad, este presenta discrepancias con la ejecución presupuestal, principalmente en rubros como los aportes a seguridad social y parafiscales sin situación de fondos reportando $31.534 millones ($4.430 millones de diferencia), con situación de fondos con $7.050 millones (diferencia de $5.607 millones), y al personal administrativo de las entidades educativas con reporte de $11.163 millones ($6.475 millones de diferencia), también en el rubro de sentencias y conciliaciones donde se reportó un pago de $1.047 millones ($1.415 millones de diferencia) y conectividad $1.992 millones ($1.817 millones de diferencia).

En general el total de compromisos evidenciados en la ejecución presupuestal fue de $225.596 millones, mientras que el total de compromisos reportados en el FUT ascendió a los $237.019 millones ($11.496 millones de diferencia), discrepancias que deben ser discutidas y conciliadas con la entidad territorial en la visita de reconocimiento.

Adicionalmente, al igual que la vigencia anterior, la entidad comprometió recursos para el pago de primas extralegales de la siguiente manera: (1) al personal administrativo de las instituciones educativas se les reconoció $1.361 millones de prima técnica y $11 millones por incremento de antigüedad, (2) al personal docente se les reconoció $34 mil pesos por otras primas de orden nacional, junto con $4.115 millones por concepto de “*Bonificaciones*” las cuales deben ser verificadas en la visita de reconocimiento.

Frente a recursos de vigencias anteriores, el Municipio de Ibagué comprometió con esta fuente: $743 millones para alimentación escolar, $399 millones para proyectos especiales, $266 millones para transporte escolar, $78 millones para mejoramiento de la infraestructura educativa, $139 para mobiliario escolar, $5.172 millones para sueldos, $531 millones para incentivos al mejoramiento de la calidad y $174 millones para conectividad. Se debe verificar en visita de reconocimiento si para esa vigencia la Entidad contaba o no con deudas laborales certificadas por el MEN y que por lo tanto tenía la autorización necesaria para el uso de estos recursos.

El Documento de Distribución DD-SGP-38-2018 asignó al Municipio de Ibagué un total de $778 millones para Conectividad, lo cuales no fueron ejecutados por la Entidad, pues los $174 millones comprometidos correspondían a superávit de las vigencias anteriores. Se debe indagar en visita de reconocimiento las razones de esta situación.

En cuanto a los gastos administrativos, el Documento de Distribución DD-SGP-24-2018 estableció un monto máximo de gastos para este fin de $20.464 millones. En la ejecución presupuestal de la vigencia 2018 el gasto administrativo ascendió a $15.040 millones, de acuerdo al siguiente detalle:

|  |  |
| --- | --- |
| **TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD VIGENCIA 2018 Valores en millones** | |
| **CONCEPTO** | **Valor** |
| Gastos Nómina Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 13,498 |
| Gastos Nómina Personal Administrativo de la Secretaría de Educación | - |
| Gastos Personal Administrativo (Aportes patronales) | - |
| Gastos Generales Secretaría de Educación | 430 |
| Contratación Servicios de Aseo y Vigilancia | 1,096 |
| **TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS** | **15,024** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2018.

De acuerdo a lo anterior, la Entidad cumplió con los límites de gastos administrativos definidos por la Nación para esta Secretaría de Educación.

***Cierre de Tesorería vigencia 2018***

Sobre el cierre de 2.018, la ejecución presupuestal de ingresos y gastos arrojó un resultado presupuestal superavitario para el sector educativo de $9.794 millones y evidenció que la entidad debió constituir reservas por $2.584 millones y tener como mínimo disponible en caja y bancos $12.378 millones. Al comparar la información de tesorería contra la presupuestal, se encontró que ésta es inconsistente entre sí. Los valores de superávit y reservas que debió constituir la entidad en 2018, así como los del saldo en caja y bancos según el ejercicio presupuestal no coinciden con los resultados de tesorería.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 4. Información de cierre de vigencia 2018. Tesorería Vs. Presupuesto** | | | | |
| **(En millones de $)** | | | | |
| **CONCEPTO** | **SEGÚN EJECUCIÓN** | **SEGÚN INFORME** | **DIFERENCIA** | **FUT** |
| **PRESUPUESTAL** | **DE TESORERÍA\*** |
| 1. Ingresos (Recaudados) | 235,390 |  |  |  |
| 2. Gastos (Comprometidos) | 225,596 |  |  |  |
| 3. Gastos (Obligados) | 223,012 |  |  |  |
| 4. Pagos | 223,012 |  |  |  |
| Déficit o superávit (1) - (2) | 9,794 | 10,130 | 336 | 8,850 |
| Reservas (2) - (3) | 2,584 | 2,449 | - 135 | 2,449 |
| Cuentas por pagar (3) – (4) | - |  | - | - |
| Exigibilidades | - |  |  | 1,709 |
| Saldo en Caja y Bancos (1) - (4) | 12,378 | 11,476 | - 902 | 13,007 |

Fuente: Cálculos DAF con base en la información presupuestal de diciembre de 2018, cierre de tesorería del Municipio de Ibagué e Información reportada por la Tesorería Municipal en el Formulario Único Territorial

Así mismo, la información en el cierre de tesorería suministrada por el Municipio para la vigencia 2018 no coincide ni con la información reportada en la Categoría Cierre Fiscal del FUT para la misma vigencia, ni con el saldo de los extractos bancarios enviados por la Entidad de las cuentas donde administra los recursos del SGP-Educación.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Saldo Cuentas Bancarias al 31 de diciembre del 2018** | | |
| **Banco** | **Nro. de cuenta** | **Saldo** |
| Banco Agrario | 4-6601-301348-8 | 2,475,189 |
| Banco Av Villas | 403-09366-9 | 71,264 |
| Banco Popular | 220-550-27408-3 | 9,037,218,315 |
| Banco Popular | 220-550-27407-0 | 1,987,665,454 |
| Banco Popular | 220-550-27647-1 | 1,709,202,956 |
| Banco Popular | 220-550-27409-6 | 270,565,225 |
| **Saldo Total** | | **$13,007,198,403** |

Fuente: Extractos bancarios enviados por la Entidad Territorial.

Al cierre de la vigencia las cuentas bancarias relacionadas en los extractos enviados por el Municipio siguen presentando diferencias frente a las cuentas maestras relacionadas por el Ministerio de Educación Nacional para la Entidad Territorial. Adicionalmente, la Entidad allega un certificado por parte del director del grupo de tesorería en el cual se relacionan las cuentas bancarias empleadas para el manejo de los recursos del SGP-Educación; llama la atención que dentro de las cuatro cuentas relacionadas la Entidad envía el extracto de solo 3, faltando por envío aquella con número de cuenta 220550274088 del Banco Popular; por el contrario, envía el extracto bancario de 3 cuentas adicionales que no fueron tenidas en cuenta en el certificado de tesorería. Por lo anterior, se hace necesario aclarar en visita de reconocimiento cuáles realmente son las cuentas maestras que emplea el Municipio para la administración de los recursos.

## **Vigencia 2019**

***Ingresos***

A septiembre del año 2019, se incorporaron $161.627 millones en el sector educación, de los cuales el 99.6% corresponde a ingresos corrientes de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) – Educación ($160.916 millones) y el 0.4% restante de los ingresos ($711 millones) corresponde a recursos de capital, entre rendimientos financieros, recursos del balance y reintegros.

|  |  |
| --- | --- |
| **TABLA 1. INGRESOS A SEPTIEMBRE DE 2019 SGP (MILLONES DE PESOS)** | |
| **INGRESOS TOTALES** | **RECAUDO 2019** |
| **Ingresos Corrientes** | **160,916** |
| **Sistema General de Participaciones -Educación** | **160,916** |
| **Prestación de servicios** | **158,690** |
| Con Situación de Fondos | 131,791 |
| Sin Situación de Fondos | 26,899 |
| **Calidad** | **2,226** |
| Calidad Ordinaria | 2,226 |
| Gratuidad |  |
| **Ingresos de Capital** | **711** |
| **Rendimientos Financieros** | **647** |
| **Recursos del Balance** | **22** |
| Superávit fiscal de la vigencia anterior | 22 |
| **Reintegro** | **43** |
| **INGRESOS TOTALES** | **161,627** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte de 31 de septiembre de 2019.

***Gastos***

En lo correspondiente a los gastos incurridos hasta septiembre del año 2019, se habían comprometido $177.172 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se habían obligado $158.282 millones y se habían pagado $134.296 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y las anteriores se comprometieron de la siguiente manera: $166.089 millones en cobertura, $3.504 millones en calidad, $417 para conectividad y $5.265 millones para gratuidad.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 2 GASTOS A SEPTIEMBRE DE 2019 SGP (MILLONES DE $)** | | | |
| **RUBRO** | **COMPROMISO** | **OBLIGACIONES** | **PAGOS** |
| **GASTOS SGP –Educación** | **177,172** | **158,282** | **134,296** |
| **COBERTURA** | **166,089** | **150,169** | **126,287** |
| **Gastos de Personal** | **115,521** | **115,517** | **93,731** |
| Personal Docente | 97,244 | 97,244 | 77,288 |
| Personal Directivo - Docente | 8,769 | 8,769 | 6,938 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 9,504 | 9,504 | 9,504 |
| Viáticos y Gastos de Viaje | 4 | 1 | 1 |
| **Aportes Patronales** | **40,729** | **28,926** | **26,830** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 27,068 | 15,265 | 15,265 |
| Con situación de fondos(Docentes y Directivos Docentes) | 10,053 | 10,053 | 7,957 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 3,608 | 3,608 | 3,608 |
| **Gastos Generales** | 431 | 302 | 302 |
| **Contratos para la Prestación del Servicio Educativo** | 8,048 | 5,162 | 5,162 |
| **Contratos Aseo y Vigilancia** | 1,360 | 262 | 262 |
| **CALIDAD** | **3,504** | **2,035** | **2,035** |
| Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas | 1,854 | 1,853.82 | 1,854 |
| Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos | 174 | 126.65 | 127 |
| Alimentación Escolar | 1,445 | 54.27 | 54 |
| Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje | 30 | - | - |
| **CONECTIVIDAD** | **417** | **-** | **-** |
| **GRATUIDAD** | **5,265** | **5,265** | **5,265** |
| **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES** | **532** | **457** | **354** |
| **APLICACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES** | **1,366** | **356** | **356** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte de 31 de septiembre de 2019.

Frente al reporte realizado a la fecha por la Entidad en el FUT, se presentaron ciertas diferencias frente a la ejecución presupuestal, $5.616 millones correspondientes a gastos del personal docente fueron reportados como gastos del personal Directivo- docente, $4.593 relacionados a aportes con situación de fondos se reportaron dentro del rubro de aportes al personal administrativo de instituciones educativas, $64 millones correspondientes a bilingüismo y proyectos especiales (los cuales se clasifican como proyectos educativos transversales) fueron reportados como capacitación al personal docente, finalmente la Entidad no reporta $54 millones de alimentación escolar cuya fuente es superávit de vigencias anteriores.

Al igual que las anteriores dos vigencias, a septiembre del 2019 la entidad había comprometido recursos del balance en los siguientes conceptos: Bilingüismo ($800 millones), Proyectos especiales ($408 millones) y alimentación escolar ($54 millones).

Adicionalmente, la entidad comprometió recursos para el pago de primas extralegales de la siguiente manera: (1) al personal administrativo de las instituciones educativas se les reconoció $1.018 millones de prima técnica y $6 millones por incremento de antigüedad. Por otro lado, $5.616 millones comprometidos por el Municipio para bonificaciones y $97 millones comprometidos para plan de bienestar y estímulos.Se debe aclarar en visita de reconocimiento el origen y legalidad de estos gastos.

# **PROBLEMÁTICA**

El Ministerio de Educación Nacional en oficio enviado a esta dirección el 30 de agosto del 2019 mediante radicado 1-2019-080480, señala como posibles eventos de riego en la ejecución de los recursos SGP-Educación por parte del Municipio de Ibagué, los siguientes hechos:

1. *“El presupuesto de ingresos de Calidad Matrícula no fue ajustado conforme al monto distribuido en la vigencia 2018 por $4.451 millones presentando un recaudo inferior por $3.709 millones.*
2. *Presenta diferencias entre los valores incorporados para Prestación de Servicios con situación de fondos por $168 millones y recursos sin situación de fondos por la misma cuantía.*
3. *Los gastos asociados a la nómina de funcionamiento son registros en inversión en el concepto de Modernización, igualmente son reportados en FUT-Inversión.*
4. *Realiza pagos por concepto de Sentencias y Conciliaciones con recursos de Prestación de Servicio por cuantía mínima en las vigencias 2018 y 2019.*
5. *Se identificaron inconsistencias entre el resultado presupuestal conforme a la ejecución de gastos, estado de tesorería, e información reportada en la categoría Cierre Fiscal del FUT vigencia 2018. Situación generada por pagos efectuados con Calidad Matrícula cuando correspondían a otros recursos como Prestación del Servicio o en otros cados a fuentes diferentes del SGP Educación, lo que evidencia falta de conciliación de los recursos y depuración oportuna de la información financiera. Igualmente, se identificó que constituyeron las Cuentas Maestras con saldos inconsistentes. De la verificación se obtuvo el siguiente resultado de recursos de balance:*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *CONCEPTO* | *RESULTADO PRESUPUESTAL* | *CIERRE FISCAL FUT* | *ESTADO DE TESORERIA* |
| *Prestación del Servicio* | *4.020.538.543* | *8.579.103.518* | *10.180.626.713* |
| *Calidad Matrícula* | *955.527.283* | *270.565.225* | *(1.331.205.998)* |

*Fuente: Presupuesto ETC 2018- Información Tesorería ETC-FUT 2018.*

1. *Manejo de recursos del SGP Educación en cuentas ordinarias, incumpliendo lo establecido en la Ley 1753 de 2015 y la Resolución 12829 de 2017 sobre la obligatoriedad de administrar estos recursos en cuentas maestras.*
2. *La Entidad viene generando desde 2013 un superávit de prestación del Servicio SSF de los recursos trasferidos a FOMAG por concepto de la previsión social de docentes y directivos docentes, presentando un excedente de tesorería que no corresponde a la realidad financiera de la entidad.*

*Por lo tanto, se ha venido solicitando a la entidad revisar la información para establecer con certeza si este excedente corresponde a valores a favor de la entidad los cuales deberían ser conciliados con Fiduprevisora como lo establece el artículo 11 del Decreto 3752 de 2003 sobre ajuste de cuantías. Al cierre de la vigencia 2017 presenta un superávit SSF por $2.297 millones, para la vigencia 2018 la entidad registra la suma de $4.261 millones.*

1. *La dotación de calzado y vestido de labor para la vigencia 2018 no fue entregada oportunamente a los servidores beneficiarios, conforme lo estipula la Ley 70 de 1988 y el Decreto reglamentario 1978 de 1989. La entidad suscribió el contrato con fecha 13 de diciembre por $452 millones de los cuales constituyó reserva presupuestal por $226 millones, demostrando una práctica inadecuada al comprometer el presupuesto en los últimos días del año, como la falta de planificación operativa y contractual.*

*Para la vigencia 2019, esta prestación se encuentra contemplada en el presupuesto por la suma de $642 millones sin registro presupuestal ni gestión contractual, incumpliendo la primera entrega, que debió realizarse el 30 de abril. Esta situación es reiterativa como se manifestó en la comunicación MEN 2018EE008432 del 23 de enero de 2018, sobre presuntos eventos de riesgo manejo de recursos SGP para Educación- Ibagué vigencia 2016 y 2017.*

1. *El acto administrativo que reglamente las zonas de difícil acceso para la vigencia 2018 fue expedido con fecha 2 de enero de 2018 incumpliendo con lo señalado en el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015. Para la vigencia 2019 la entidad no entregó el respectivo acto administrativo.*
2. *Los recursos distribuidos a la entidad en la vigencia 2018, para la conexión de los establecimientos educativos por $777 millones no fueron comprometidos. Sin embargo, la entidad ejecuta por este concepto con recursos de balance de Prestación de Servicio la suma de $174 millones sin atender lo dispuesto sobre el uso de superávit del SGP Educación Prestación del Servicio, definido en la Ley 1450 de 2011, la Ley 1753 de 2015 y el Decreto 923 de 2016, reglamentario de la Ley 715 de 2001.”*

Al respecto, esta Dirección se permite indicar lo siguiente:

1. La información suministrada por la Entidad Territorial permite verificar lo enunciado por el MEN, como se muestra a continuación:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Fuente** | **Ingresos** | **Gastos** | **Diferencia** | **Asignación** | **Problemática** |
| **Corriente** | 3,710 | 4,460 | (750) | 4,451 | Art. 21 Ley 715 del 2015 |
| **Superávit** | 10,222 | 1,799 | 8,423 | N/A | Cambio en la destinación de recursos |
| **Rendimientos Financiero** | 842 | 286 | 556 | N/A | N/A |
| **TOTAL** | **14,773** | **6,544** | **8,229** | **4,451** |  |

Fuente: Ejecución presupuestal al cierre de la vigencia 2018

De lo anterior se concluye, que el Municipio no solo no incorporó el total de los recursos asignados creando un déficit presupuestal dentro del componente de calidad; adicionalmente comprometió recursos superiores a los asignados y a los incorporados, actuando de manera contraria a lo estipulado por el artículo 21 de la Ley 715 del 2015.

Por otro lado, bajo oficio con radicado número 2017EE151548 del 25 de agosto del 2017, el Ministerio de Educación Nacional hizo saber a esta Dirección que al 2017 el Municipio de Ibagué tenía en trámite una solicitud para validación de deudas laborales por concepto de homologación por un total de $11.855 millones. Por lo anterior, el Municipio debió provisionar los recursos para el pago del pasivo que se encontraba en trámite, en caso de que fuera certificado por el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de aportar la totalidad de los recursos excedentes del Sistema General de Participaciones disponibles y reducir la presión de gasto sobre el Presupuesto General de la Nación, manteniendo la destinación impuesta por el artículo 148 de la Ley 1450 del 2011 para estos recursos.

El uso indebido de los excedentes del Sistema General de Participaciones- Educación, por parte de la Entidad se evidencia tanto en las vigencias 2017, 2018 y 2019.

1. Se verifica efectivamente que para la vigencia 2018 se presentaron diferencias entre los valores incorporados para Prestación de Servicios Con Situación de fondos por $168 millones y recursos Sin Situación de Fondos por la misma cuantía, al comparar el rubro de presupuesto definitivo y recaudo; sin embargo, al contrastar el recaudo informado por la Entidad y el PAC, no existen discrepancias entre los documentos. La actualización de esta situación será revisada en la visita de reconocimiento.
2. El análisis de las ejecuciones presupuestales para las vigencias 2017, 2018 y septiembre del 2019 permitió concluir que el Municipio no incurre en gastos de personal de la Secretaría de Educación con recursos del componente de Educación del Sistema General de Participaciones. Los conceptos clasificados como *Modernización* dentro de las ejecuciones corresponden a los pagos realizados al personal administrativo de las instituciones educativas, por lo que la Entidad hace su reporte en la hoja destinada a Inversión; la hoja de gastos de funcionamiento en el formulario FUT, indica que los gastos de la Secretaría de educación se cancelan con ICLD, lo cual concuerda con lo evidenciado en las ejecuciones. Pese a lo anterior, esta situación será confirmada en visita de reconocimiento.
3. Se confirmó a través de ejecuciones presupuestales que la Entidad territorial realizó pagos por concepto de Sentencias y Conciliaciones con recursos corrientes para la vigencia 2018 por un valor de $2 millones; sin embargo, la ejecución presupuestal a septiembre del 2019 no arroja uso de recursos por este concepto. Por lo tanto, el evento de riesgo se encuentra únicamente evidenciado en el año 2018.
4. Frente a las diferencias reportadas por el Ministerio en los resultados relacionados al cierre de la vigencia 2018, esta Dirección evidenció que el cierre fiscal reportado por el Municipio en el FUT, el cierre de tesorería y el resultado fiscal presupuestal presentan diferencias entre sí. Sin embargo, las cifras relacionadas por el MEN en su cuadro no concuerdan con las obtenidas por esta Dirección, como se muestra a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **PRESTACIÓN DE SERVICIO (Cifras en millones de pesos)** | | |
| **Ejecución Presupuestal** | **Cierre Fiscal FUT** | **Tesorería** |
| **Ingresos** | 214,761 |  | 223,823 |
| **Compromisos** | 213,600 |  | 215,309 |
| **Saldo de vigencia** | **1,161** | **8,579** | **8,514** |
|  | **CALIDAD SERVICIO (Cifras en millones de pesos)** | | |
| **Ejecución Presupuestal** | **Cierre Fiscal FUT** | **Tesorería** |
| **Ingresos** | 9,161 |  | 13,702 |
| **Compromisos** | 11,996 |  | 12,086 |
| **Saldo de vigencia** | **- 2,834** | **271** | **1,616** |

Fuente: Cálculos DAF con base en ejecución presupuestal cierre de vigencia 2018, cierre fiscal FUT vigencia 2018 y cierre de tesorería enviado por la Entidad Territorial vigencia 2018.

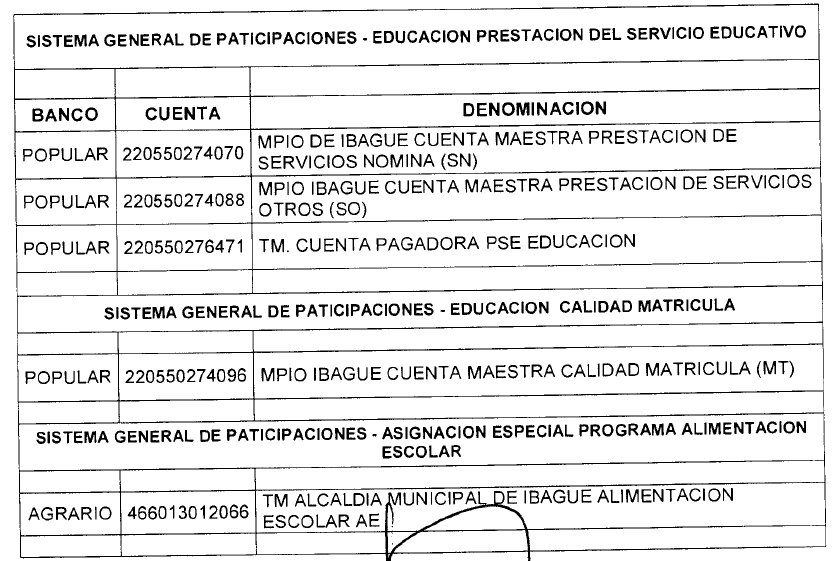
En la visita de reconocimiento se contrastarán los resultados mencionados anteriormente junto con la Entidad Territorial para determinar cuál fue el cierre definitivo que hizo el Municipio para la vigencia.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional informa la constitución de las Cuentas Maestras con saldos inconsistentes; frente a esto, en la solicitud de información realizada a la Entidad mediante oficio radicado No. 2-2019-046308 del 19 de noviembre del 2019 se solicitó el envío de los extractos bancarios de las cuentas en las cuales se administran recursos del Sistema General de Participaciones- Educación, enviándose los siguientes documentos:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla 3. Saldo Cuentas Bancarias al 31 de diciembre del 2018** | | |
| **Banco** | **Nro. de cuenta** | **Saldo** |
| Banco Agrario | 4-6601-301348-8 | 2,475,189 |
| banco Av. Villas | 403-09366-9 | 71,264 |
| Banco Popular | 220-550-27408-3 | 9,037,218,315 |
| Banco Popular | 220-550-27407-0 | 1,987,665,454 |
| Banco Popular | 220-550-27647-1 | 1,709,202,956 |
| Banco Popular | 220-550-27409-6 | 270,565,225 |
| **Saldo Total** | | **13,007,198,403** |

Fuente: Cálculos DAF con base a extractos bancarios enviados por la Entidad Territorial al 31 de diciembre del 2018.

Igualmente, el director del grupo de tesorería del Municipio de Ibagué adjuntó un certificado indicando que las siguientes son las cuentas para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones- Educación:



Fuente: Certificado del grupo de tesorería enviado por la Entidad Territorial.

Como se puede observar, existen incongruencias entre los documentos citados anteriormente, confirmando lo enunciado por el Ministerio de Educación y evidenciando un posible evento de riesgo en el uso de los recursos; se debe verificar en visita de reconocimiento cuáles son realmente las cuentas empleadas para el SGP-Educación y si estas coinciden con las reportadas como Cuentas Maestras.

1. Discutido en el punto anterior.
2. El Municipio de Ibagué envió actas del día 22 de febrero del 2019 correspondientes a la conciliación realizada con la Fiduprevisora para las vigencias 2003-2017 y 2018, en las cuales se acuerda un saldo a favor de la Fiduprevisora por $5.240 millones al 31 de diciembre del 2018. De lo anterior se confirma diligencia por parte del Municipio frente a la responsabilidad delgada mediante el artículo 11 del Decreto 3752 del 2003. Se debe preguntar en visita de reconocimiento sobre la conciliación referente a la vigencia 2019.
3. Se confirma posible evento de riesgo evidenciado por el Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, mediante los decretos No. 1000-0879 del 2 de octubre de 2017, 1000-0009 del 2 de enero de 2018 y 1000-0842 del 30 de julio de 2019 se establecieron las zonas de difícil acceso para las vigencias 2017, 2018 y 2019; por lo tanto, estos actos administrativos fueron expedidos de manera extemporánea de acuerdo al término establecido en el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015, siendo recurrente la práctica de la Entidad Territorial.
4. A través del Documento de Distribución DD-SGP-38-2018 se le asignaron $777 millones al Municipio de Ibagué por concepto de Conectividad para la vigencia 2018; las ejecuciones presupuestales para tal vigencia muestran un total de compromisos por este concepto de $174 millones cuya fuente correspondió a excedentes del Sistema General de Participaciones- Educación; de esta manera se confirma lo enunciado por el Ministerio de Educación Nacional y se evidencian posibles eventos de riesgo, no solo por la no ejecución del total de los recursos asignados para conectividad, sino además, por el uso inadecuado de los excedentes del sector y posible incumplimiento del artículo 148 de la Ley 1450 del 2011. Se debe discutir con la Entidad lo anteriormente enunciado en visita de reconocimiento.

El diagnóstico de los principales temas del sector educación revisados con la información remitida por el Municipio, según radicados 1-2019-114435 del 24 de diciembre del 2019 y 1-2019-116168 del 26 de diciembre del 2019, permitió que se identificaran inconvenientes asociados a:

## **Reportes de Información**

### **Inconsistencias en el Formulario Único Territorial**

El Formulario Único Territorial del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública CHIP, en su estructura tiene una serie de categorías. La información incluida por las entidades territoriales en las Categorías: Ingresos, Gastos de Funcionamiento, Gastos de Inversión, Cierre Fiscal, Cuentas por Pagar y Reservas le permiten a la Dirección General de Apoyo Fiscal evaluar la ejecución sectorial de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Con el objeto de evaluar la consistencia de la información reportada en las vigencias 2017, 2018 y septiembre de 2019, en el Formulario Único Territorial, la Dirección General de Apoyo Fiscal consultó los reportes realizados por el Municipio en el CHIP y como resultado se constataron las siguientes situaciones que evidencian inconsistencias en el reporte:

**Vigencia 2017**

* **Ingresos**

Para el 2017 la Entidad presentó cancelaciones de reservas por $2.026 millones, las cuales fueron reportados en el formato FUT como superávit fiscal de la vigencia anterior.

* **Gastos**

Se evidenció un mal reporte de los recursos Con Situación de Fondos, siendo $11.659 millones el total de compromisos en la ejecución presupuestal, pero en el formulario FUT tan solo se reportaron $6.333 millones, presentándose una diferencia de $5.326 millones. Este saldo ($5.326 millones) fue reportado de más en el concepto de aporte de seguridad social y parafiscales del personal administrativo de las instituciones educativas.

Aunado a lo anterior, la Entidad reportó no haber incurrido en gastos generales de la Secretaría de educación, sin embargo, le ejecución presupuestal permitió detectar los siguientes rubros: *“Contratos para el apoyo administrativo en la prestación del servicio educativo”* por $224 millones, “*Fortalecimiento procesos de modernización de la Secretaría de educación”* por $9 millones, “*Materiales y suministros para la Secretaría”* por $40 millones y “*Plan de bienestar y estímulos”* por $40 millones, para un total de gastos generales de la secretaría de educación de $314 millones que no fueron reportados.

Por otro lado, la Entidad destinó $60 millones para el Foro Educativo y $31 millones para Bilingüismo los cuales fueron reportados dentro del concepto de *Capacitación Docente*s, que según el Plan de Cuentas del FUT descargado desde la página web de CHIP corresponden a *“Recursos dirigidos a contratar los servicios de formación complementaria del personal docente y directivos docentes, enmarcados en los planes de mejoramiento institucional y aprobadas por el comité de capacitaciones de la entidad territorial certificada”´,* definición que no coincide con el objetivo final de los proyectos llevados a cabo; por lo anterior, la correcta cuenta para reportar debió ser *“Aplicación de proyectos educativos transversales”* .

Frente a los compromisos asociados a conectividad, la ejecución presupuestal de la vigencia evidenció un total de $174 millones por este concepto, sin embargo, la Entidad reportó un total de $488 millones en el FUT, presentando una diferencia de $314 millones. Por otra parte, el Municipio reportó compromisos por $400 millones para internados, sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional mediante oficio radicado No. 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019 informó a esta Dirección los recursos girados por este concepto al total de entidades territoriales beneficiarias, dentro de las cuales no se encuentra el Municipio de Ibagué; por lo anterior, el mobiliario escolar adquirido con estos recursos (según la ejecución presupuestal) debió reportarse dentro de la cuenta *Dotación Institucional.*

* **Cierre fiscal**

La información reportada en la categoría Cierre Fiscal del FUT discrepa del cierre de tesorería enviado por la Entidad así: frente al superávit, tesorería cerró con un saldo de $7.788 millones y se reportaron $1.314 millones; las reservas en tesorería ascendieron a $2.271 millones y en el FUT se reportaron $2.768 millones; el saldo en caja y bancos reportado en FUT fue de $12.195 millones mientras que tesorería indicó un total de $11.627 millones; tesorería no indicó en el cierre haber tenido exigibilidades mientras que en el FUT se reportaron $8.133 millones.

**Vigencia 2018**

* **Gastos**

Al igual que la vigencia anterior, la Entidad reportó compromisos por $150 millones en internados, los cuales no se registraron en la ejecución presupuestal. Frente a gastos generales, según la ejecución presupuestal el Municipio adquirió compromisos por: *Contratos para el apoyo administrativo en la prestación del servicio educativo”* por $238 millones, “*Fortalecimiento procesos de modernización de la Secretaría de educación”* por $78 millones, “*Materiales y suministros para la Secretaría”* por $23 millones y “*Plan de bienestar y estímulos”* por $89 millones, para un total de gastos generales de la secretaría de educación de $430 millones que no fueron reportados.

Adicionalmente, se evidenció el reporte de compromisos sin sustento en la ejecución presupuestal como, por ejemplo: conectividad cuyo valor en la ejecución ascendió a $174 millones, pero se reportaron $1.992 millones; sentencias y conciliaciones por un valor de $2 millones en la ejecución y $1.417 millones en el FUT; proyectos educativos transversales reportados en FUT por $1.229 millones, mientras que la ejecución presupuestal muestra compromisos por $60 millones. En general, el total de los compromisos en la ejecución es de $225.596 millones, frente a los $237.091 reportados en el FUT, presentando una diferencia de $11.495 millones lo cual evidencia un error de reporte.

* **Cierre fiscal**

Frente al cierre presupuestal de la Entidad, no hay consistencia entre la información enviada por el Municipio de tesorería y el reporte al FUT. Así, respecto al superávit obtenido, tesorería indicó un valor de $10.130 millones y reportó en el FUT $8.850 millones; para el caso de exigibilidades se reportó en FUT un saldo $1.709 millones, mientras que el cierre de tesorería no reportó saldo en este concepto; el FUT indicó un saldo en caja y bancos de $13.007 millones, mientras que el cierre de tesorería reportó 11.476 millones.

**Vigencia 2019**

* **Gastos**

El análisis de la ejecución presupuestal y el reporte en FUT con corte a septiembre reflejó el mal reporte de: los recursos comprometidos en el personal docente $91.627 millones mientras que la ejecución registró $97.244 millones, para una diferencia de $5.616 millones; diferencia que coincide con el mal reporte en el personal directivo docente, el cual en la ejecución registró compromisos por $8.769 millones y se reportaron $14.385 millones, concluyendo que los valores fueron cruzados. El evento anterior se repite en el caso de los recursos CSF y aportes del personal administrativo de las instituciones educativas, para el primero se reportaron compromisos por $5.460 millones mientras que la ejecución indicaba $10.053 millones, presentándose una diferencia de $4.593 millones, la cual coincide con la diferencia entre lo reportado ($8.201 millones) y la ejecución presupuestal ($3.608 millones) del segundo concepto enunciado.

Al igual que las vigencias auditadas anteriormente, la Entidad continúa reportando el foro educativo ($64 millones) y bilingüismo ($800 millones) dentro de la cuenta de *Capacitación Docente,* pero como ya se enunció, el rubro adecuado es *“Aplicación de proyectos educativos transversales”.* Frente a los recursos empleados en alimentación escolar, faltó el reporte de $54 millones en el formulario FUT los cuales según la ejecución presupuestal fueron financiados con excedentes del Sistema General de Participaciones-Educación.

**Evidencia:** Obra en el expediente:

* FUT inversiones vigencia 2017.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2017.
* Cierre de tesorería vigencia 2017.
* FUT-Cierre de tesorería 2017.
* FUT inversiones vigencia 2018.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2018.
* Cierre de tesorería vigencia 2018.
* FUT-Cierre de tesorería 2018.
* FUT inversiones vigencia 2019.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.

### **Inconsistencias en el Formato Único de Contratación.**

En la vigencia 2009, el Municipio de Ibagué celebró el contrato de concesión No. 1415 del 19 de noviembre año con la Unión Temporal Compañía de Jesús- Colegio San Ignacio- Fe y Alegría Ibagué; en este se pactó la atención máxima de 1.440 alumnos anuales durante un plazo de ejecución de 11 años, teniendo como fecha de vencimiento el 31 de diciembre del 2021. Para el año 2019, la Entidad reportó en el Formato Único de Contratación la atención de 1.480 estudiantes por medio de este contrato (No.1415), es decir, reportó 40 estudiantes más de los máximos contratados.

Adicionalmente, el contrato 1450 del 2019, fue reportado en el formato FUC con un total de 52 docentes oficiales para la atención de 1.420 alumnos, en la Institución educativa Santa Teresa de Jesús; no obstante, en el decreto de distribución de planta No. 0237 del 20 de marzo del 2019 se asignaron a esta misma institución un total de 48 docentes de aula y 7 administrativos, evidenciando errores en el reporte de información por parte de la Entidad Territorial.

Con estas acciones, la Entidad Territorial vulneró las condiciones de calidad del reporte de información relativa a la contratación del Servicio Educativo, definidas en los artículos 2.3.1.3.7.6 y 2.3.1.3.7.7 del Decreto 1075 de 2015. Así mismo, incumplió las obligaciones asignadas a las entidades territoriales certificadas en educación mediante el numeral 6.1.2 del artículo 6 de la Ley 715 de 2001, relativas a *“Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera”*.

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

* Contrato No. 1415 del 19 de noviembre del 2009.
* FUC vigencia 2019.

### **Inconsistencias en la información reportada en el SIMAT**

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 beneficiarios de esta Sección en el Sistema de Información de Matrícula establecido por el Ministerio de Educación Nacional para tal fin, tanto por la entidad territorial de origen certificada en educación, como por la* entidad territorial receptora certificada en educación”, adicionalmente el artículo 2.3.6.3. 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, los artículos 2.3.1.3.7.6 y 2.3.1.3.7.7 del mismo decreto determinan las condiciones de calidad del reporte de información relativa a la contratación del Servicio Educativo, mediante el reporte al Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT); así mismo, es de resaltar que es obligación de los municipios certificados, la administración y suministro de la información sobre el Sistema de Información Educativa de forma oportuna y con calidad en cumplimiento a lo estipulado por el reglamento y la Ley, como lo indican el numeral 7.10 del artículo 7, en la Ley 715 de 2001.

Aunado a la anterior, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2.3.1.3.7.6 del Decreto 1075 de 2015, *“Para los contratos de servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas, la matrícula se registrará como "No Contratada", en caso de que el estudiante sea atendido por un docente oficial; si es atendido por un docente contratado, la matrícula se registrará como "Contratada". Lo anterior para efectos estadísticos y de seguimiento a la planta de personal docente oficial”*.

La Dirección General de Apoyo Fiscal evaluó la consistencia entre el reporte realizado por la Entidad Territorial en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT en las vigencias 2017, 2018 y 2019, y la información reportada al Ministerio de Educación Nacional en el Formato Único de Contratación (FUC) de los mismos años, evidenciando que dichos reportes no se ajustan a lo definido por los artículos 2.3.1.3.7.6 y 2.3.1.3.7.7 del Decreto 1075 de 2015, ya descritos, como se muestra en la siguiente tabla:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 4. INCONSISTENCIAS EN REPORTE DE MATRÍCULA** | | | | |
| **Año** | **Contrato** | **MATRÍCULA CONTRATADA** | | |
| **Según contrato** | **Según SIMAT** | **Según FUC** |
| 2017 | Contrato 1415 del 2009 (Concesión) | 1.440 máximo | 1295 | 1356 |
| 2018 | 1400 | 1422 |
| 2019 | 1.429 | 1.480 |
| 2017 | Contrato 1416 de 2009 (Concesión) | 1.440 máximo | 981 | 1062 |
| 2018 | 1218 | 1277 |
| 2019 | 1.256 | 1.400 |
| 2017 | Contrato 0706 del 17 de marzo (Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico) | N/D | 1.403 (No esta reportado en SIMAT como contratado porque son atendidos por docentes oficiales) | 1440 |
| 2018 | Contrato 1292 del 26 de enero (Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico), Adición 01 del 21 de septiembre de 2018. | 1420 | 1.385 (No esta reportado en SIMAT como contratado porque son atendidos por docentes oficiales) | 1420 |
| 2019 | Contrato 1450 del 12 de marzo (Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico) | 1420 | 1.339 (No esta reportado en SIMAT como contratado porque son atendidos por docentes oficiales) | 1.420 |

Fuente: Cálculos DAF con base en el anexo 6A vigencias 2017, 2018 y septiembre del 2019 enviado por la Entidad Territorial, contratos 1415 y 1416 del año 2019, contrato 0706 del 2017, contrato 1292 del año 2018, contrato 1450 del año 2019, y reportes FUC para las vigencias 2017, 2018 y 2019.

De lo anterior se concluye que no existe coherencia entre la información reportada en el SIMAT y la reportada en el FUC (el cual se debe basar en el contrato), demostrando así falencias en los procesos internos de reporte por parte de la Entidad Territorial.

En consecuencia, se evidencia que la Entidad Territorial vulneró las condiciones de calidad del reporte de información relativa a la contratación del Servicio Educativo, definidas en los artículos 2.3.1.3.7.6 y 2.3.1.3.7.7 del Decreto 1075 de 2015. Así mismo, incumple las obligaciones asignadas a las entidades territoriales certificadas en educación mediante el numeral 7.10 del artículo 7 descrito en la Ley 715 de 2001, donde se estipula la obligación de las entidades territoriales en torno a la calidad y oportunidad de la información en cumplimiento de la reglamentación y las necesidades de la Nación.

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

* FUC vigencia 2017.
* FUC vigencia 2018.
* FUC vigencia 2019.
* Anexo 6A año 2017.
* Anexo 6A año 2018.
* Anexo 6A a septiembre del 2019.
* Contrato de concesión No. 1415 del 19 de noviembre de 2009.
* Contrato de concesión No. 1416 del 19 de noviembre de 2009.
* Contrato 0706 del 17 de marzo de 2017.
* Contrato 1292 del 26 de enero del 2018.
* Contrato 1450 del 12 de marzo de 2019.

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

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. 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 la entidad, entre otros.

La desactualización del DUE, en consecuencia, vulnera el artículo 2.3.6.3 del Decreto 1075 de 2015 y los artículos 1 y 2 de la Resolución 166 de 2003, al igual que incumple con el mandato del artículo 32 de la Ley 715 de 2001, según el cual las ETC deben contar con sistemas de información del sector educativo actualizados.

La Dirección de Apoyo Fiscal validó la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional mediante oficios radicado No. 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019 y radicado No. 1-2019-054142 del 11 de junio del 2019, encontrando que a abril del 2019 se identificaron 34 sedes educativas con inconsistencias, mientras que, a junio se identificaron 22 sedes educativas. En este sentido, aunque se registró una reducción del 35% en el número de inconsistencias identificadas por el Ministerio de Educación Nacional, aún se presentan errores de reporte por parte del Municipio.

La siguiente tabla detalla las actuales inconsistencias que deben ser subsanadas por la Entidad Territorial mediante la verificación de la información asociada a las sedes educativas en los sistemas de información DUE-SIMAT-SINEB (Humano):

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabla 4. Inconsistencias en la validación realizada por el MEN para el Municipio de Ibagué- Junio del 2019** | | |
| **INSTITUCIÓN** | **SEDE** | **ERRORES** |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 5 OLAYA HERRERA | Validación 9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 6 LA PLATICA | Validación 1 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 4 EL SALTO | Validaciones 7-8-9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 2 ANGEL ANTONIO ARCINIEGAS | Validación 9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 8 EL SECRETO | Validación 9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 9 EL RETIRO | Validación 9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 1 AMBIENTAL COMBEIMA | Validación 9 |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | SEDE 7 NICOLAS ESGUERRA | Validación 9 |
| INST EDUC GUILLERMO ANGULO GOMEZ | SEDE 3 ANDRES LOPEZ DE GALARZA | Validación 9 |
| INST EDUC GUILLERMO ANGULO GOMEZ | GUILLERMO ANGULO GOMEZ - SEDE PRINCIPAL | Validación 9 |
| INST EDUC MPAL. ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO | SEDE 1 ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO | Validación 9 |
| INST EDUC MPAL. ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO | SEDE 3 SAN CAYETANO | Validación 9 |
| INST EDUC MPAL. ALBERTO SANTOFIMIO CAICEDO | SEDE 2 LA FRANCIA | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 09 SINAI | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 1 FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | Validaciones 7-8-9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 2 PACANDE | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 3 VILLAMARIN | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 4 CHEMBE | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 5 LA ESPERANZA | Validaciones 1 - 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 6 LA PALMILLA | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 7 EL COLEGIO | Validación 9 |
| INST EDUC FRANCISCO DE PAULA SANTANDER | SEDE 8 CARRIZALES | Validación 9 |

Fuente: Informe de validación anexado al oficio MEN radicado No. 1-2019-054142 del 11 de junio del 2019

Ahora bien, al analizar la consistencia de grados autorizados en las sedes educativas de la jurisdicción de la Entidad con respecto al reporte de matrícula para la vigencia 2019, se identificaron sedes que se encuentran en estado “Activas” en el DUE, sin embargo, no presentan reporte de matrícula en el Anexo 6A allegado por el Municipio, lo cual se detalla a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 5. Diferencias de reporte entre el SIMAT y DUE a septiembre del 2019** | | | |
| **Instituciones** | **Sedes DUE - Activas** | **Sedes Reporte SIMAT** | **Diferencia** |
| INST EDUC BOYACA | 3 | 2 | la sede 2 casita encantada casa del niño, que se encuentra activa para grado 0 no presenta reporte de niños atendidos en el SIMAT. |
| INST EDUC JOSE JOAQUIN FLOREZ HERNANDEZ | 7 | 6 | La sede San Martín se encuentra activa para grados 0,1,2,3 y no presenta reporte de niños atendidos en el SIMAT |
| INST EDUC MUS AMINA MELENDRO DE PULECIO | 3 | 2 | La sede 03 belén se encuentra activa para grados 0,1,2,3,4,5 y no presenta reporte de niños atendidos en el SIMAT |
| INST EDUC TEC JOAQUIN PARIS | 3 | 2 | La sede 4 club de leones Combeima se encuentra activa para grados 0,1,2,3,4,5,21,22,23,24,25,26 y no presenta reporte de niños atendidos en el SIMAT |
| INSTITUCION EDUC NUEVA ESPERANZA LA PALMA | 3 | 2 | La sede 03 buenos aires se encuentra nueva y activa para grados 0,1,2,3,4,5 y no presenta reporte de niños atendidos en el SIMAT. |
| INST EDUC LAURELES | 9 | 6 | Las sedes sede 8 corozal, sede 6 dantas las pavas y sede 5 Altamira que se encuentran activas para grados 0,1,2,3,4,5, no presentan reporte de niños atendidos en el SIMAT. |
| INST EDUC SAN BERNARDO | 8 | 6 | Las sedes sede 2 yatay y sede 6 el ecuador que se encuentran activas para los grados 0,1,2,3,4,5, no presentan reporte de niños atendidos en el SIMAT. |
| INST EDUC TEC AMBIENTAL COMBEIMA | 8 | 7 | La sede 6 la Platica se encuentra activa para los grados 0,1,2,3,4,5 sin presentar reporte de niños atendidos en el SIMAT. |
| INST EDUC FERNANDO VILLALOBOS ARANGO | 15 | 14 | La sede 15 Manantial charco rico se encuentra activa pero en DUE no se plantean los grados autorizados |
| INST EDUC SAN JUAN DE LA CHINA | 10 | 9 | la sede 5 alto de San Rumaldo se encuentra activa para los grados 0,1,2,3,4,5 sin presentar reporte de niños atendidos en el SIMAT. |

Fuente: Anexo 6A a septiembre del 2019 y reporte DUE del Ministerio de Educación Nacional.

La información contenida en los diferentes documentos discrepa entre sí, incumpliendo el mandato del artículo 32 de la Ley 715 de 2001, según el cual las ETC 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 el secretario de educación departamental, municipal o distrital y para los funcionarios encargados de la administración de la planta o la nómina.

Adicionalmente, 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 el Municipio.

Se debe solicitar en visita de reconocimiento el reporte SIMAT al cierre de la vigencia 2019 de manera que se contraste nuevamente la información y se verifique la posible existencia del evento de riesgo.

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

* Informe de validación anexado al oficio MEN radicado No. 1-2019-054142 del 11 de junio del 2019.
* Anexo 6A a septiembre del 2019.
* Reporte DUE del Ministerio de Educación Nacional.

## **Aspectos Financieros y Fiscales**

### **Cambio en la destinación de recursos**

Ni las asambleas departamentales ni los concejos municipales tienen la facultad de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del nivel territorial; en relación con el régimen prestacional ni en la Constitución Política de 1886, ni en la de 1991 se otorgó competencia a las corporaciones públicas del nivel territorial para expedir actos administrativos reconociendo prestaciones sociales. De igual forma, 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 como el prestacional 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 con ponencia del Consejero Germán Alberto Bula Escobar, mencionó 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 Consejo de Estado, como en la Sentencia del 28 de enero de 2010 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.”*

**Detectados a través de ejecuciones presupuestales**

La auditoría de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017 permitió detectar que el Municipio de Ibagué incurrió en el pago de primas extralegales dentro de las cuales se encuentran: (1) $11 millones de incremento de antigüedad y $1.367 millones por prima técnica al personal administrativo de las instituciones educativas, (2) $36 mil pesos por otras primas del ordena nacional al personal docente, (3) al personal directivo docente se les reconoció $4 mil pesos de otras primas del orden nacional y $2.923 millones por bonificaciones.

Para la vigencia 2018, la entidad comprometió recursos para el pago de primas extralegales de la siguiente manera: (1) al personal administrativo de las instituciones educativas se les reconoció $1.361 millones de prima técnica, $11 millones por incremento de antigüedad y $530 millones por incentivo al mejoramiento de la calidad (2) $34 mil pesos por otras primas del orden nacional al personal docente, (3) al personal directivo docente se le pagaron $4.115 millones por bonificaciones.

Con corte al 30 de septiembre del 2019, la entidad comprometió recursos para el pago de primas extralegales de la siguiente manera: (1) al personal administrativo de las instituciones educativas se les reconoció $1.018 millones de prima técnica y $6 millones por incremento de antigüedad y (2) al personal docente se les reconoció $5.616 millones por bonificaciones.

Igualmente, llama la atención los gastos registrados con el nombre de “Plan de bienestar y estímulos” los cuales ascendieron para el año 2017 en $40 millones, para el año 2018 en $90 millones y para lo corrido de la vigencia 2019 en $97 millones.

Por lo anterior, se debe solicitar en visita de reconocimiento: los actos administrativos mediante los cuales la Entidad Territorial reconoce la prima técnica de los funcionarios a los que actualmente se les está pagando; cuadro donde se relacione el personal al que se le canceló la prima por incremento de antigüedad y en año en el cual ingresaron a la planta del Municipio; relaciones de las bonificaciones que se están cancelando, junto con las primas que la Entidad denomina como “otras primas del orden nacional”; conceptos de gasto cargados dentro de la cuenta “Plan de bienestar y estímulos” y acto administrativo donde se reconoce el incentivo al mejoramiento de la calidad educativa. Lo anterior, con el objetivo de determinar si existe o no un cambio en la destinación de recursos en los conceptos anteriormente citados.

**Detectados a través de la contratación**

Los recursos asignados a las entidades territoriales solo pueden ser utilizados para financiar las destinaciones establecidas en la normatividad vigente dentro del marco de sus competencias y funciones, las cuales se consagran taxativamente en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001. Por lo tanto, no existe autorización en la normatividad vigente que permita a las entidades territoriales certificadas en materia educativa financiar los objetos contractuales que a continuación se mencionan, con recursos del Sistema General de Participaciones – Educación.

En la vigencia 2017 la Entidad Territorial suscribió el convenio 1001 con el objeto de “*Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos entre municipio de Ibagué y la Caja de Compensación Familiar del Tolima- COMFATOLIMA, para el desarrollo de los juegos del Magisterio 2017 de la Secretaría de Educación de Ibagué”* por una cuantía de $40 millones. Es relevante recordar que, dentro del componente de nómina de la participación de Educación del Sistema General de Participaciones, se incluyen los aportes a la caja de compensación en sus aportes mensuales. Por tal motivo, solo se está haciendo cumplimiento de una obligación y el convenio no debería tener un aporte económico por parte de la Entidad Territorial adicional a los aportes ya descritos.

Igualmente, el Municipio celebró el contrato No. 2768 del 29 de octubre de 2019, cuyo objeto consiste en *“Contratar el arrendamiento de un espacio físico dentro del parque Divercity Viajero para que se inculque a los niños y niñas la importancia del derecho a la calidad educativa a través de herramientas pedagógicas que permitan vivir el significado de esto con el rol de artesanos siendo ingeniero de robótica y viviendo el deporte como parte de una mirada saludable”* por el valor de $226 millones, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones – Educación. Revisados los estudios previos, la necesidad prevista para la ejecución del contrato no se ajusta a los usos permitidos por el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, ni 16 del mismo cuerpo normativo. Si bien menciona que el contrato se ejecuta con el fin de contribuir en la calidad educativa, las actividades a ejecutar son lúdicas. En el mismo contrato, se pacta la entrega de suvenires a los niños que participen de la actividad, lo cual incurre en la prohibición del artículo 355 Constitucional.

El 28 de febrero de 2019, la Entidad Territorial celebró el Contrato No. 1196, con el objeto de “*Contratar la prestación de servicios profesionales de un licenciado en música, para apoyar las actividades del área de música, en el conservatorio de Ibagué Institución Educativa Amina Melendro de Pulecio del Municipio de Ibagué”* por valor de $22 millones. Una vez revisadas las obligaciones del contratista, se evidencia que las mismas consisten:

*“1. Apoyar en la elaboración de la declaratoria de Patrimonio Inmaterial en el Conservatorio de Ibagué Institución Educativa Amina Melendro del Municipio de Ibagué*

*2. Apoyar en la coordinación del proyecto “La música colombiana Una Viviencia en la Insitución Educativa Amina Melendro de Pulecio Conservatorio de Ibagué.*

*3. Apoyar en la dirección de la grupación musical “Son de pueblo Guambitos”.*

*4. Brindar acompañamiento a las labores propias de audicions de ingreso, audiciones finales, asignación de instrumento a los estudiantes del Conservatorio de Ibagué Institución Educativa Amina Melendro de Pulecio del Municipio de Ibagué.*

*5. Realizar la proyección social de la institución a través del portafolio musical aminense.*

*6. Apoyar la implementación del laboratorio de producción de audio y video de la institución.*

*7. Guardar la suficiente reserva profesional sobre la información que se obtenga de las actividades realizadas.*

*8. Presentar un informe mensual en el formato establecido por el supervisor del contrato.*

*9. Las demás que le sean asignadas por la Secretaría de Educación”*

De las obligaciones transcritas de la cláusula segunda del contrato, se evidencia que las mismas no tienen relación alguna con la prestación del servicio educativo en los términos de la Ley 715 de 2001.

Por otra parte, se encuentra el convenio No. 78 del 2 de febrero de 2017 que tiene como objeto “*Ordenar la transferencia de los recursos asignados por el Concejo Municipal de Ibagué mediante Acuerdo 032 de 2009 al Conservatorio de Ibagué Institución Educativa Técnica Musical AMINA MELENDRO DE PULECIO- Vigencia 2016”* cuya cuantía es $103 millones,la cual no es una institución educativa que imparta preescolar, primaria o secundaria, por lo tanto no atiende al criterio de destinación estipulado en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.

Así mismo, se encuentra el Contrato No. 2161 cuyo objeto es “*Contratar el suministro de 4.500 uniformes escolar en las tallas 6, 8,10,12,14, XS, S, M, L para estudiantes de las diferentes instituciones Educativas Oficiales del municipio de Ibagué”* por una cuantía de $619 millones. En la medida que no se pueden entregar subsidios con los recursos del SGP, este concepto de gasto no está autorizado por la normatividad; adicionalmente, no hay documentos que soporten la entrega de los uniformes en físico.

Lo anterior teniendo en cuenta que el artículo 355 de la Constitución Política prohíbe que se otorguen subsidios con cargo al erario público. A su vez, los subsidios deben analizarse a la luz de los criterios otorgados por la Corte Constitucional en Sentencia C-324 del 13 de mayo de 2009, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez, en donde se ha reconocido que podrán ser procedentes, como excepción al artículo 355 de la Constitución Política, siempre y cuando no se incurra en ninguno de los supuestos establecidos por el alto Tribunal Constitucional, a saber:

*“La prohibición general de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Carta se materializará cuando se registre, al menos uno, de los siguientes eventos:* ***(i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto****; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii)* ***la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo****; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado”.* (Énfasis fuera de texto)

Del aparte jurisprudencial transcrito, se evidencia la configuración de los dos supuestos subrayados, puesto que dicha destinación no se ajusta a los usos de la participación en educación del SGP descrita en los artículos 15 y 16 de la Ley 715 de 2001 y según los estudios previos del contrato, el contrato no se encuentra ajustado al plan de desarrollo municipal.

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

* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2017.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2018.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.
* Convenio No.78 del 16 de enero del 2017.
* Convenio No.1620
* Contrato 2161 del 16 de agosto del 2017.
* Contrato 2768 del 29 de octubre de2019 y sus estudios previos.

### **Inadecuado uso de los excedentes del Sistema General de Participaciones- Educación.**

En virtud del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 sólo las deudas originadas del reconocimiento de los costos del servicio educativo que tengan fundamento constitucional y legal pueden financiarse con recursos del superávit de la participación del SGP - Educación, previa validación y certificación por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Las ejecuciones presupuestales de las vigencias 2017, 2018 y septiembre del 2019, permiten entrever el uso inadecuado de los excedentes del SGP- Educación, como se especifica en la siguiente tabla:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Gastos financiados con excedentes del SGP-Educación**  **(Cifras en millones de pesos)** | | |
| **Vigencia** | **Concepto** | **Valor Compromisos** |
| 2017 | Alimentación Escolar | 996 |
| 2017 | Energía | 263 |
| 2017 | Proyectos Especiales | 200 |
| 2017 | Gratuidad | 5.243 |
| 2017 | Sueldos | 1.293 |
| 2018 | Alimentación Escolar | 743 |
| 2018 | Proyectos Especiales | 399 |
| 2018 | Transporte Escolar | 266 |
| 2018 | Mejoramiento de la infraestructura | 78 |
| 2018 | Mobiliario Escolar | 139 |
| 2018 | Sueldos | 5.172 |
| 2018 | Incentivo al mejoramiento a la calidad decreto 1075 de 2015 | 531 |
| 2018 | Conectividad | 174 |
| 2019 | Bilingüismo | 800 |
| 2019 | Proyectos Especiales | 409 |
| 2019 | Alimentación Escolar | 54 |
| **Total** | | **$16.760** |

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional en su oficio radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019 informa a esta Dirección que la Entidad Territorial tramitó solicitud de validación de deuda por homologación por un valor total de $11.855 millones y la cual a la fecha del oficio se encuentra en proceso de verificación. De lo anterior, se concluye que la Entidad no debió emplear los recursos del excedente del SGP-Educación pues los mismos tienen prelación para el pago de deudas laborales del sector, como lo indica el artículo 148 de la Ley 1450 del 2011, deudas que la Entidad sabía que existían y por lo tanto solicitó la validación de las mismas.

Así, existe un posible evento de riesgo por cambio en la destinación de recursos por parte de la Entidad Territorial, no obstante, los gastos detectados en las ejecuciones presupuestales serán discutidos en visita de reconocimiento con el Municipio, así como el estado actual de la deuda por homologación.

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

* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2017.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2018.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019

### **Falta de ejecución de los recursos de conectividad y NEE.**

Las ETC deben operar cumpliendo los fines y el principio de economía de la contratación estatal establecidos en los artículos 3° y 25° de la Ley 80 de 1993, los cuales establecen que se debe garantizar el cumplimiento de los fines estatales y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos. En el mismo sentido, el principio de la planeación de la contratación estatal establecido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y de los artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.1.1.6.3 y 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 del 2015, por cuanto es un deber de las entidades el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo indicados en los estudios y documentos previos, además por cuanto es uno de los pilares en la actividad contractual, por ser un parámetro de control y organización tanto en lo económico como en lo logístico.

La no ejecución de los recursos asignados para Necesidades Educativas Especiales y conectividad, durante la vigencia para la cual fueron asignados, genera que los mismos se constituyan en recursos de balance al cierre del año fiscal y deben ser destinados de conformidad con lo establecido en los artículos 148 de la Ley 1450 de 2011 y 59 de la Ley 1753 del 2015.

Del análisis de las ejecuciones presupuestales enviadas por la entidad, se evidenció que para la vigencia 2017 la entidad comprometió $174 millones para conectividad, siendo asignados mediante Documento de Distribución DD-21-2017 $828 millones, dejándose $654 millones sin ejecutar. Para la vigencia 2018 el DD-38-2018 asignó al Municipio $778 millones, de los cuales la Entidad solo compromete $174 millones, faltando por ejecutar $604 millones. Adicionalmente, a septiembre del 2019, el Municipio había comprometido $417 millones por concepto de conectividad, de los $939 millones asignados mediante el DD-SGP-36-2020, faltando por comprometer $522 millones. Llama la atención, que durante las vigencias 2017 y 2018 no hubo obligación ni pago de los compromisos que se adquirieron en cada año respectivamente, situación que debe indagarse en visita de reconocimiento.

Respecto a los recursos para Necesidades Educativas Especiales, en la vigencia 2017 se asignaron $374 millones, de los cuales se comprometieron $277 millones, faltando por ejecutar $97 millones. En el 2018, la Entidad compromete $392 millones, de los $417 asignados, siendo $25 millones los recursos no empleados. A septiembre del 2019, el Municipio había comprometido $532 millones, de los $577 millones asignados, faltando por comprometer $45 millones. Los valores referentes a la asignación, son obtenidos mediante oficio enviado por el MEN con número de radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019.

Lo anterior evidencia ineficiencia administrativa para utilizar los recursos asignados para prestar este servicio a la población caracterizada en condición de discapacidad y el servicio de internet a los establecimientos educativos en la Entidad Territorial, 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 fueron invertidos en la solución de las necesidades para las cuales fueron asignados, durante la vigencia en la que se giraron por parte de la Nación.

Con estos hechos la Entidad Territorial incumplió los principios de eficacia, economía y celeridad que la Constitución Política le asigna a las autoridades administrativas en su artículo 209, así como lo consagrado en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2017.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2018.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.

## **Recurso Humando del Sector**

### **Omisión de la distribución de planta de cargos entre establecimientos educativos de su jurisdicción.**

Los municipios y Distritos certificados en educación deben cumplir con las obligaciones definidas en los numerales 7.3 y 7.4 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001, según los cuales es su competencia *“7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados. 7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia”.*

Así mismo, el artículo 33 de la Ley 715 de 2001 establece que ***“****Los secretarios de educación departamental, municipal y distrital informarán anualmente a los consejos directivos de las instituciones educativas oficiales y harán público por los medios masivos de comunicación de su jurisdicción, los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a cada una de las instituciones conforme a los parámetros de asignación de personal definidos por la Nación. El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará las sanciones respectivas para el Secretario de Educación o quien haga sus veces”.*

Mediante oficio número 2-2019-046308 del 19 de noviembre del 2019, la Dirección General de Apoyo Fiscal solicitó al Municipio el envío del más reciente acto administrativo de distribución de planta; para la fecha de solicitud debía comprender el emitido en el año 2019. Como respuesta se obtuvo el decreto 1032 del 01 de diciembre del 2018 y el decreto modificatorio 0237 del 20 de marzo del 2019, sin embargo, en ninguno de estos decretos se estipula distribución de la planta para las siguientes instituciones educativas:

* “273001000337 I.E.T. Nuestra señora de Fátima”, la cual según el reporte SIMAT enviado por la entidad territorial a septiembre de la vigencia 2019 posee 612 estudiantes.
* “173001012926 I.E.T. Bicentenario”, la cual poseía 1.257 estudiantes según reporte SIMAT.
* “173001012896 *I.E.T Antonio Nariño”,* con 1.432 estudiantes.

Así, la Entidad Territorial incumple la obligación contemplada en el numeral 7.4 del artículo 7 de la ley 715 del 2001. Se debe indagar en visita de reconocimiento la razón por la cual los decretos no abarcan estas instituciones.

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

* Decreto 1032 del 01 de diciembre del 2018.
* Decreto modificatorio 0237 del 20 de marzo del 2019.
* Anexo 6A a septiembre del 2019.

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

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. La Dirección General de Apoyo Fiscal evaluó la consistencia entre el acto administrativo de distribución de planta para la vigencia 2018 (resolución 2751 del 30 de julio de 2018), puesto que la correspondiente al año 2019 no fue enviada, y tal normatividad evidenciando que los parámetros técnicos no están siendo aplicados con rigurosidad.

De acuerdo con el Concepto técnico de modificación de planta con el radicado No. 2017EE196038 DEL 11/09/2017, emitido por el Ministerio de Educación Nacional, la planta viabilizada está en capacidad de atender 73.026 alumnos, pero la matrícula oficial no contratada que reportó la Entidad Territorial a septiembre de 2019 correspondiente a los grados de 0 a 13 y 99 (aceleración del aprendizaje), ascendió a 70.337 estudiantes, es decir 2.796 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 su concepto de viabilización de planta (25.34 alumnos/docente), los 2.796 niños sin atender equivalen a un excedente de 110 docentes de su planta, menos los 27 cargos de docentes disponibles que tiene para por ocupar, indicaría que alrededor de 83 docentes exceden el parámetro técnico y por lo tanto generan 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 2017, que corresponde al Decreto 0254 del 13 de junio de 2017 *“Por el cual se distribuye la planta de personal docente y directivo docente de las instituciones educativas del Municipio de Ibagué para la vigencia 2017”,* y el reporte de matrícula generado desde SIMAT a noviembre de 2017, evidenciando que los parámetros técnicos no están siendo aplicados con rigurosidad, por las inconsistencias que se relacionan a continuación:

* A la institución educativa Santa Teresa de Jesús no se les asignó rector, en contravía de lo definido en el artículo 2.4.6.1.2.1 del Decreto 1075 de 2015.
* Hay 43 cargos de coordinador asignados a 42 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.
* La distribución de los cargos de coordinadores es inequitativa por cuanto estos excedentes podrían ser reubicados hacia alguna de las 9 entidades educativas que cumpliendo los requisitos definidos en la norma no cuentan con este cargo asignado.

Ahora bien, el promedio de la relación técnica (rural y urbana) de la matrícula oficial no contratada corresponde a 22 alumnos/docente, mientras que el promedio según el concepto técnico de viabilización de planta es de 25,34. Alguno de los principales casos son: la IED Laureles en donde se asignó un total de 17 docentes para atender un total del 222 estudiantes, teniendo una relación técnica de 13,1; la IED San Francisco que reporto un total de 596 estudiantes y distribuyó 42 docentes para su atención, lo cual le dio una relación técnica de 14,2; adicionalmente la IED San Simón tuvo una relación técnica de 29,2 reportando un total de 3.090 estudiantes y 134 docentes para su atención.

Adicionalmente, validando la información contendida en el Decreto No.1000-1031 del 1 de diciembre de 2018, que fue modificado posteriormente mediante el Decreto No.1000-0237 del 20 de marzo de 2019 y el concepto técnico del Ministerio de Educación Nacional con radicado 2017EE196038 del 11 de noviembre del 2017, mediante el cual el ministerio viabiliza la planta al Municipio, se detectó que existen 36 cargos que no fueron distribuidos por la Entidad así: 2 docentes de apoyo, 4 directores rurales, 1 supervisor, 1 coordinador y 25 docentes.

Al respecto, el artículo 2.4.6.1.1.5 del Decreto 1075 del 2015 indica que *“Las entidades territoriales suprimirán los cargos vacantes que no se requieran para la prestación del servicio educativo estatal; así como los cargos vacantes cuando su provisión supere el monto de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de la entidad territorial, y los cargos vacantes de directivos docentes que no estén contemplados en el Decreto 1278 ley de 2002”.* Adicionalmente, el artículo 129 de la Ley 115 del 1994 establece que *“[…] Las entidades territoriales que asuman la prestación directa de los servicios educativos estatales podrán crear cargos directivos docentes,* ***siempre y cuando las instituciones educativas lo requieran*** *[…]”* (Énfasis fuera del texto). Así, la Entidad omitió su responsabilidad de suprimir los 36 cargos mencionados anteriormente, entendiendo que los mismos no se requieren para la Prestación del Servicio en el Municipio.

Estas diferencias denotan que el personal docente no es distribuido de conformidad con la matrícula que se atiende en cada establecimiento educativo, como lo establece el artículo 142 de la Ley 1450 de 2011, según el cual *“Con el fin de garantizar la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones para educación, los departamentos, distritos y municipios certificados en educación, deben administrar eficientemente las plantas de personal docente y directivo docente, requeridas para la prestación del servicio público educativo, ajustando estas plantas a la matrícula efectivamente atendida, de acuerdo con las relaciones técnicas establecidas para cada zona, y el nivel educativo, en las normas vigentes. Las entidades territoriales podrán contratar con cargo al Sistema General de Participaciones para educación, la prestación del servicio únicamente cuando se demuestre al Ministerio de Educación Nacional la insuficiencia en la capacidad oficial instalada. Los sobrecostos generados, que superen los recursos asignados por prestación de servicios del Sistema General de Participaciones, serán asumidos exclusivamente por la entidad territorial certificada en educación con recursos propios de la misma”.*

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

* Decreto No.1000-1031 del 1 de diciembre de 2018.
* Decreto No.1000-0237 del 20 de marzo de 2019.
* Concepto técnico del Ministerio de Educación con radicado 2017EE196038 del 11 de noviembre del 2017.

### **Reconocimiento extemporáneo de las Zonas de Difícil Acceso.**

Mediante los decretos No. 1000-0879 del 2 de octubre de 2017, 1000-0009 del 2 de enero de 2018 y 1000-0842 del 30 de julio de 2019 se establecieron las zonas de difícil acceso para las vigencias 2017, 2018 y 2019; estos actos administrativos fueron expedidos de manera extemporánea de acuerdo al término establecido en el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015, que indica que las Entidades Territoriales deben determinar las zonas de difícil acceso de su jurisdicción y los establecimientos educativos que se encuentran en estas, antes del primero de noviembre de cada año para el calendario "A" y antes del primero de julio para el calendario "B".

En este sentido, el reconocimiento de la bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual a los docentes y directivos docentes que laboraron en zonas de difícil acceso para las vigencias 2017, 2018 y 2019 están basados en actos administrativos que fueron expedidos extemporáneamente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 2.4.4.1.10 del Decreto 1075 de 2015.

La Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si la Entidad Territorial las determina por fuera de los plazos establecidos, generando sobrecostos o deudas laborales, estos reconocimientos deben ser financiados con recursos propios de libre destinación de la Entidad Territorial y no con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones ni subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación, al carecer de fundamento legal y constitucional de acuerdo con los artículos 148 de la Ley 1450 de 2011 y 59 de la Ley 1753 de 2015, dado que la deuda 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 17 de 2016.

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

* Decretos No. 1000-0879 del 2 de octubre de 2017.
* Decreto No. 1000-0009 del 2 de enero de 2018.
* Decreto No.1000-0842 del 30 de julio de 2019.

## **Aspectos Jurídicos y Contractuales**

### **Incumplimiento en la calidad de los reportes de los contratos en el SECOP.**

El artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 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, el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 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.

Al contrastar el listado de contratos suministrado por la Entidad Territorial con el reporte generado directamente desde SECOP, se evidenció que el Municipio de Ibagué no publicó toda la información relevante y necesaria de los procesos contractuales. A continuación, se citan algunos de los casos estudiados:

**Vigencia 2017**

* El contrato No. 706 que tiene como objeto “*Contratar con la comunidad Dominica Hijas de Nuestra Señora Nazareth Provincia Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en la Institución Educativa Oficial Santa Teresa de Jesús del Municipio de Ibagué, para la vigencia 2017, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1851 de 2015”* por una cuantía de $720.000.000, la entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
* Acta de aprobación de garantías
* Registro Presupuestal
* El convenio No. 898 que tiene como objeto “*Aunar esfuerzos técnicos y administrativos para apoyar integralmente el proceso de implementación de los proyectos ambientales escolares- PRAES, con la participación activa de la comunidad educativa”* por cuantía de $47.000.000, la entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
* Registro Presupuestal
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* El contrato No. 951 que tiene como objeto “*Celebrar un contrato de arrendamiento para la ampliación, cobertura en el sector oficial sede Batallón Rooke perteneciente a la Institución Educativa San Isidro”* por cuantía de $34.455.370, la entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
* Registro Presupuestal
* Informe de supervisión
* Acta de inicio
* Acta de aprobación de garantías
* El convenio No. 1242 que tiene como objeto “*Aunar esfuerzos entre el municipio de Ibagué y la Universidad de Ibagué para acompañamiento en la formulación de programas transversales contemplados por el Ministerio de Educación Nacional en quince (15) instituciones oficiales del municipio de Ibagué”, por* cuantía de $80.000.000, la entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
* Registro presupuestal
* Acta de aprobación de garantías
* Informes de supervisión
* Informes de ejecución
* Acta de inicio

**Vigencia 2018**

* El contrato No. 316 que tiene como objeto la “*Prestación de servicios profesionales para apoyar las actividades del área financiera de la secretaría de Educación municipal de Ibagué”*, por cuantía de $32.106.667, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* Acta de aprobación de garantías por el contrato y su adición
* El contrato No. 662 que tiene como objeto la “*Prestación de servicios de apoyo a la gestión del proyecto denominado administración, funcionamiento y fortalecimiento d la secretaría de educación y las instituciones y centros educativos oficiales en el municipio de Ibagué”*, por cuantía de $21.406.667, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* Acta de aprobación de garantía del contrato y su adición
* Supervisión del contrato, debido a que solo esta hasta agosto del 2018
* El contrato No. 1422 que tiene como objeto “*Celebrar un contrato de arrendamiento para la ampliación de cobertura en el sector oficial sede batallón Rooke perteneciente a la Institución Educativa San Isidro”,* por cuantía de $43.037.508, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* Acto de aprobación de garantías
* Informe de supervisión del último trimestre
* El convenio No. 2062 cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos entre la Alcaldía de Ibagué y la Universidad del Tolima para fortalecer capacidades técnicas y cualificar docentes de las diferentes instituciones educativas del municipio de Ibagué y la Universidad del Tolima para fortalecer capacidades técnicas y cualificar docentes de las diferentes instituciones educativas del municipio de Ibagué con el fin de promover la educación ambiental incorporada desde el currículo de los establecimientos educativas ambientales escolares PRAE”*, porcuantía de $48.300.000, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* No se encuentra evidencia del proceso competitivo que debió surtirse por parte de la Universidad del Tolima, ya que el aporte de ésta es inferior al 30%.
* Acta de inicio
* Acta de aprobación de garantías
* Registro Presupuestal

**Vigencia 2019**

* El contrato No. 800 cuyo objeto es la “*Prestación de servicios profesionales para apoyar el área de cobertura de la secretaría de educación del municipio de Ibagué”* por cuantía de $28.000.000, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* Registro Presupuestal
* Informes de supervisión
* Acta de aprobación de garantías
* Resolución de adjudicación
* Acta de inicio
* El contrato No. 801 cuyo objeto es la “*Prestación de servicios profesionales para apoyar el área de cobertura de la Secretaría de Educación del municipio de Ibagué”* por cuantía de $32.000.000, la entidad omitió cargar los siguientes documentos:
* Registro Presupuestal
* Informes de supervisión
* Acto de aprobación de garantías
* Acta de inicio
* Resolución de adjudicación
* El contrato No. 802 cuyo objeto es “*Prestación de servicios profesionales para apoyar el área de cobertura de la Secretaría de Educación, del municipio de Ibagué”* por cuantía de $28.000.000, la entidad omitió cargar los documentos:
* Estudios previos
* Registro Presupuestal
* Informes de supervisión
* Acto de aprobación de garantías
* Resolución de adjudicación
* Acto de inicio
* El contrato No. 1300 cuyo objeto es *“Prestación de servicios de apoyo a la gestión para garantizar el apoyo pedagógico y brindar la atención a estudiantes con discapacidad tipo auditivo en el desarrollo del proyecto: implementación de estrategias de acceso y permanencia en la edad escolar en las instituciones y centros de Ibagué- Tolima”, por* cuantía de $11.250.000, la entidad omitió cargar los documentos:
* Registro Presupuestal
* Informes de supervisión
* Acto de aprobación de garantías
* Resolución de adjudicación
* Acta de inicio
* Proceso No. 1450- Contrato No. 1450 del 12 de marzo de 2020*“Contratar la comunidad dominicas hijas de nuestra señora del rosario de Chiquinquirá la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógica en la institución educativa oficial santa teresa de Jesús del municipio para la vigencia 2019 de acuerdo con lo establecido en el decreto 1851 de 2015”*, con el contratista Dominicanas de nuestra señora de Nazaret provincia nuestra señora del rosario de Chiquinquirá por valor de $900 millones con fuente SGP-Educación. Sin embargo, la Entidad Territorial no publicó los siguientes documentos en la plataforma del SECOP:
* Registro Presupuestal.
* Acto Administrativo de aprobación de garantías para la suscripción del contrato inicial.
* Informes de supervisión del contrato.
* Acta de Inicio.

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

* El contrato No.706 correspondiente a la vigencia 2017.
* El convenio No.898 correspondiente a la vigencia 2017.
* El contrato No.951 correspondiente a la vigencia 2017.
* El convenio No.1242 correspondiente a la vigencia 2017.
* El contrato No.316 correspondiente a la vigencia 2018.
* El contrato No.662 correspondiente a la vigencia 2018.
* El contrato No. 1422 correspondiente a la vigencia 2018.
* El convenio No.2062 correspondiente a la vigencia 2018.
* El contrato No. 800 correspondiente a la vigencia 2019.
* El contrato No.801 correspondiente a la vigencia 2019.
* El contrato No.802 correspondiente a la vigencia 2019.
* El contrato No.1300 correspondiente a la vigencia 2019.
* Consulta SECOP del proceso **No. 1450**- Medio magnético.

## **Contratación del Servicio Educativo**

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

El artículo 2.4.3.4.1 del decreto 1075 de 2015 describe la obligación de las Entidades Territoriales de plantear el cumplimiento de 40 semanas u horas efectivas anuales de sesenta minutos. Adicionalmente, el artículo 2.3.2.1.6. del mismo decreto, plantea como causal de negación de la licencia de funcionamiento por parte de la Secretaría de educación en ETC, que el calendario propuesto sea inferior a 40 semanas o las horas efectivas anuales de sesenta minutos sean inferiores a 800 en preescolar, 1.000 en básica primaria o 1.200 en básica secundaria o media, o en el caso de educación de adultos o jóvenes en extra edad.

Adicionalmente, el artículo 2.3.1.3.1.4 del mismo decreto resalta la importancia del cumplimiento de los principios que orientan la contratación pública y la función administrativa en la prestación del servicio educativo; el artículo 2.3.1.3.2.12, que señala la obligación de cumplir con el calendario académico expedido por la Entidad Territorial; y el artículo 2.3.1.3.2.13, que puntualiza la obligatoriedad de suscribir contratos de prestación del servicio educativo con anterioridad al inicio del calendario académico; artículos subrogados por el Decreto 1851 de 2015.

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

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Contratos** | **Inicio del calendario académico** | **Resolución** | **Fecha de inicio contratos** | **Días de diferencias** |
| Contrato 1450 de 2019 | 21/01/2019 | Resolución 0414 del 31 de octubre del 2018. | 12/03/2019 | 50 |
| Contrato 1292 de 2018 | 22/01/2018 | Resolución 003036 del 30 de octubre de 2017 | 26/01/2018 | 4 |
| Contrato 0706 de 2017 | 16/01/2017 | Resolución 002485 del 25 de octubre de 2016 | 17/03/2017 | 60 |

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

Lo anterior permite evidenciar falencias administrativas dentro del Municipio. Los procesos contractuales se deben realizar en la medida que se garantice el cumplimiento de los requisitos legales con lo que estos deben contar, incluidas las semanas u horas efectivas de prestación del servicio. Así, es posible que la Entidad vulnere lo estipulado en los artículos 2.4.3.4.1 y 2.3.2.1.6 del decreto 1075 del 2015, por lo que se debe indagar en visita reconocimiento las medidas tomadas por el Municipio para garantizar que los contratos estén cumpliendo las semanas mínimas requeridas legalmente.

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

* Resolución 0414 del 31 de octubre del 2018.
* Resolución 003036 del 30 de octubre de 2017.
* Resolución 002485 del 25 de octubre de 2016.

### **Debilidades en los procesos de supervisión / interventoría**

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 prestados 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; así como las actividades mínimas definidas para estos fines en la Directiva Ministerial No. 09 del 25 de abril de 2008 del Ministerio de Educación Nacional, que determina entre otras obligaciones las de presentar un plan de trabajo detallado, al iniciar sus actividades, con su respectivo cronograma, realizar al menos dos visitas de verificación, durante la vigencia del contrato, a cada uno de los establecimientos educativos, diseñar y aplicar instrumentos de recolección de información que le permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones, suscribir las actas necesarias para la correcta ejecución del contrato, presentar a la entidad territorial certificada un informe por cada visita realizada a los establecimientos educativos, el cual deberá contener el resultado de cada uno de los aspectos verificados, en listado de los estudiantes con su respectivo número de identificación e Información estadística sobre la población atendida: total alumnos matriculados por establecimiento y grado, total de alumnos efectivamente atendidos, alumnos retirados, alumnos ausentes durante las visitas y recomendaciones tendientes al mejoramiento de la prestación del servicio, además de lo estipulado por el artículo 2.3.1.3.7.3. y los artículos 2.3.7.1.1. al 2.3.7.1.5. presentes en el Decreto 1075 de 2015.

En consideración de la normativa, se identifica que para la vigencia 2017, 2018 y 2019, la Entidad Territorial tenía vigente los contratos No. 1415 del 2009 y No. 1416 de 2009, asimismo, suscribió los Contratos No. 0706 de 2017, No. 1292 de 2018 y No. 1450 de 2019 para la prestación del servicio educativo.

La supervisión de los contratos en mención fue realizada por la Secretaría de educación, en los cuales se identificó lo siguiente:

**Contrato 1415 del 2009 (Concesión)**

De la vigencia 2019 la entidad envió el informe No. 02 el cual menciona el pago de 1.444 niños y el informe No. 03 en el que se pagaron 1.460 niños. De la vigencia 2018 enviaron tres informes de supervisión los cuales contienen: Reporte de 1.370 niños atendidos según la auditoria de primer informe, reporte de 1.399 niños atendidos según la auditoria en el segundo informe. De la vigencia 2017 la entidad envío 2 informes de supervisión los cuales contienen un listado de actividades desarrolladas por el contratista, en el que reportan la atención de 1.300 en el primer informe y 1.334 niños en el segundo informe. Por otro lado, la Secretaría de educación certifica la atención de 1,356 niños.

**Contrato 1416 de 2009 (Concesión)**

De la vigencia 2019 la entidad presentó el Informe de supervisión No. 3 el cual se evidenció la atención a 1.324 niños. De la vigencia 2017 la entidad envió 2 informes de supervisión los cuales contiene una certificación del supervisor del contrato en la cual certifica el cumplimiento del objeto del contrato, el número y el valor de niños atendidos y la autorización del pago del mismo.

**Contrato 0706 del 17 de marzo de 2017**

La entidad entrego 4 informes de supervisión los cuales contienen lo siguiente:

* Una certificación de la supervisión la cual contiene un apartado en el que se certifica el cumplimiento de las actividades realizadas por el contratista con las cuales se autoriza los pago
* Un informe de gestión entregado por el contratista el cual presenta, un listado de actividades desarrolladas.
* Facturas de compras presentadas por el contratista

**Contrato 1292 de 2018**

Del presente contrato la entidad presentó 4 Informes de supervisión los cuales contiene:

* Una certificación de la supervisión la cual contiene un apartado en el que se certifica el cumplimiento de las actividades realizadas por el contratista con las cuales se autoriza los pago.
* Un informe de gestión entregado por el contratista el cual presenta, un listado de actividades desarrolladas por el contratista.
* Una certificación de la rectora mediante la cual informa que al inicio de año se atendieron 1420 estudiantes, y presenta un listado de 9 niños inasistentes en el primer informe, y un listado de 16 niños inasistentes en el segundo informe.
* Facturas de compras presentadas por el contratista

**Contrato 1450 del 12 de marzo de 2019**

Contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico del cual la entidad solo envió un informe de supervisión el cual contiene:

* Un apartado donde se relacionan las actividades realizadas por el contratista.
* Un informe de gestión entregado por el contratista.
* Una certificación de la rectora mediante la cual informa que al inicio de año se atendieron 1420 estudiantes, y presenta un listado de niños que no están asistiendo.

No obstante, de los anteriores informes se puede identificar que no realizan una identificación de los alumnos efectivamente atendidos, los alumnos retirados con número de identificación, fecha y motivo del retiro, no se presenta los comprobantes de egreso, no se evidencia el cronograma de visitas, en los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico no se identifica el listado de niños verificados en el aula, ni las visitas de auditoria realizadas por la secretaría de educación.

Con respecto a los pagos, no se pudo establecer la relación de lo realmente pagado con los niños atendidos, dado que la entidad no presentó todos los informes de supervisión y en dichos informes no se adjunta los comprobantes de egresos que den cuenta del pago efectivo, así como en algunos tampoco se relaciona el número de niños pagados. No obstante, a continuación se presenta una muestra de algunos informes que permiten evidenciar pagos por mas y por menos niños de los contratados inicialmente:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Contratos** | **No. Niños contratados** | **No. Autorizados por el supervisor a pagar** |
| **Contrato 1415 del 2009 (Concesión)** | **1440** | * En el informe No. 1 de 2017 se autorizó el pago del 20% por $591 millones, por 1.298 niños. * El Informe No. 2 de 2017 contiene la autorización de un pago del 20% por $607 millones, por 1334 niños. * El informe No. 2 de 2018 autorizó un segundo pago del 20% por $666 millones y según el Reporte de auditoria había 1.399 niños atendidos. * En el informe No. 3 de 2018 se autorizó el tercer pago por $1.064 millones, y según el reporte de auditoria se tenían 1.408 niños atendidos. * En el informes No. 02 de 2019 se hizo un pago del 20% de $717 millones por 1.444 niños y el informe No.03 se pagó el 30% por valor de 1.008 millones por 1.460 niños. |
| **CONTRATO 1416 de 2009 (Concesión)** | **1440** | * En los informes No. 1 y No. 2 de 2017 se evidenció la autorización de un pago del 20% por $472 millones, por 1.034 niños cada uno. * En el informe de supervisión No. 3 de 2018 Se evidenciaron 1.324 niños atendidos e identificó un pago por $995 millones, en el cual se facturaron 1.341, incluyendo 17 niños desertores. |

Fuente: Elaboración DAF con base en información enviada por la Entidad Territorial.

Por otro lado, las debilidades en los procesos de supervisión e interventoría describen problemas en la ejecución de los contratos, toda vez que, la supervisión 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 del contrato 1415 y 1416, se reconoce un cambio de la Ecuación Contractual.

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 no verificación de los requisitos mínimos en la prestación del Servicio Educativo, como lo exige la normatividad vigente. 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, las disposiciones contenidas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 sobre supervisión o interventoría, así como las actividades mínimas definidas para estos fines en la Directiva Ministerial No. 09 del 25 de abril de 2008 del Ministerio de Educación Nacional.

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

* Informe 1, 3 y final del contrato 0706 del año 2017, vigencia 2017.
* Informe de pago parte 1 y 2 del contrato 1415 del año 2009, vigencia 2017.
* Informe 3 y 4 del contrato 1416 del año 2009, vigencia 2017.
* Informe 1 y 2 del contrato 1416 del año 2009, vigencia 2018.
* Informe 3 del contrato 1416 del año 2009, vigencia 2019.
* Informe 1,2, 3 y final del contrato 1292 del año 2018.
* Informe 1, 2 y 3 del contrato 1415 año 2009, vigencia 2018.
* Informe 2 y 3 del contrato 1415 año 2009, vigencia 2019.
* Informe 1 del contrato 1450 del año 2019, vigencia 2019.

### **Cláusula del contrato en contravía de los fines de la contratación estatal**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 se establece que los contratos estatales deben estar orientados a la satisfacción del interés general y la satisfacción de necesidades comunes. En ese sentido las entidades territoriales deben buscar el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Así las cosas, se aclara que los particulares al celebrar y ejecutar contratos con entidades estatales deben colaborar en el logro de los fines del estado cumpliendo así una función social que, como tal, implica obligaciones.

En consecuencia, al considerarse al contratista como un colaborador del Estado para la consecución de dichos fines, durante la ejecución del contrato se debe tener en cuenta que el mismo no está orientado a generar utilidades, y durante la vigencia del vínculo contractual se debe conservar la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de conformidad con el artículo 27 del Estatuto General de la Contratación Estatal. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Asimismo, menciona que las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar.

No obstante, el Municipio de Ibagué suscribió los contratos No. 0706 de 2017, No. 1292 de 2018 y No. 1450 de 2019, de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico en los que aclaró en el numeral 11 de la cláusula tercera, lo siguiente: *la comunidad deberá atender de manera exclusiva la población que sea relacionada en el anexo correspondiente al contrato y repostada en el SIMAT y* ***el margen de deserción permitida no podrá superar el 4% de la población total a atender****, de manera tal que cualquier reducción que sobrepase dicho margen dará lugar a los descuentos correspondientes en la canasta básica, la cual se pagará por estudiantes efectivamente atendidos” (resaltado propio)*,

Sin embargo, es factible que exista margen de deserción ya que en cumplimiento de los fines del estado en el que prima el bien común se hace necesario que el descuento se haga por cada alumno que no haga parte del sistema educativo, pagándose sólo el número total de estudiantes atendidos durante la vigencia del contrato, por lo tanto si bien las partes pueden pactar cláusulas de reajuste del valor del contrato únicamente cuando se vea afectado el equilibrio del contrato, no es viable que las mismas versen sobre un margen de deserción, más aún si se tiene en cuenta que la Entidad Territorial, debe efectuar un adecuado ejercicio de supervisión del contrato y verificación del registro de alumnos en el SIMAT, por lo tanto, puede verificar certeramente la deserción que se presente durante la ejecución del contrato, y consecuentemente establecer el número real de alumnos atendidos y pagar sobre el efectivo servicio prestado.

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

* Contrato 1415 de 2019.
* Contrato 1292 de 2018.
* Contrato 0706 de 2017.

## **Deudas del Sector**

### **Deudas Laborales**

La revisión de las actas de deuda allegadas por el Ministerio de Educación mediante el radicado No. 1-2019-039052 del 26 de abril de 2020, se detectó que para la vigencia 2015 fue aprobada la deuda por el proceso de Homologación en el marco del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 que ascendió a $9.262 millones. Adicionalmente, el oficio también se informa que se encuentran en trámite $11.854 millones por el mismo concepto.

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

* Oficio con radicado No.1-2019-039052 del 26 de abril de 2020.
* Cuadro en deudas laborales en excel, anexo al radicado No. 1-2019-039052 del 26 de abril de 2020.

**Sentencias y Conciliaciones**

Frente al pago de sentencias y conciliaciones efectuados con recursos del SGP, la Entidad Territorial envía la relación de 7 procesos jurídicos de los cuales se cancelaron en la vigencia 2017 por $99 millones y $2 millones en el 2018. El cuadro enviado no especifica la fuente de financiación de las mismas, no obstante, la revisión de las ejecuciones presupuestales para tales vigencias confirma los valores planteados en el cuadro enviado por la Entidad, por lo tanto se debe solicitar en visita de reconocimiento la autorización para su pago y la razón que impulsó las demandas.

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

* Relación de sentencias y conciliaciones enviado por la Entidad Territorial.

**Cesantías Retroactivas**

Sobre el manejo de las Cesantías realizado por la Entidad, se evidencia en la Resolución No. 3449 del 23 de diciembre de 2014 que la Gobernación del Tolima cedió al Municipio de Ibagué 86 funcionarios de la Secretaría de Educación con el reconocimiento y pago de cesantías retroactivas, vinculados al Fondo Territorial del Tolima. Una vez cedidos a la Administración Municipal, para el año 2017, se presenta la firma de un convenio de administración de las Cesantías Retroactivas con la Administradora de Fondos de Cesantías y Pensiones “PROTECCIÓN S.A.” el día 10 de mayo de 2017, con una duración de dos años prorrogables un periodo igual a la inicial. Sin embargo, dentro del documento no se describe la totalidad de funcionarios vinculados.

La auditoría a la ejecución del convenio arrojó las siguientes inquietudes:

* **Giro de fondos a COLFONDOS en la vigencia 2017:** A partir de la revisión del listado de Registros Presupuestales, se identifica que la Entidad realizó los siguientes pagos por concepto de Cesantías Retroactivas en las distintas vigencias:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **VIGENCIA** | **VALOR** | **NO. RP** | **TERCERO** |
| 2017 | $151.691.488 | 1370 – 2411 – 2670 – 2671 | COLFONDOS |
| 2018 | $363.577.130 | 3663 – 5856 – 7469 | PROTECCIÓN S.A. |
| 2019 | $314.645.122 | 1151 – 3296 – 6430 | PROTECCIÓN S.A. |
| **Total** | **$829.913.740** | | |

Por lo anterior se debe solicitar en visita de reconocimiento el convenio y/o contrato llevado a cabo con la administradora COLFONDOS, verificando el número de afiliados estipulado en el mismo y soporte del giro de recursos a Protección S.A.

* **Saldos liquidados por la Entidad no coinciden con R.P:** dentro de la información enviada por el Municipio se adjuntó un cuadro en el cual se informaban los avances realizados por el Municipio desde la vigencia 2015 hasta el 2019 y se hace una proyección del total de recursos que debería haber en el fondo al cierre de la vigencia 2020.

Se contrastaron los valores contenidos en el cuadro para los años 2017, 2018 y 2019, frente a los R.P. correspondientes, encontrando que existe una diferencia entre los documentos así:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Vigencia** | **(1) Valor Cuadro Entidad Territorial** | **(2) Valor Registros Presupuestales** | **Diferencias (1-2)** |
| 2017 | 351.188.633 | 151.691.488 | 199.497.145 |
| 2018 | 423.291.109 | 363.577.130 | 59.713.979 |
| 2019 | 223.470.378 | 314.645.122 | (91.174.744) |
| **Totales** | **997.950.120** | **829.913.740** | **168.036.380** |

Se debe indagar en visita de reconocimiento la razón de la diferencia encontrada y por qué el cuadro de proyección contempla solo el análisis para 71 funcionarios cuando son 86 los cedidos.

* **Desfinanciación del Fondo:** La proyección enviada por la Entidad Territorial indica que para el 2020 el fondo debe contar con un total de $2.037 millones. No obstante, como se enunció anteriormente, según soportes de registros presupuestales a septiembre del 2019 se habían girado un total de $829 millones, faltando por transferir $1.208 millones. Se debe preguntar en visita de reconocimiento, cómo se tiene proyectado el pago de estos recursos o si es necesaria la modificación de la proyección enviada.
* **Fuente de los recursos girados al Fondo:** el análisis de las ejecuciones presupuestales para las vigencias 2017, 2018 y septiembre del 2019 no evidencian gastos asociados al personal de la secretaría de educación con cargo a los recursos del SGP; adicionalmente, la lista de registros presupuestales enviados por la entidad no tiene relacionada la fuente del recurso, como consecuencia se debe verificar en visita de reconocimiento si el Municipio emplea el SGP como fuente para el pago de la cesantías o si por el contrario lo hace con sus ICLD.

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

* Convenio para Fondo de Cesantías Retroactivas.
* Listado de Registros Presupuestales Enviados por la Entidad Territorial.
* Ejecución presupuestal de gastos vigencia 2017.
* Ejecución presupuestal de gastos vigencia 2018.
* Ejecución presupuestal de gastos vigencia septiembre de 2019.
* Proyección Cesantías Retroactivas 2020.

### **Deuda con la Fiduprevisora**

La Entidad allega una conciliación de aportes con fecha del 22 de febrero de 2019, que presenta los saldos de la vigencia 2018. En la conciliación, se identifica el cruce de cuentas entre la Fiduprevisora y el Municipio por saldos pendientes desde la vigencia 2003 a la vigencia 2018 que ascienden a $3.579 millones a favor de la Entidad Territorial; adicionalmente, el MEN realizó un giro en el mes de enero de 2019 por valor de $5.269 millones, movimiento que otorga un saldo a favor para la SEM de $1.693 millones, en la conciliación de las vigencias 2003-2017 y 2018. Se debe indagar en visita de reconocimiento si ya se realizó la conciliación correspondiente a la vigencia 2019.

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

* Acta del 22 de febrero del 2019 entre el Municipio de Ibagué y la Fiduprevisora.

# **CONCLUSIONES**

A partir del análisis de la información remitida por el Municipio de Ibagué, 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); 9.10 (No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija) y, 9.18 (situaciones que constituyen desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones)

# **RECOMENDACIONES**

Con base en los riesgos identificados de manera preliminar se recomienda realizar la visita de 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. Lo anterior dentro del marco de las funciones asignadas en los Decretos 028 de 2008 y 1068 de 2015, relacionados con monitoreo, seguimiento y control, el cual debe ser coordinado por la Dirección General de Apoyo Fiscal; y dentro de las cuales se encuentran:

**Financiero:**

1. Solicitar ejecución presupuestal de ingresos y gastos al 31 de diciembre del 2019, 2020 y cierre fiscal de las mismas vigencias.
2. ¿Cuál es el proceso interno estipulado para el reporte de la información en el FUT? ¿por qué se están presentando tantas inconsistencias en las tres vigencias auditadas?
3. ¿Por qué se reportan gastos por internados en la vigencia 2017, cuando la entidad no recibe recursos por este concepto?
4. Envío del oficio del MEN en el cual se autoriza el pago, con fuente del superávit, de los siguientes conceptos: alimentación escolar ($966 millones), energía ($263 millones), proyectos especiales ($200 millones), gratuidad ($5.243 millones) y sueldos ($1.293 millones) en la vigencia 2017.

En la vigencia 2018 se comprometieron $743 millones para alimentación escolar, $399 millones para proyectos especiales, $266 millones para transporte escolar, $78 millones para mejoramiento de la infraestructura educativa, $139 para mobiliario escolar, $5.172 millones para sueldos, $531 millones para incentivos al mejoramiento de la calidad y $174 millones para conectividad.

1. Consultar el estado actual de la deuda por homologación enunciada por el Ministerio de Educación Nacional en su oficio radicado 1-2019-039052 del 26 de abril del 2019, en el cual informa que la Entidad Territorial tramitó solicitud de validación de deuda por homologación por un valor total de $11.855 millones y la cual a la fecha del oficio se encuentra en proceso de verificación.
2. La entidad reportó dentro del rubro de gastos generales $40 millones para el 2017, $89 millones en la vigencia 2018 y $97 millones en la vigencia 2019, correspondientes a “*plan de bienestar y estímulos”*, ¿qué contienen?
3. ¿Por qué no existe un recaudo de recursos para gratuidad en la vigencia 2019, pero sí hubo compromisos, obligaciones y pagos en la misma vigencia? **Nota:** se debe verificar que en la ejecución al 31 de diciembre se siga presentando el evento.

**Recursos Humanos**

1. Envío de los actos administrativos en los cuales se reconoce y otorga la prima técnica al personal de la secretaría, así como un listado de los funcionarios merecedores de la misma.
2. Envío del listado del personal al cual se le está reconociendo incremento de antigüedad, en el cual se incluya documento del tercero, nombre, fecha de inclusión de este en la planta del municipio, valor del incremento reconocido por cada vigencia.
3. Sustento legal de las bonificaciones que se otorgaron al personal docente en la vigencia 2018. Así, como el tipo de bonificaciones que se están brindando.
4. Relación de las primas denominadas como “otras primas del orden nacional”
5. Oficio a través del cual se autorizó por parte de MEN la asignación de docentes oficiales al SRPA, debido a que en el oficio de viabilización de planta de personal no se hace referencia al tema.
6. ¿Cuál es el proceso dentro de la entidad territorial para el reporte de la información en el FUC? ¿A qué se deben las inconsistencias evidenciadas en la vigencia 2019?
7. Acto administrativo en el cual se le reconoce el incentivo por el mejoramiento de la calidad, en la medida en que se le está reconociendo este incentivo al personal docente.
8. Proceso para la proyección de los decretos de distribución de planta.
9. Socialización de las diferencias encontradas en la distribución de la planta para el año 2019.
10. Razones por las cuáles el decreto 1032 del 01 de diciembre del 2018 y el decreto modificatorio 0237 del 20 de marzo del 2019, no incluyen distribución de la planta para las siguientes instituciones educativas:

* “273001000337 I.E.T. Nuestra señora de Fátima”, la cual según el reporte SIMAT enviado por la entidad territorial a septiembre de la vigencia 2019 posee 612 estudiantes.
* “173001012926 I.E.T. Bicentenario”, la cual poseía 1.257 estudiantes según reporte SIMAT.
* “173001012896 *I.E.T Antonio Nariño”,* con 1.432 estudiantes.

1. Razones por las cuales, en las últimas dos vigencias, el acto administrativo que determina las Zonas de Difícil Acceso en el municipio se ha expedido extemporáneamente.
2. ¿Cuál es el proceso de supervisión que lleva a cabo la entidad territorial para cada uno de los contratos de prestación del servicio educativo en el municipio?
3. Frente a las cesantías retroactivas, se debe indagar qué recursos se están empleando para el cumplimiento anual de las mismas, esto debido a que el análisis de las ejecuciones presupuestales para las vigencias 2017, 2018 y septiembre del 2019 no evidencian gastos asociados al personal de la secretaría de educación con cargo a los recursos del SGP; adicionalmente, la lista de registros presupuestales enviados por la entidad no tiene relacionada la fuente del recurso.
4. Solicitar el convenio y/o contrato suscrito con la administradora COLFONDOS, verificando el número de afiliados estipulado en el mismo y soporte del giro de recursos a Protección S.A.
5. Referente al cuadro de proyección de las cesantías retroactivas, se debe indagar por qué los registros presupuestales con estos conceptos no coinciden con lo estipulado en el cuadro enviado como efectivamente girado a la administradora, y adicionalmente, por qué este sólo contempla solo el análisis para 71 funcionarios cuando son 86 los cedidos.
6. Indagar cómo espera la entidad territorial cumplir con el total de giros esperados al fondo de cesantías retroactivas para final de la vigencia 2019, si la proyección enviada indica que para el 2020 el fondo debe contar con un total de $2.037 millones. No obstante, según soportes de registros presupuestales a septiembre del 2019 se habían girado un total de $829 millones, faltando por transferir $1.208 millones. ¿Con qué saldo terminó el fondo al cierre del 2019 y 2020?
7. Solicitar la conciliación con la Fiduprevisora correspondiente al cierre de la vigencia 2019 y 2020.

**Calidad**

1. ¿Por qué en la vigencia 2017, 2018 no se obligó ni pago nada respecto a conectividad?
2. ¿Qué le ha impedido al municipio comprometer el total de los recursos asignados para conectividad y NEE? ¿Por qué no se están empleando los recursos corrientes destinados para este concepto, pero sí recursos del balance, como en el caso de la vigencia 2018?

**Tesorería**

1. Socializar y discutir las diferencias encontradas en el cierre de la vigencia 2017.
2. Solicitar certificación actualizada de las cuentas bancarias reales, en las cuales se están administrando los recursos del SGP y si estas son maestras o no.

**Cobertura**

1. Envío del anexo 6A al cierre de la vigencia 2019 y 2020.
2. Preguntar cuál es el proceso de auditoría y depuración de la información reportada en el SIMAT.
3. Discutir los casos detectados sobre duplicados en los documentos de identificación de los estudiantes, ¿ya conocen el problema? ¿Qué están haciendo?
4. ¿Cuál es la articulación en el reporte del SIMAT sobre la matrícula contratada y la reportada en FUC? ¿Se cruza esta información antes de ser reportada?
5. ¿Cómo va el proceso de depuración de errores de validación del DUE? ¿por qué aún se siguen presentando inconsistencias?
6. Indagar cuál ha sido la razón por la cual los contratos para la prestación del servicio educativo no empiezan según el calendario escolar del municipio, y las medidas implementadas para garantizar el cumplimiento de las semanas mínimas requeridas.

**Contratación/ Jurídica**

1. Discutir los contratos catalogados como “uso inadecuado de los recursos del SGP”, especificándole a la entidad territorial las razones por las cuales sus conceptos no pueden ser financiados con el SGP.
2. Preguntar cuál es el proceso dentro del municipio para el cargue de la información al SECOP y la razón por la cual no se están subiendo todos los documentos requeridos.
3. Solicitar autorización para el pago de sentencias pagadas, 7 procesos jurídicos de los cuales se cancelaron en la vigencia 2017 $99 millones y $2 millones en el 2018, y las razones de los procesos.

**Aprobó:** Fernando Olivera

**Revisión Técnica:** Liz Angela Rey.

**Elaboró:** Yesika Sánchez.