

INFORME DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

Número de Expediente	12/2020/D028-PREDI
Sector	Educación
Tipo de Entidad	Municipio
Entidad	Pasto

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Pasto fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de los 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 Nacional a esta dirección el 26 de septiembre del 2019 mediante radicado 1-2019-089720. En éste se envía un listado de diez (10) Entidades Territoriales certificadas que excedieron el porcentaje máximo de gasto administrativo reconocido a través del Documento de Distribución 024 de 2018 y de cinco (5) Entidades Territoriales certificadas con inconsistencias en el reporte de información financiera al Formulario Único Territorial – FUT, encontrándose el Municipio de San Juan de Pasto dentro del primer grupo de entidades.

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

Una vez evidenciado el cumplimiento por parte del Municipio de Pasto de las actividades definidas como necesarias para el levantamiento de la medida correctiva adoptada, este despacho expidió la Resolución 0628 del 21 de febrero del 2020, *"Por la cual se efectúa la terminación de la actuación administrativa y levantamiento de la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a asignación para Calidad Matrícula Oficial de la Participación de Educación del Sistema General Participaciones adoptada al Municipio de Pasto - Nariño mediante Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019 de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.6:3.4.2.12. del Decreto 1068 de 2015"*.

No obstante, el 20 de agosto del 2019 el Ministerio de Educación Nacional envió oficio con radicado No. 1-2019-076864, en el cual informó que el Municipio de Pasto presentaba posibles eventos de riesgo (estipulados en el artículo 9 del decreto 028 del 2008) sobre los recursos del SGP Sector – Educación, adicionales al objeto de adopción de la medida correctiva de suspensión de giros descrita.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

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 mediante oficio con radicado 2-2020-016932 del 4 de mayo del 2020 solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la Entidad Territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva. Sin embargo, debido a que algunos documentos solicitados no fueron enviados y/o no correspondían a los requeridos, la solicitud de información tuvo que ser reiterada en dos ocasiones: el 12 de junio con el número de radicado 2-2020-025444 y el 4 de agosto del mismo año con el número de radicado 2-2020-036199. Finalmente, la Entidad Territorial allegó la documentación solicitada mediante radicados números 1-2020-046407 del 3 de junio del 2020 y 1-2020-076693 del 26 de agosto del 2020.

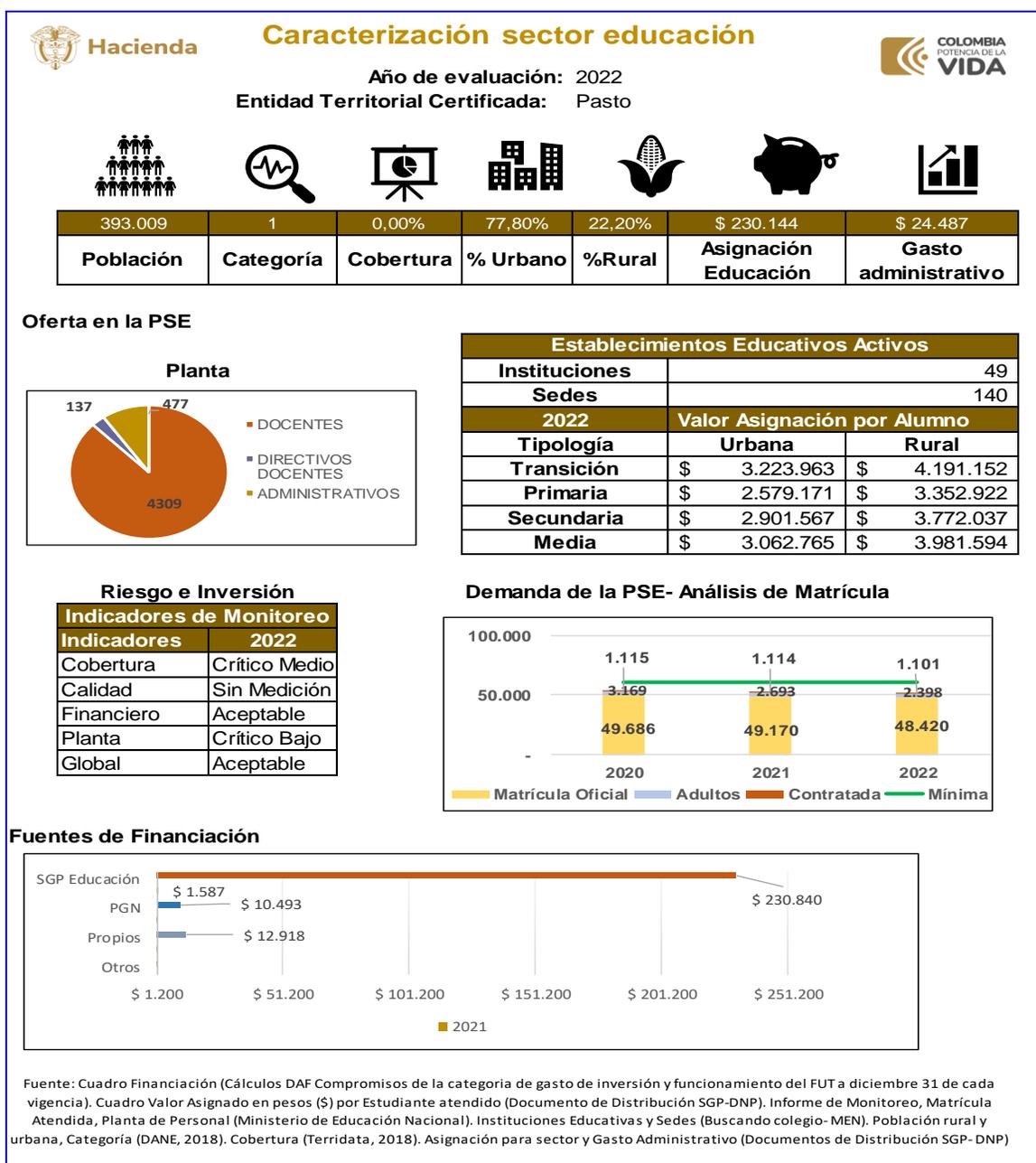
El análisis de la información solicitada permitió detectar debilidades administrativas en los siguientes aspectos: inconsistencias en la información reportada en FUT, SIMAT y DUE; cambio en la destinación de recursos; inadecuado uso de los excedentes del SGP-Educación; falta de ejecución total de los recursos de conectividad y NEE; entrega extemporánea de la dotación; omisión de la distribución de la planta de personal; distribución de la planta sin aplicación de los parámetros técnicos; incumplimiento en la calidad de los reportes de los contratos en el SECOP; riesgo de contrato laboral; procesos contractuales que no cumplen con el calendario académico; debilidades en los procesos de supervisión e interventoría; cláusulas contractuales que vulneran la normatividad; contratación superando el valor de la tipología; ineficiencia en el uso de los recursos públicos y deudas laborales.

Ahora bien, producto de la declaratoria pandemia por el Coronavirus COVID-19 y en virtud del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal determinó la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes relacionadas con los términos de vigencia de las Medidas Preventivas de Plan de Desempeño adoptadas y vigentes en ese momento, por lo cual entre abril de 2020 y febrero de 2021 se suspendió el término de la vigencia de los planes de desempeño, período durante el cual la Dirección General de Apoyo Fiscal no realizó adopción, evaluación y seguimiento a las medidas.

Por lo anterior, el 10 de octubre de la vigencia 2022 esta Dirección solicitó información a la Entidad Territorial mediante radicado No. 2-2022-046148, con el objetivo de evaluar la prestación del servicio educativo en el municipio, verificando la continuidad o no de la problemática previamente descrita. Igualmente, se llevó a cabo una asistencia técnica virtual el día 21 de octubre del mismo año, en la cual se hizo una breve explicación de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al uso de los recursos del SGP y la razón de priorización de la Entidad Territorial en el sector educativo; también se resolvieron las dudas de la administración frente a la información solicitada.

Así, el Municipio de Pasto allegó la documentación requerida mediante los oficios con radicado No: 1-2022-093344, 1-2022-093362, 1-2022-093368, 1-2022-093372, 1-2022-093377, 1-2022-093390, 1-2022-093396, 1-2022-093405, 1-2022-093412, 1-2022-093419, 1-2022-093498 y 1-2023-024002, cuyo análisis se presenta a continuación.

II. CARACTERIZACIÓN



III. ANÁLISIS FINANCIERO Y COMPONENTE SECTORIAL.

1. Ingresos

En lo financiero, para la vigencia 2023 se le asignaron \$250.221 millones al Municipio de Pasto del SGP-Educación, de los cuales la Entidad Territorial reportó en CUIPO haberlos recaudado en su totalidad. Sin embargo, si bien para la vigencia 2022 se asignó un total de \$230.144 millones, la entidad señala haber recaudado \$231.031 millones, es decir \$887 millones más de lo asignado, los cuales pueden deberse a errores de reporte. Del total de ingresos recaudados en 2023, el 98,6% corresponde a ingresos corrientes y 1,34% a ingresos de capital.

TABLA 1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2021, 2022 Y 2023			
(MILLONES DE \$)			
CONCEPTOS	VIGENCIAS		
	2021	2022	2023
Asignación SGP-educación	226.920	230.144	250.221
Giro MEN-ET	226.920	230.144	250.221
REPORTE FUT Y CUIPO			
INGRESOS CORRIENTES	226.920	(1) 231.031	250.221
Sistema General de Participaciones - Educación	226.920	231.031	250.221
Prestación de servicios	220.532	225.282	244.272
Con Situación de Fondos	182.810	199.384	221.437
Sin Situación de Fondos	37.722	25.898	22.835
Calidad Matrícula	3.000	2.847	2.984
Calidad Gratuidad	3.388	(2) 2.901	2.964
INGRESOS DE CAPITAL	7.681	3.182	3.403
Rendimientos Financieros	190	200	699
Rendimiento Prestación	160	175	687
Rendimiento Calidad	29	25	12
Recursos del Balance	6.714	2.983	2.704
Superávit fiscal Prestación	3.009	124	1.188
Superávit fiscal Calidad	3.705	2.858	1.516
Reintegros	778	-	-
Reintegros Prestación	778	-	-
INGRESOS TOTALES	234.601	234.213	253.624

Fuente: Reporte realizado por la Entidad Territorial en FUT y CUIPO a diciembre de 2021, 2022 y 2023.

Llama la atención el alto valor reportado por la entidad en superávit de calidad, el cual para la vigencia 2022 es incluso superior a lo asignado por este concepto en el mismo periodo.

- (1) El recaudo de ingresos corrientes supera la asignación determinada para la vigencia 2022 en \$887 millones.
- (2) Fue reportado en CUIPO con fuente "SGP-EDUCACION-PRESTACION DE SERVICIOS", en lugar de emplear "SGP-EDUCACION-CALIDAD POR GRATUIDAD".

2. Gastos

Para la vigencia 2023, el Municipio de Pasto comprometió \$256.656 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron \$255.658 millones y se pagaron \$251.075 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y las anteriores se comprometieron de la siguiente manera: 93% en cobertura, 1,6% en calidad, 1,2% millones en gratuidad y 3,6% en conectividad y aplicación de Proyectos Educativos Transversales y 1,4% en Necesidades Educativas Especiales y Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

TABLA 2. GASTOS A DICIEMBRE DE 2021, 2022 Y 2023 (MILLONES DE \$)			
RUBRO	2021	2022	2023
COBERTURA	221.226	218.618	238.752
Gastos de Personal	157.543	180.664	231.370
Personal Docente	126.893	145.736	166.993
Personal Directivo - Docente	14.199	16.689	24.842
Personal Administrativo	16.452	(1) 17.837	(1) 24.663
Viáticos y Gastos de Viaje	-	402	98
Aportes Patronales	55.594	37.954	(5) 14.774 -
Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes)	24.043	(2) -	(4) 14.774
Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes)	26.083	29.096	-
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	4.757	8.857	-
Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P)	712	(1) -	(1) -
Gastos Generales	-	(3) -	-
Contratos para la Prestación del Servicio Educativo	7.202	-	7.383
Contratos de Aseo y Vigilancia	887	-	-
CALIDAD	1.938	16.241	4.079
Dotación Institucional de Infraestructura Educativa	17	-	-
Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje	-	79	-
Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas	1.921	1.525	476
Funcionamiento básico de los establecimientos educativos	-	73	-
Alimentación Escolar	-	586	43
Capacitación a Docentes y Directivos Docentes	-	214	-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TABLA 2. GASTOS A DICIEMBRE DE 2021, 2022 Y 2023 (MILLONES DE \$)			
RUBRO	2021	2022	2023
Otros servicios diversos n c p	-	12.176	-
Otros servicios profesionales técnicos y empresariales n.c.p	-	1.514	-
Transporte escolar	-	-	3.561
Transferencias de Capital a Entidades del Gobierno General	-	75	-
GASTOS GRATUIDAD	3.388	2.901	(4) 2.964
CONECTIVIDAD	717	461	3.603
NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES - NEE	1.360	-	1.505
SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE - SRPA	-	-	77
APLICACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES	2.210	11	5.675
TOTAL COMPROMISOS CUIPO SGP – Educación	230.840	238.231	256.656

Fuente: Reporte realizado por la Entidad Territorial en FUT y CUIPO a diciembre de 2021, 2022 y 2023.

- (1) No fue posible identificar los compromisos asociados al personal de la secretaría de educación, pues no se observan gastos de funcionamiento reportados en CUIPO.
- (2) No se reportaron compromisos con fuente sin situación de fondos.
- (3) No se reportaron compromisos por concepto de gastos generales.
- (4) Para la vigencia 2023, la entidad reportó en CUIPO todos los recursos con situación de fondos, inclusive los relacionados con transferencias destinadas a calidad por gratuidad y los aportes a salud, pensión y cesantías del personal docente y directivo docente.
- (5) Para la vigencia 2023, no fue posible identificar los aportes a salud para los docentes y directivos docentes por problemas en la calidad del reporte de la información financiera. De acuerdo con el PAC del Ministerio de Educación nacional, dichos gastos ascienden a \$8.060 millones de pesos, los cuales no fue posible diferenciar.

Adicionalmente, se encontraron las siguientes inconsistencias en el reporte realizado por la Entidad Territorial para la vigencia 2022:

- Objetos de gasto cuyo detalle sectorial y producto MGA fue diligenciado con N/A.
- Gastos de personal que no tenían diligenciada la columna de detalle sectorial, por lo cual no es posible determinar con certeza a qué tipo de personal se relaciona el objeto de gasto. Es decir, si correspondió a docentes, directivos docentes, personal administrativo de las instituciones educativas y/o personal de la secretaría de educación.

- Se observó una transferencia de Capital a Entidades del Gobierno General sin detalle sectorial, por lo cual no fue posible establecer el fin de ésta.
- El Municipio reportó objetos de gastos con detalle en la columna de CPC como: "Otros servicios profesionales técnicos y empresariales n c p" y "Otros servicios diversos n c p". Adicionalmente, el detalle sectorial se determinó como "OTROS GASTOS EN EDUCACION-CONTROL, INSPECCION Y VIGILANCIA".
- Se comprometieron \$929 millones por concepto de prima técnica salarial al personal administrativo de las instituciones educativas.

Por su parte, para la vigencia 2023 se encontró que:

- Se reportaron un total de compromisos por \$1.159 millones cuya fuente de financiación fue "R.B. SGP-EDUCACION-CALIDAD POR MATRICULA OFICIAL", para lo cual era indispensable que la Entidad Territorial contara con la autorización vía complemento y/u oficio del Ministerio de Educación Nacional para tal fin.
- Se comprometieron \$898 millones por concepto de prima técnica salarial al personal administrativo de las instituciones educativas.

3. Cierre de Tesorería

Sobre el cierre del 2023, la información reportada en CUIPO de ejecución de ingresos y gastos arrojó un resultado presupuestal deficitario para el sector educativo de \$3.033 millones, evidenciando que la Entidad debió constituir reservas por \$998 millones, cuentas por pagar por un total de \$4.583 millones y debió tener como mínimo disponible en caja y bancos \$2.548 millones.

Sin embargo, al comparar la información de CUIPO vs la reportada en el FUT, se encontró que ésta es inconsistente entre sí. Los valores del déficit, reservas y cuentas por pagar no concuerdan entre sí como se muestra en el siguiente cuadro:

TABLA 3. INFORMACIÓN DE CIERRE DE VIGENCIA 2023.			
(MILLONES DE \$)			
CONCEPTO	SEGÚN CUIPO (1)	FUT (2)	DIFERENCIA (1-2)
1. Ingresos (Recaudados)	253.624	0	253.624
2. Gastos (Comprometidos)	256.656	0	256.656
3. Gastos (Obligados)	255.658	0	255.658
4. Pagos	251.076	0	251.076
Déficit o superávit (1)-(2)	-3.033	-233	2.800
Reservas (2)-(3)	998	791	-207
Cuentas por pagar (3)-(4)	4.583	3.889	-694
Recurso de terceros	0	23	23
Saldo en Caja y Bancos (1)-(4)	2.548	7.837	-5.290

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Fuente: Información reportada por la Entidad Territorial en reporte CUIPO y FUT a diciembre de 2023.

El déficit presentado se puede detallar con el análisis de las fuentes de financiación del sector, como se muestra a continuación:

TABLA 4. ANÁLISIS DE FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LA VIGENCIA 2023 (MILLONES DE \$)			
FUENTE	RECAUDO	COMPROMISOS	DIFERENCIA
R.B. SGP-EDUCACION- PRESTACIÓN DEL SERVICIOS	1.188	1.188	-
R.B. SGP-EDUCACION-CALIDAD POR MATRICULA OFICIAL	1.516	1.159	357
R.F. SGP - EDUCACION-PRESTACIÓN DE SERVICIOS	687	296	391
R.F. SGP - EDUCACION-CALIDAD POR MATRICULA OFICIAL	12	6	6
SGP-EDUCACION-CALIDAD POR GRATUIDAD	2.964	2.964	-
SGP-EDUCACION-CALIDAD POR MATRICULA OFICIAL	2.984	3.489	(1) -505
SGP-EDUCACION-PRESTACION DE SERVICIOS	244.272	247.554	(2) -3.282
TOTAL	253.624	256.656	-3.033

Fuente: Información reportada por la Entidad Territorial en reporte CUIPO a diciembre de 2023.

Así, son mayores los compromisos reportados para las fuentes: (1) SGP-EDUCACIÓN-PRESTACIÓN DE SERVICIOS y (2) SGP-EDUCACIÓN-MATRÍCULA OFICIAL frente a los ingresos recaudados, presentando inconsistencias entre los reportes.

Respecto a los gastos administrativos, se encontró que, si bien para las vigencias 2021 y 2023 no fueron superados, para la vigencia 2022 éstos excedieron en \$2.208 millones a los permitidos por medio del documento de distribución DD-SGP-71-2022 anexo 4, como se detalla a continuación:

TABLA 5. RELACIÓN DE GASTOS ADMINISTRATIVOS (MILLONES DE \$)			
CONCEPTO	VIGENCIA		
	2021	2022	2023
Autorizado	22.829	24.487	28.054
Ejecutado	22.808	26.695	24.663
Diferencia	21	(1) -2.208	3.391

Fuente: Reporte FUT para la vigencia 2021 y reporte CUIPO para las vigencias 2022 y 2023 y los documentos DD SGP-60-2021, DD SGP-71-2022, DD SGP-81-2023.

(1) Se encontró que la Entidad Territorial reportó aportes patronales y contratación de prendas de vestir con recursos del SGP-Educación por un valor de \$2.531 millones que no fueron relacionados a ningún detalle sectorial, producto MGA o CPC. Si bien la entidad reportó en el cierre

financiero realizado con el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional para 2022 un total de \$24.335 millones en gastos administrativos, no fue posible verificar dicha información.

4. Componente Sectorial

El diagnóstico de los principales temas del Sector Educación revisados con la información remitida por el Municipio, según los oficios con radicado 1-2022-093344, 1-2022-093362, 1-2022-093368, 1-2022-093372, 1-2022-093377, 1-2022-093390, 1-2022-093396, 1-2022-093405, 1-2022-093412, 1-2022-093419, 1-2022-093498 y 1-2023-024002 permitieron configurar los siguientes eventos de riesgo:

En materia de recursos humanos del Sector: la distribución de la planta no cumple con los parámetros establecidos legalmente, lo anterior responde al hecho de que la entidad no emite el acto administrativo de distribución desde la vigencia 2016; adicionalmente se evidencian falencias en el cumplimiento oportuno de la entrega de la dotación. (Se configuró evento de riesgo 9.18).

En relación con la información financiera y fiscal: se encontró que el Municipio realizó pagos de incrementos por antigüedad no financiables con recursos del Sistema General de Participaciones, presentó deficiencias en el reporte de información en el FUT, en CUIPO, en el Directorio Único de Establecimientos Educativos y en el registro de matrícula en SIMAT. No empleó adecuadamente los recursos excedentes del SGP, contrató el servicio educativo y el de Necesidades Educativas Especiales (NEE) superando las tipologías; adicionalmente, se evidenciaron inadecuados procesos presupuestales y la planeación del uso de los recursos de conectividad y NEE es deficiente en la medida que no se comprometen en su totalidad (se configuraron eventos de riesgo 9.1, 9.4 y 9.18).

Frente a los temas de contratación: La Entidad Territorial no publicó la totalidad de los documentos requeridos para los procesos contractuales adelantados, cuando la ley lo exige (se configuró evento de riesgo 9.10). La auditoría también detectó contratos cuyo objeto no es financiable con recursos del SGP.

Al respecto, es importante mencionar que los recursos del Sistema General de Participaciones 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 educación financiar los objetos contractuales que a continuación se mencionan, con recursos del Sistema General de Participaciones – Educación.

- Operador logístico de los eventos de la secretaría de educación

En la vigencia 2018 la Entidad Territorial suscribió el contrato No. 20182709 del 05 de septiembre del mismo año, por valor de \$277 millones financiados con recursos del SGP y del FONPET, el objeto correspondió a "el/la contratista se compromete para con el Municipio de Pasto – Secretaría de Educación a prestar el servicio de operador logístico para la realización de eventos, encuentros, actividades, presentaciones artísticas, organización de encuentros deportivos, entre otros, de los estudiantes, funcionarios administrativos, docentes y directivos docentes del sector educativo". El contrato fue celebrado con el señor Edgar Andrés Rodríguez Hernández identificado con la cedula de ciudadanía número 94.413.785 expedida en Cali.

De acuerdo con el estudio previo de este contrato, se pactó la realización de 29 eventos, de los cuales se describen algunos como son:

"Evento 3 REUNIÓN COMITÉ DE PRESTACIONES SOCIALES Se requiere el lugar que debe constar de un salón con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido) para atender 30 personas, a quienes se les ofrecerá desayuno y almuerzo ejecutivo.

Evento 4 DÍA DEL ADMINISTRATIVO Se requiere el lugar que debe constar de un salón amplio con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido), maestro de ceremonia, para atender 600 personas, a quienes se les ofrecerá un almuerzo especial 1

Evento 5 DÍA DEL DIRECTIVO DOCENTE Se requiere el lugar que debe constar de un salón amplio con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido), maestro de ceremonia, para atender 133 personas, a quienes se les ofrecerá una cena especial 1

Evento 6 CAMPEONATOS DE DEPORTES DE CONJUNTO E INDIVIDUALES Se requieren 10 campeonatos deportivos que pueden ser de las siguientes opciones: - Organización torneo tejo incluye: juzgamiento, escenario deportivo, premiación (trofeo y medallas) para equipo campeón - Organización torneo de ajedrez: juzgamiento, escenario deportivo, campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón. -Organización torneo tenis de mesa: juzgamiento, escenario deportivo, campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón. - Organización torneo Atletismo: juzgamiento, escenario deportivo, campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón. - Organización torneos juegos de mesa incluye: transporte y campeón centro recreacional un sol para todos, juzgamiento, escenario deportivo, campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón - Organización torneo voleibol, Incluye: juzgamiento, escenario deportivo,

campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón - Organización torneo baloncesto, Incluye: juzgamiento, escenario Deportivo, campeón (trofeo y medallas) para equipo campeón. - Organización torneo voleibol, Incluye: juzgamiento, escenario deportivo, premiación (trofeo y medallas) para equipo campeón.

Evento 7 ENCUENTRO ARTÍSTICO Organización actividad cultural, incluye refrigerios, salón de eventos, maestro de ceremonia, sonido con capacidad de 8 micrófonos, 4 jurados, refrigerios para 60 participantes 1

Evento 8 PRELIMINARES CARNAVAL DE LA ALEGRÍA Se requiere el lugar que debe constar de un salón amplio con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido) para atender 200 personas, a quienes se les ofrecerá dos pasabocas, una copa de champaña para 150 adultos y 50 bebida sin alcohol (jugo o gaseosa) para estudiantes. Se debe entregar un premio para el estudiante ganador que es un computador portátil y 11 premios de consolación que son 11 tabletas 1

*Evento 9 DESFILE CARNAVAL DE LA ALEGRÍA ESTUDIANTIL Se requiere 300 afiches tamaño 1/4 de pliego de 50*35 full color una cara papel propalcote de 150 grs, pago del impuesto de Sayco, refrigerio especial para 2000 personas, hidratación para 2000 personas, clausura del evento en un salón amplio con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido) y atuendos para 45 personas 1*

Evento 10 ENCUENTRO MUNICIPAL CON PILOS Se requiere el lugar que debe constar de un salón con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono, pantalla, sonido) para atender 50 personas, a quienes se les ofrecerá refrigerio especial 1

Evento 11 FERIA DEL LIBRO Se requiere desarrollar un evento denominado "Festiencuentro con la infancia" organizado por la Fundación Cultural Rayuela y suministrar refrigerios para 2000 participantes entre estudiantes y docentes 1

Evento 12 ENCUENTRO MUNICIPAL CON MEDIADORES ESCOLARES Se requiere sonido aéreo, transporte para 350 personas, hidratación para 540 personas, 15 kit de materiales (cada uno con 1 banderín de 1,50 m x 1,50 m, 36 manillas de cinta, un diploma), 10 notas de estilo para instituciones acompañantes 1

Evento 13 ENCUENTRO DE LA MESA ESCUELA TERRITORIO Y PAZ Se requiere organizar 6 encuentros para los cuales se requiere el lugar que debe constar de un salón con ayudas audiovisuales (video bean, micrófono,

pantalla, sonido) para atender 25 personas, a quienes se les ofrecerá refrigerio 6

Evento 27 FESTIVAL INTERNACIONAL DE ORQUESTAS SINFÓNICAS GUARANDA ECUADOR 2018 Facilitar en el evento: - Alimentación tipo buffet que incluya desayuno, almuerzo y cena según menú. Características: Entrada caliente (sopa), plato fuerte (1 carne roja o blanca), porción de arroz, ensalada, papa, jugo de fruta y postre durante 7 días para 30 personas en Guaranda - Ecuador 1

Evento 28 FESTIVAL INTERNACIONAL DE MÚSICA REFM Facilitar en el evento: - Alojamiento en hotel 3 estrellas para 30 personas en hotel del sector céntrico de la ciudad de Pasto durante 7 días. 1

Evento 29 TALLER DE CUERDAS Facilitar en el evento para 5 personas: - Habitación tipo superior en hotel 4 estrellas, incluye T.V Satelital, Full HD, WIFI zona húmeda , gimnasio, spa, baño turco, sauna, parqueadero con desayuno americano incluido durante 5 noches y 5 días - Alimentación tipo buffet que incluya almuerzo y cena según menú. Características: Entrada caliente (sopa), plato fuerte (1 carne roja o blanca), porción de arroz, ensalada, papa, jugo de fruta y postre durante 5 días”.

Posteriormente, para la vigencia 2019 el Municipio celebró los contratos No. 20191602 y 20193054, ambos con el objeto de: *“El CONTRATISTA se compromete para con el MUNICIPIO a prestar el servicio de operación de recursos, organización, apoyo logístico y asistencial para la realización de eventos, conciertos y actividades, programados por la secretaría de Educación – Red de Escuelas de Formación Musical, en el marco del cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo del municipio, “Pasto Educado Constructor de Paz””; el primero suscrito con Christian Dalid Muñoz Rivera por un valor de \$67 millones y el segundo con Paola Andrea Betancourth Benavides por un valor de \$33 millones.*

Adicionalmente, en la misma vigencia se contrató con la minuta No. 20192990 el siguiente objeto: *“El CONTRATISTA se compromete para con el MUNICIPIO a prestar el servicio de administración de los recursos, organización, apoyo logístico y asistencial para la realización de los eventos, reconocimiento del día del Directivo Docente y el Encuentro Folclórico y Cultural fase Municipal para la selección de los Docentes artistas para representación en las modalidades de Danza y Música para el Encuentro Nacional Folclórico y Cultural Docente”. El contrato se celebró con Proyecciones Dalid SAS, por un valor de \$13 millones.*

Al respecto, La Constitución Política de Colombia en su artículo 355 establece que: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.*

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció a través de Sentencia C-324 de 2009, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez, expediente D-7442, en la siguiente forma:

"Pues bien, la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política".

Asimismo, el artículo 6 del Decreto 2209 de 1998 que modificó el artículo 12 del Decreto 1737 de 1998, menciona la siguiente prohibición:

"Artículo 7º. Prohíbese ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones u conmemoraciones u otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de Navidad de los hijos de los funcionarios". (Énfasis fuera del texto).

Por lo tanto, a la luz de las normas invocadas y en concordancia con el artículo 355 de la Constitución Política, no se pueden financiar ningún tipo de celebraciones, ni otorgar regalos con cargo a los recursos públicos, así sean aquellos correspondientes al 42% de la Participación de Propósito General o los recursos propios del Municipio.

Por otra parte, si bien el artículo 18 del Decreto 1567 de 1998¹ establece que las entidades públicas deberán adoptar programas de bienestar social y programas de incentivos para el funcionamiento del sistema de estímulos de los empleados públicos, el artículo 13 del mismo Decreto especifica que dicho sistema consiste en "(...) el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales", los cuales se implementarán contemplando los lineamientos que para ello prevé el artículo 20 de dicho cuerpo normativo².

¹ Artículo 18. Decreto 1567 de 1998. "A través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades, se pondrá en funcionamiento el sistema de estímulos para los empleados".

² Artículo 20. Ibidem. "Los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora. PARAGRAFO. Tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias".

Así, es menester indicar que dentro de la asignación que se realiza por los gastos inherentes a la nómina docente, en el cálculo se incluye el monto correspondiente a seguridad social y parafiscales de los docentes, en este último rubro se incluye el valor correspondiente a los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, que según el artículo 29 del Decreto 784 de 1989 tienen como función los servicios de recreación social y bienestar laboral, en los siguientes términos:

"Artículo 29.- Los servicios de recreación social. Los servicios de recreación social que adelanten las cajas de compensación familiar estarán orientados por las siguientes finalidades principales:

- 1. Prestar servicios de recreación y turismo social.*
- 2. Facilitar el descanso o el esparcimiento de los trabajadores afiliados, de manera que se repongan de la fatiga o el cansancio resultante de la actividad laboral.*
- 3. Inducir a los trabajadores y sus familias a la práctica del deporte y la sana utilización del tiempo libre.*
- 4. **Facilitar la participación en eventos deportivos, programas de recreación, excursiones y actividades similares para el desarrollo físico y mental de los afiliados y sus familias**". (Énfasis por fuera de texto)*

En ese mismo sentido, el numeral cuarto del artículo 2.2.10.2 del Decreto 1083 de 2015, establece la posibilidad de que las actividades de recreación y bienestar de los empleados se gestionen en coordinación con las Cajas de Compensación Familiar.

Por lo cual, en virtud de los Principios de Economía y Eficiencia consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, corresponde a quien ejerce la función administrativa aprovechar en la mayor medida los recursos a su disposición, obteniendo el máximo beneficio posible con ellos, es por esto que para el desarrollo de las actividades contenidas en los objetos de los contratos que se mencionan a continuación y que no son financiables con el SGP, la Entidad Territorial cuenta con la Caja de Compensación Familiar, cuyos aportes son cubiertos por la nómina financiada con el SGP – Educación, que por obligación legal debe proveer espacios de recreación y bienestar para los trabajadores.

En consecuencia, el objeto de los contratos No. 20182709, 20191602, 20193054 y 20192990 no posee un sustento legal que permita su financiación con los recursos del Sistema General de Participaciones.

- Capacitación a docentes y padres de familia

Para la vigencia 2018, el Municipio de Pasto suscribió el contrato No. 20182711 del 3 de septiembre con el Consorcio S&P Education Line, por valor de \$1.169 millones, financiado con recursos del SGP y SGP-FONPET y cuyo objeto consistía en: *"La alcaldía de Pasto requiere contratar los servicios de consultoría para la formación de 752 docentes en uso pedagógico de tic y la formación de 487 padres de familia en tecnología del municipio de Pasto, así como la elaboración de 678 contenidos educativos digitales."* La duración pactada era de 4 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual tuvo lugar el día 3 de septiembre del mismo año. Por lo anterior, se esperaba que el contrato culminara el 3 de enero del 2019, no obstante, el acta de inicio indicaba que el contrato finalizaba el 31 de diciembre del 2018 contradiciendo lo pactado entre las partes.

Los certificados de disponibilidad presupuestal que soportaron el proceso contractual fueron: No. 2018000641 del 15 de febrero del año 2018 y No. 2018000641 del mismo día, los cuales indican como cuenta y/o fuente de financiación las siguientes:

CDP No.	Fecha	Cuenta	Denominación	Valor	Valor Afectar ^a
2018000642	15/02/2018	2317010101630218	Conectividad/NIVEL CENTRAL	\$ 530.000.000	\$407.000.000,00
2018000641	15/02/2018	2317010101630218	Conectividad/NIVEL CENTRAL	\$763.000.000	\$761.688.000,00
		2317010101630220	Formación de docentes y corresponsabilidad social TICS/NIVEL CENTRAL		
		2317010101630221	Ticnovando/NIVEL CENTRAL		
					\$1.168.688.000

Fuente: Contrato No. 20182711 del 3 de septiembre de 2018.

Frente a lo anterior, es necesario precisar sobre la destinación que las Entidades Territoriales deben dar a los recursos asignados para conectividad, que el artículo 149 de la Ley 1450 de 2011 (vigente en la anualidad de 2018) dispuso:

ARTÍCULO 149. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverán el programa de Conexión total con el objeto de fortalecer las competencias de los estudiantes en el uso de las TIC mediante la ampliación de la conectividad de los establecimientos educativos, la generación y uso de los contenidos educativos a través de la red y el mejoramiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos de formación. Los operadores de esta conexión, podrán ser empresas de carácter público o privado de telecomunicaciones que acrediten la experiencia comprobada en el sector.

En ese sentido el Documento de Distribución DD-SGP-28-2018 realizó la asignación para conectividad en virtud de dar cumplimiento a la finalidad de la Nación de garantizar educación con acceso a internet en mínimo un 83% a Nivel Nacional en virtud del Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, en los siguientes términos:

*"Uno de/os objetivos del MEN es lograrla meta sectorial del porcentaje de matrícula conectada definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país". **Esto se logrará conectando las sedes educativas con mayor densidad de estudiantes hasta llegar como mínimo al 83% de alumnos con acceso a internet.** Dentro de las sedes educativas que serán cubiertas por los servicios de conectividad se encuentran en su mayoría las que pertenecen a la estrategia de jornada única, que busca aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes en la institución educativa, incrementando las horas lectivas y fortaleciendo el trabajo académico en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales e inglés. De la misma forma beneficiará a los colegios 10 TIC21, los cuales son instituciones educativas oficiales del país que hacen parte del Programa "colegios pioneros de la calidad" que tienen características especiales en el uso inteligente de la tecnología aplicada a los procesos educativos". (énfasis fuera del texto).*

Por lo anterior, los recursos deben ser priorizados para otorgar o mejorar el acceso a internet de las diferentes instituciones educativas en el Municipio. Sin embargo, el objeto contractual y lo pactado en el contrato No. 20182711 del 3 de septiembre de 2018 no guardan relación con tal misión, resaltada esta falencia dada la causa de la suspensión No. 1 del contrato, la cual indica: "que en el año 2018 las aulas de informática de los establecimientos educativos oficiales del municipio de Pasto, **no contaron con el servicio de internet del programa conexión total del Ministerio de Educación Nacional, licitación pública No.009 de 2018 la cual fue declarada desierta. Que la ausencia del servicio de internet en las aulas de informática de los establecimientos educativos oficiales del Municipio de Pasto, lugar donde se debía realizar la formación de docentes y padres, no ha permitido el cumplimiento del 100% del cronograma diseñado para el proyecto". (énfasis fuera del texto).**

Así, la Entidad Territorial no debió emplear los recursos para conectividad como parte de la fuente de financiación del contrato, puesto que no busca mitigar la necesidad para la cual fueron asignados dichos recursos. Por otro lado, el contrato se relaciona con proyectos para la capacitación del personal docente, formación que se encuentra regulada en el art. 113 de la ley 115 de 1994, acogido en el artículo 3 del decreto 0709 de 1996:

"ARTICULO 3. *Los programas académicos para la formación de pregrado y de postgrado de educadores deberán atender las reglas generales contenidas en este decreto, además de los requisitos de creación y funcionamiento que establezca el Gobierno Nacional, a propuesta del Consejo Nacional de Educación Superior - CESU o que determine el Ministerio de Educación Nacional, para el caso de las Escuelas Normales Superiores."*

Adicionalmente, el artículo 7 del mismo cuerpo normativo estipula que **"Estos programas serán válidos para el otorgamiento de créditos exigidos como requisito de capacitación para el ingreso y el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, si cumplen con lo dispuesto en el Capítulo IV del presente decreto y son ofrecidos por las universidades u otras instituciones de educación superior, directamente por su facultad de educación o su unidad académica dedicada a la educación o, en general, a través de los demás programas académicos que en ellas se ofrezcan"** (énfasis fuera del texto).

No obstante, el contrato No. 20182711 del 3 de septiembre de 2018 fue celebrado con el *Consortio S&P Education Line*, el cual no cumple con los requisitos estipulados en la normatividad citada, al no ser una universidad o institución de educación superior; por lo cual la Entidad Territorial no debió emplear como fuente de financiación del contrato el SGP-Educación. Adicionalmente, la capacitación de los padres de familia no corresponde a un gasto financiable con SGP-Educación, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la ley 715 del 2001 y el decreto 1075 del 2015.

Por lo anterior, los recursos inadecuadamente empleados por la entidad territorial se resumen en la siguiente tabla (cifras en millones de pesos):

TABLA 6. Conceptos de cambio en destinación			
AÑO	CONCEPTO	CIFRA	CONTEMPLADO EN
2018	Incremento de Antigüedad	28	Ejecución Presupuestal
2018	Bienestar Social y estímulos administrativos al personal de las I.E.	58	Ejecución Presupuestal
2018	Bienestar Social y estímulos al personal directivo docente	18	Ejecución Presupuestal
2018	Costos derivados al mejoramiento de la calidad educativa	1.252	Ejecución Presupuestal
2018	Participación en los juegos nacionales docentes	12	Ejecución Presupuestal
2019	Incremento de Antigüedad	29	Ejecución Presupuestal
2019	Bienestar Social y estímulos administrativos al personal de las I.E.	31	Ejecución Presupuestal
2019	Bienestar Social y estímulos al personal directivo docente	18	Ejecución Presupuestal
2019	Viáticos y gastos de viaje participación juegos nacionales	17	Ejecución Presupuestal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TABLA 6. Conceptos de cambio en destinación			
AÑO	CONCEPTO	CIFRA	CONTEMPLADO EN
2019	Participación en los juegos nacionales docentes	3	Ejecución Presupuestal
2019	Capacitación, viáticos y gastos de viaje rectores y directores de las IEM y CEM.	73	Ejecución Presupuestal
2020	Incremento de Antigüedad	6	Información enviada por la E.T
2021	Incremento de Antigüedad	15	Información enviada por la E.T
2022	Incremento de Antigüedad	18	Información enviada por la E.T
2018	Operador logístico de los eventos de la secretaría de educación	277*	Contrato No. 20182709 de 2018
2018	Capacitación a docentes y padres de familia	1.169*	Contrato No. 20182711 de 2018
2018	Contratación de personal docente	807*	47 contratos en total
2019	Operador logístico de los eventos de la secretaría de educación	113*	Contratos No. 20191602, 20193054 y 20192990 de 2019
2019	Contratación de personal docente	863* ³	81 contratos en total
TOTAL DE GASTOS con cambios en la destinación		5.823	

Fuente: elaboración propia con base en información suministrada por la entidad territorial.

No obstante, es menester de la entidad territorial aclarar los conceptos evidenciados en la tabla anterior, especialmente los relacionados con el pago de la prima técnica y los contratos evidenciados para las vigencias 2018 y 2019 (en cuanto al porcentaje financiado con el SGP). En caso de que estos pagos se hayan realizado sin dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia del 19 de marzo de 1998 con ponencia del Consejero Silvio Escudero Castro, el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, compensar los recursos ejecutados.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Ejecución presupuestal gastos vigencia 2018
- Ejecución presupuestal gastos vigencia 2019
- Ejecución presupuestal gastos vigencia 2020- corte marzo.
- Contrato No. 20182709 del 05 de septiembre de 2018.
- Contrato No. 20182711 del 3 de septiembre de 2018.
- Consulta SECOP contrato No. contrato No. 20192645 del 2019
- Consulta SECOP contrato No. 20181571 del 24 de mayo de 2018.
- Relación de los procesos contractuales llevados a cabo por el Municipio de Pasto en las vigencias: 2018, 2019 y marzo 2020.
- Resolución No. 782 de 4 de marzo de 1997.
- Resolución No. 1408 de 19 de noviembre de 1999.

³ * Los contratos contemplados en la tabla desde la vigencia 2018 a la 2019, son financiados con recursos SGP-educación y FONPET.

- Relación del personal con incremento de antigüedad para las vigencias 2021 y 2022, enviado por la entidad territorial.

Por otro lado, preocupan la constitución de cláusulas contractuales que vulneran la normatividad vigente, así como riesgos de contrato realidad latente en el municipio (evidenciado de igual manera por el Ministerio de Educación Nacional), extemporaneidad en la contratación de las dotaciones relacionadas en la ley 70 de 1988 (se configura evento de riesgo 9.17) y que los contratos para la prestación del servicio educativo no cumplen con el calendario académico (se configura evento de riesgo 9.18).

Respecto al régimen prestacional de los empleados públicos

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

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

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

En consecuencia, el artículo 10 y 12 de la Ley 4 de 1992 establecen que las corporaciones públicas territoriales no pueden abrogarse 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”.

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

Dicho precedente fue reiterado por el alto tribunal por medio de la Sentencia de radicado número 70001-23-31-000-2003-00095-02(1771-08) del 28 de enero de 2010, emitida por la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo y con ponencia del Magistrado Alfonso Vargas Rincón:

"De los preceptos constitucionales transcritos, se puede apreciar que el Constituyente de 1968 estatuyó una competencia concurrente para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, razón por la cual, encuentra la Sala que las entidades que proferieron 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.”

Ulteriormente, el Consejo de Estado mediante concepto No. 2302 del 28 de febrero de 2017 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 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.”

Es así que se ha reconocido de manera reiterada que el régimen prestacional de los servidores públicos solo puede ser definido por el nivel nacional, en específico por el Congreso de la República. Así mismo, no es posible que las entidades territoriales determinen primas extralegales con fuentes externas de financiación. Lo anterior no obsta para que, en el respeto de derechos adquiridos y la garantía de los derechos laborales, los docentes del nivel nacional que recibían primas técnicas que hayan sido descentralizados gocen de dichas erogaciones.

De esta manera, El Ministerio de Educación Nacional a través de la Resolución 03528 del 16 de julio de 1993 reglamentó la asignación de la prima técnica para sus funcionarios de planta. Adicionalmente, mediante Resolución No. 05737 del 12 de julio de 1994 estableció la asignación de la prima técnica a otros funcionarios del orden nacional vinculados a la administración del servicio educativo en las entidades territoriales, dicha resolución establece:

“ARTÍCULO 1: *Para el reconocimiento de la Prima Técnica a funcionarios administrativos del orden nacional que laboran en los Fondos Educativos Regionales, Oficinas Seccionales de Escalafón, Centros Experimentales Piloto, Centros Auxiliares de Servicios Docentes y Colegios Nacionales y Nacionalizados, se tendrán en cuenta las disposiciones contenidas en la Resolución No. 03528 de 1993 que reglamenta la asignación de la prima técnica para los funcionarios de planta del Ministerio de Educación Nacional.*

ARTÍCULO 2: *Los actos administrativos de reconocimiento de la prima técnica para los funcionarios indicados en el artículo anterior, serán proferidos por los Gobernadores y alcalde mayor de Santafé de Bogotá en calidad de presidentes de las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales, siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 6 del Decreto 16661 del 27 de junio de 1993.*

ARTÍCULO 3: *Las solicitudes para asignación de prima técnica deberán ser formuladas individualmente por los interesados. Para el efecto, los jefes de personal competentes para la recepción y estudio de las solicitudes individuales son: a) Para los funcionarios del Fondo Educativo Regional, el representante del Ministerio de Educación Nacional ante el mismo organismo. b) Para los funcionarios de la Oficina Seccional de Escalafón, el jefe de la misma. c) Para los funcionarios del Centro Experimental Piloto y*

el Centro Auxiliar de Servicios Docentes, los directores respectivos. d) Para los funcionarios de colegios nacionales y nacionalizados, el jefe de personal de la Secretaría de Educación o quien haga sus veces, de la entidad territorial (...)" (negrilla fuera de texto original).

De acuerdo con la anterior normatividad, resulta evidente que la Entidad Territorial Certificada en educación es la encargada de verificar en cada una de las hojas de vida de los funcionarios que reciben la prima técnica, el cumplimiento de los requisitos, dentro de los cuales se encuentran: verificar el tipo de vinculación (nacional), determinar si al momento de la descentralización (1993) venían percibiendo la prima técnica y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2164 de 1991, ya que son titulares de dicho reconocimiento.

De igual manera, por tratarse de un procedimiento rogado, la entidad territorial es la encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 3 de la Resolución 05737 de 1994 y en general toda la documentación y cumplimiento de los requisitos de Ley para determinar quienes tenían el derecho.

De otro lado, los recursos del Sistema General de Participaciones 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, a saber, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 establece que los recursos de la Participación para Educación se destinarán a: 15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; 15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; 15.3. Provisión de la Canasta Educativa; y 15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la Calidad Educativa.

Aunado a lo anterior, los recursos del Sistema General de Participaciones son rentas con destinación específica que, conforme a lo establecido por el numeral primero del artículo tercero de la Ley 617 de 2000 son las destinadas por ley o acto administrativo, de las corporaciones públicas de nivel territorial, a un fin determinado, por tanto, ningún otro acto bien sea una circular o directiva ministerial podrá crear nuevas destinaciones a estos recursos.

De esta manera, si la entidad territorial adelanta pagos de primas técnicas a funcionarios que no tienen dicho derecho no solamente se encontraría contraviniendo las disposiciones del régimen salarial, sino que también se encontraría incurso en la realización de ejecuciones presupuestales no autorizadas financiadas con recursos del SGP. Por lo anterior, dicho pago implicaría un cambio en la destinación específica de los rubros provenientes del sistema.

Resulta necesario puntualizar que la prima técnica no es una prima de carácter extralegal, no obstante, si existen personas a las que les fue reconocida en virtud del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991 declarado nulo, estas personas no tendrían el derecho, no solo en virtud de la nulidad, sino por tratarse de personas cuya vinculación es de carácter territorial. Por lo tanto, el único que puede determinar y corroborar la información que dé cuenta de estas situaciones es el municipio, ya que es allí donde reposan las hojas de vida de sus funcionarios.

Riesgo latente por presunto cambio en la destinación específica del SGP - Educación por falta de soportes documentales sobre el reconocimiento de prima técnica

La auditoría de la ejecución presupuestal para la vigencia 2018 permitió detectar que el Municipio de Pasto incurrió en el pago de los siguientes conceptos: (1) \$28 millones de incremento de antigüedad, \$816 millones por prima técnica y \$58 millones de bienestar social y estímulos administrativos al personal administrativo de las instituciones educativas, (2) \$18 millones al personal directivo docente por concepto de bienestar y estímulos y (3) \$1.252 millones por costos derivados al mejoramiento de la calidad educativa al personal docente y \$12 millones destinados a la participación en los juegos nacionales docentes.

Para la vigencia 2019, la entidad comprometió recursos para el pago de conceptos como: (1) al personal administrativo de las instituciones educativas se les reconoció \$859 millones de prima técnica, \$29 millones por incremento de antigüedad y \$31 millones bienestar social y estímulos administrativos (2) \$18 millones al personal directivo docente por concepto de bienestar y estímulos. Adicionalmente, se comprometieron \$17 millones por concepto de viáticos y gastos de viaje participación juegos nacionales, \$3 millones por concepto de Participación Juegos Nacionales docentes, \$73 millones para capacitación, viáticos y gastos de viaje rectores y directores de las IEM y CEM.

En 2020, la entidad realizó pagos al personal administrativo del sector por \$873 millones de prima técnica y \$28 millones por incremento de antigüedad. En 2021 estos rubros ascendieron a \$886 millones y \$9.334 millones respectivamente, mientras que en 2022 los giros alcanzaron \$690 millones y \$8.556 para estos mismos objetos de gasto.

Frente a lo anterior, mediante el oficio con radicado No. 2-2022-046148 del 10 de octubre de 2022 esta Dirección solicitó a la Entidad Territorial el envío de los actos administrativos en los cuales se reconoció la prima técnica al personal, así como un listado de los funcionarios merecedores de la misma. Al respecto, la administración municipal mediante radicado No. 1-2022-093498 envió un listado de 79 funcionarios y dos actos administrativos: (1) Resolución No. 782 de 4 de marzo de 1997 y (2) Resolución No. 1408 de 19 de noviembre de 1999.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

El primer acto administrativo fue expedido por el presidente de la junta administradora del Fondo Educativo Regional de Nariño quien según indica el mismo documento, mediante el Decreto 023 de enero de 16 de 1995 actúa en función del señor Gobernador del Departamento. Dentro de los considerandos estableció: *“que los servidores del Ministerio de Educación Nacional por medio del apoderado, y peticionarios directos reclaman el reconocimiento y pago de la prima técnica por evaluación del desempeño; así mismo, su pago será con efecto retroactivo desde la fecha en que se causó el derecho...”* para posteriormente desglosar el listado de los funcionarios implicados en el requerimiento. Sin embargo, el documento se encuentra incompleto pues no contiene una hoja final en donde se observe la debida firma del representante legal de la entidad territorial, así como el resuelve y los demás artículos de la resolución.

Cabe resaltar que, en virtud de lo estipulado en el artículo 22 del Decreto 028 de 2008, es deber de la entidad territorial suministrar la información requerida para el desarrollo de las atribuciones inherentes a la ejecución de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control. Dado que el reconocimiento de las primas técnicas es excepcional y rogado, la entidad territorial debe contar con la totalidad de los soportes documentales para el reconocimiento de la prima técnica, caso contrario el pago de dicha erogación involucraría un cambio en la destinación de los recursos y podría generar la materialización del evento de riesgo descrito en el numeral 9.4 del artículo 9 del Decreto 028 de 2008 por la incompletitud de la información, pues no es posible para esta dirección verificar el adecuado cumplimiento de los requisitos establecidos para el pago de la prima técnica.

Igualmente, es relevante aclarar que según lo estipulado por el Decreto 2164 de 1991 en su artículo 5, la prima técnica por evaluación de desempeño solo se otorga a los funcionarios que *“tuvieren un porcentaje correspondiente al noventa por ciento (90%), como mínimo, del total de la última evaluación del desempeño, correspondiente a un período no inferior a tres (3) meses en el ejercicio del cargo en propiedad. Una vez otorgada la prima técnica, el servidor deberá ser evaluado anualmente. Será causal de pérdida de la misma obtener una calificación definitiva inferior al noventa por ciento (90%)”*. Por lo cual, la entidad territorial debe soportar la evaluación anual realizada a los funcionarios que actualmente estén recibiendo pago por este concepto, dado que, de acuerdo con el mismo cuerpo normativo *“Para la asignación y conservación de la prima técnica por este criterio, cada entidad deberá adoptar un sistema especial de calificación, diferente a los Acuerdos de Gestión, en el cual se establecerán los criterios de desempeño, las escalas y los períodos mínimos a evaluar”*.

Respecto al segundo acto administrativo, este fue expedido y firmado por el señor secretario de educación, no obstante, dentro del documento no se menciona algún acto administrativo que haya delegado las funciones del señor

Gobernador a éste, por lo cual la entidad debió remitir tal documento, de manera que la resolución No. 1408 de 19 de noviembre de 1999 cuente con el debido soporte legal. Adicionalmente, el documento ordena el pago del "58% de dicha prima correspondiente al año de 1997", es decir, no corresponde al acto administrativo mediante el cual el Departamento, en primera medida, reconoce la prima técnica al trabajador y/o autoriza el pago del 42% inicial de este emolumento. Así, la resolución sin los documentos previamente enunciados no es prueba suficiente para demostrar la adquisición del derecho de la erogación en cuestión.

Cabe resaltar que la competencia de alcaldes y gobernadores para la expedición de dichos actos administrativos es excepcional por lo que anexar el acto administrativo particular que delega dicha competencia es fundamental para verificar la potestad de su emisión. De esta forma, en virtud de que no se anexó tal documento no fue posible constatar los requisitos formales del acto administrativo que reconoce a las personas beneficiarias de la prima técnica con tal de tenerlos como prueba suficiente. La confirmación que pueda ejercerse sobre este particular resulta fundamental por cuanto el Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar la importancia que comporta la competencia en la expedición de los actos. Así pues, por medio de sentencia del 20 de febrero de 2020, Consejero Ponente Jaime Enrique Rodríguez Navas de radicado 25000-23-26-000-2010-00512-01(46852) el alto tribunal señaló que en virtud de la materialización del principio de legalidad y moralidad administrativa:

En relación con la falta de competencia, debe recordarse que esta situación impone un pronunciamiento -inclusive oficioso- por parte del juez, como quiera que constituye "(...) el vicio más grave de todas las formas de ilegalidad en que puede incurrir un acto administrativo (...)", dado el "(...) carácter de orden público que revisten las reglas de competencia (...)", y entre sus modalidades se encuentra la incompetencia "ratione temporis" que se presenta cuando las competencias asignadas a un órgano o funcionario deben ejercerse bajo una condición temporal, existiendo el vicio cuando se ejercen antes o con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en que podía hacerlo, y la falta de competencia "ratione materiae", cuando se ejercen competencias no conferidas en la ley.

Dado que la competencia en la expedición de este tipo de actos es excepcional respecto a las funciones ordinarias de los secretarios de educación departamentales, el acto administrativo que delega dicha competencia corresponde a parte integral de la documentación que soporta el acto administrativo que reconoce el pago de la prima técnica. En ese orden de ideas, cabe dentro de las funciones de monitoreo, seguimiento y control dicha verificación con el fin de constatar los requisitos formales del acto que sustenta dichos pagos con recursos del SGP.

Por lo anterior, y reconociendo la legalidad de la prima técnica pero su condicionamiento en el momento de otorgarla es indispensable que la administración municipal solicite el acompañamiento al Ministerio de Educación Nacional para soportar legalmente que los 79 funcionarios a los cuales actualmente se les está reconociendo este derecho son beneficiarios del mismo, dado que el emolumento proviene de su vinculación desde el orden nacional.

Esto, a través de: (1) debidos actos administrativos departamentales y/o municipales mediante los cuales reconoce el derecho otorgado previamente por el Ministerio de Educación Nacional, recordando que esta prima es de carácter nacional y no territorial; (2) soporte legal y/o de nómina en el cual se evidencie que el funcionario devengaba este derecho antes de ingresar en la planta del Departamento, en la medida en que no todo funcionario del nivel nacional poseía la prima técnica (debía cumplir con los dos requisitos establecidos en la norma); (3) en caso de otorgarse la prima por cumplimiento de la evaluación de desempeño, es menester de la administración allegar (además de todo lo anterior) las pruebas de desempeño realizadas anualmente al trabajador, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 2164 de 1991 y (4) Soportes de comprobantes de pago de nómina de los funcionarios a quienes se ha realizado el pago por dicho concepto.

Recomendación: La entidad territorial debe realizar el estudio de la documentación del pago de la prima técnica para todos los funcionarios a los que se reconoció dicho derecho durante las vigencias evaluadas, contando con la asistencia técnica del Ministerio de Educación Nacional, como empleador original del personal en cuestión y competente para otorgar dicha prima. Cabe resaltar que, una vez la entidad territorial remita el resultado del estudio jurídico de cada caso y las evidencias del acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional, esta Dirección procederá a verificar si los pagos se han realizado acorde a la ley para que, en caso contrario, se evalúe la configuración del evento de riesgo 9.4 por cambio en la destinación de los recursos provenientes del SGP para el sector de Educación y su respectiva restitución, de ser procedente.

Sin embargo, es importante mencionar que es deber de la Entidad Territorial efectuar dicho pago a los funcionarios que tienen el derecho correspondiente, por lo que si existen funcionarios que posean el soporte documental completo para sustentar dicho pago, la entidad deberá reconocer esta prestación y no realizarse una suspensión generalizada de los pagos a todos los funcionarios.

Deudas Laborales: Ascensos en el escalafón

Se hizo la revisión de los reportes de información presupuestal de la Entidad al FUT para las vigencias 2019, 2020 y 2021, encontrando que no se registraron compromisos por concepto de deudas laborales para dichas vigencias. De igual manera, se verificó el reporte del Municipio de Pasto a la Categoría de

Información Única Presupuestal-CUIPO para la Vigencia 2021, donde al igual que en el FUT, no se evidencian compromisos por concepto de deudas laborales.

Adicionalmente, la Dirección de Apoyo Fiscal solicitó al Municipio de Pasto mediante radicado 2-2022-046148 del 10 de octubre de 2022, la relación de deudas laborales pagadas y un informe sobre el estado de las deudas laborales del sector a la fecha (monto, concepto, vigencias y gestión realizada ante el Ministerio de Educación Nacional para solicitar su aprobación). Al respecto, la Oficina de Nómina de la Secretaría de Educación de Pasto emitió un certificado el 24 de octubre de 2022, en el cual indica que *"revisados los registros de planta en el Sistema Humano, no hay deudas laborales a la fecha por liquidación de nómina del personal de planta de la Secretaría de Educación de Pasto"*

Así mismo, la Oficina de Escalafón Docente de la Secretaría de Educación del Municipio remitió a la Alcaldía de Pasto el 24 de octubre de 2022 un documento según el cual, una vez revisados los archivos de dicha oficina, se logra verificar que no existen actos administrativos de ascensos, reubicación y/o mejoramientos salariales pendientes por reportar a la Oficina de Nomina para su correspondiente reconocimiento y liquidación.

Deuda con la Fiduprevisora.

La Entidad envió la conciliación de aportes SGP Sin Situación de Fondos con la Fiduprevisora del 11 de marzo de 2020, en la cual se aclara que la conciliación de las vigencias 2003 – 2018 se realizó en octubre de 2019, quedando un saldo a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de \$640 millones, asimismo se menciona que se realizó la conciliación de la vigencia 2019 arrojando un saldo a favor de la Fiduprevisora por valor de \$4.715 millones, para un saldo total de \$5.354 millones. No obstante, el Ministerio de Educación Nacional realizó un giro adicional en octubre de 2019 a favor de la entidad por \$482 millones, para el cubrimiento de vigencias anteriores, y un giro adicional en enero de 2020 por \$3.689 millones para el cubrimiento de la vigencia 2019, quedando un saldo de conciliación de aportes de 2003 – 2019 a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales por \$1.183 millones.

Ahora bien, el Municipio de Pasto remitió a esta Dirección el Acta de conciliación de aportes SGP Sin Situación de Fondos con la Fiduprevisora para la vigencia 2021 con fecha del 26 de abril de 2022. En dicha acta se indica que, respecto a la vigencia 2020, en conciliación con la Fiduprevisora del 19 de febrero de 2021, quedó un saldo pendiente a favor de FOMAG por valor de \$124 millones. De igual manera, se indica que la conciliación para la vigencia 2020 dio como resultado un saldo a favor de FOMAG por \$59 millones de pesos.

IV. EVENTOS DE RIESGO IDENTIFICADOS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

EVENTO DE RIESGO 9.1. “No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el gobierno nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea”.

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

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

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

El Directorio Único de Establecimientos Educativos – DUE es una herramienta clave para la definición de la asignación de recursos de conformidad con aspectos tales como la matrícula registrada, los giros a establecimientos educativos de los recursos de Gratuidad, el número de cargos de directivos docentes requeridos por las entidades, entre otros. En consecuencia, la desactualización del DUE vulnera la referida normatividad vigente.

En ejercicio de sus competencias, trimestralmente el Ministerio de Educación Nacional realiza nueve diferentes validaciones sobre los reportes realizados en los Sistemas DUE – SIMAT - SINEB (Humano) por parte de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC, así:

Tabla 7. RELACION DE VALIDACIONES DUE	
Validación	Concepto de la validación
VALIDACIÓN 1	códigos DANE de las sedes activas en el DUE que no reportan información de matrícula (estudiantes) en SIMAT y/o planta (Docentes y Directivos Docentes) en el sistema HUMANO.
VALIDACIÓN 3	códigos DANE de las sedes activas en el sistema de información DUE que no registran matrícula (Estudiantes) en SIMAT.
VALIDACIÓN 4	códigos DANE de las sedes activas en HUMANO que no registran matrícula (Estudiantes) en SIMAT y tienen docentes asignados.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Tabla 7. RELACION DE VALIDACIONES DUE	
Validación	Concepto de la validación
VALIDACIÓN 9	información de las sedes educativas principales activas oficiales que tienen más de un directivo docente asociado en el sistema HUMANO.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Al respecto, tal Ministerio remitió el reporte para las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, en el que se indicaban las validaciones con corte a noviembre de 2019, octubre de 2020, octubre de 2021 y julio de 2022 respectivamente. Según esta información, el Municipio de Pasto ha registrado las siguientes inconsistencias por validación en cada vigencia:

TABLA 8. VALIDACIONES DUE - SINEB - DUE - SIMAT – HUMANO											
Vigencia	Criterio	Validación 1	Validación 2	Validación 3	Validación 4	Validación 5	Validación 6	Validación 7	Validación 8	Validación 9	Total
2019 -Nov	No Válido	11	0	0	0	0	0	0	0	0	11
2020 -Oct	No Válido	12	0	1	11	0	0	0	0	0	24
2021 -Oct	No Válido	11	0	1	1	0	0	0	0	8	21
2022 -jul	No Válido	11	0	1	1	0	0	0	0	13	26
TOTAL		45	0	3	13	0	0	0	0	21	82

Fuente: Elaboración DAF con información enviada por el Ministerio de Educación Nacional.

Así las cosas, se evidencia que el Municipio de Pasto, no solo ha reincidido en el mal reporte del DUE, sino que también ha venido aumentando el número de registros inválidos durante las cuatro vigencias analizadas, pasando de tener 11 inconsistencias para la vigencia 2019, 24 para la vigencia 2020, 21 en la vigencia 2021 y 26 a julio de 2022.

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

Con lo anterior, es posible concluir que la Entidad Territorial incumple con lo estipulado en el artículo 2.3.6.3 del Decreto 1075 de 2015 y los artículos 1 y 2 de la Resolución 166 de 2003, debido a que la información reportada a través del DUE presenta inconsistencias que vulneran la calidad del reporte, esencial para la gestión y direccionamiento de los recursos del SGP Educación lo que conlleva a errores en la asignación.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Validaciones MEN 2019 - noviembre de 2019.
- Validaciones MEN 2020 - octubre de 2020.
- Validaciones MEN 2021 - octubre de 2021.
- Validaciones MEN 2022 - julio de 2022.

2. Inconsistencias en el reporte de matrícula

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

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

El inciso 11 del artículo 2.3.3.5.6.3.2 del Decreto 1075 del 2015 establece como responsabilidad de las entidades territoriales *"Coordinar las acciones necesarias para mantener actualizada la información relacionada con los beneficios de esta Sección en el Sistema de Información de Matrícula establecido por el Ministerio de Educación Nacional [...]"*; adicionalmente el artículo 2.3.6.3 ibidem 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, frente al reporte de información de la contratación del Servicio Educativo, el artículo 2.3.1.3.7.6 del Decreto 1075 de 2015 establece que: *"La*

entidad territorial certificada en educación será la responsable de reportar la información sobre la matrícula de la población que se beneficie de los contratos reglamentados en el presente capítulo, sin perjuicio de las disposiciones que se adopten en esta materia” y según el artículo 2.3.1.3.7.7. del mismo Decreto, “La información de los contratos de servicio público educativo de que trata el presente Capítulo suscritos por las entidades territoriales certificadas, se reportará al Ministerio de Educación Nacional en el Formato Único de Contratación (FUC), quince (15) días después de suscritos los contratos; la información reportada en el FUC deberá ser consistente con la reportada en el SIMAT o en el sistema de información que determine el Ministerio de Educación Nacional”.

La Dirección General de Apoyo Fiscal evaluó la consistencia entre el reporte realizado por la Entidad Territorial en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT a noviembre de 2021 y junio de 2022, junto con la información reportada al Ministerio de Educación Nacional en el Formato Único de Contratación (FUC), 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, como se muestra en la siguiente tabla por municipio:

TABLA 9. INCONSISTENCIAS EN REPORTE DE MATRICULA					
Vigencia	No. Contrato	Contratista	Sede	MATRÍCULA CONTRATADA	
				Según FUC	Según SIMAT
2021	20211317	Fundación Obra Social El Carmen	Liceo José Félix Jiménez - Sede Principal	0	95 ⁴
2022	20221590	Fundación Obra Social El Carmen	Liceo José Félix Jiménez - Sede Principal	0	95
2021	20211447	Universidad De Nariño	Liceo Integrado de la Universidad de Nariño	1,021	1,011
2022	20221614	Universidad De Nariño	Liceo Integrado de la Universidad de Nariño	1,021	1,006

Fuente: Formato Único de Contratación suministrado por el Ministerio de Educación Nacional y Reporte detallado de alumnos (Anexo 6 A) suministrado por la entidad territorial.

De conformidad con el párrafo 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”.*

⁴ Los contratos llevados a cabo con la Fundación Obra Social El Carmen atendieron estudiantes con necesidades educativas especiales.

Mediante la suscripción de los Contratos No. 20211447 del 2021 y No. 20221614 del 2022 con la Universidad de Nariño se pactó la atención de 1.021 alumnos en cada vigencia, los cuales se atenderían con docentes vinculados por el contratista. No obstante, el Municipio de Pasto reportó en SIMAT como matrícula contratada 1.011 alumnos para 2021 y 1.006 alumnos para 2022.

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, incumple las obligaciones asignadas a las entidades territoriales certificadas en educación mediante el numeral 7.10 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001, relativas a *"Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento"*.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Anexo 6A a 30 de noviembre de 2021 remitido por el Municipio de Pasto.
- Anexo 6A a 30 de junio de 2022 remitido por el Municipio de Pasto.
- Formato Único de Estadísticas de Contratación del Servicio Educativo - FUC 2021
- Formato Único de Estadísticas de Contratación del Servicio Educativo - FUC 2022
- Contrato No. 20211447 del 25 de marzo del 2021
- Contrato No. 20221614 del 29 de junio de 2022.

3. Inconsistencias en el reporte de información CUIPO para la vigencia 2022

La remisión de información financiera con criterios de calidad y suficiencia es un deber de las entidades territoriales. Acorde a lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 2294 de 2023 que modificó el artículo 188 de la Ley 1753 de 2015, es deber de las entidades territoriales el reporte de información financiera mediante los formatos indicados por la normativa. De esta manera, la remisión de información "incompleta o errónea" constituye un evento de riesgo en el marco del numeral 1 del artículo 9 del Decreto 028 de 2008.

Al respecto, se encontró que la información financiera remitida por la entidad para la vigencia 2022 carece de la calidad necesaria para los objetivos de la auditoría ejercida por esta dirección. Respecto al reporte de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO) para dicha vigencia se estableció que se efectuaron compromisos por un total de \$2.639 millones que reportaron en las categorías *detalle sectorial*, *producto MGA* y la *Clasificación Central de Productos (CPC)* en la categoría de "No Aplica".

De acuerdo con la categoría “Nombre” se encontró que las ejecuciones realizadas con dichas características podrían corresponder a temas variados como aportes patronales, construcción de carreteras, bonificaciones o entidades territoriales distintas de participaciones y compensaciones. Siendo así, dada la baja calidad de la información financiera reportada por la entidad no fue posible para esta dirección la verificación de la destinación de dichos recursos ni a qué tipo de funcionarios se pagaban dichos aportes patronales.

Por otra parte, se encontró que la entidad territorial reportó información inconsistente por concepto de horas extras, dominicales, festivos y recargos del personal administrativo. Si bien en el reporte CUIPO se señala que dicha erogación generó compromisos que ascendieron a \$2.658 millones, una vez realizada la verificación de la información financiera remitida por la Entidad Territorial al Ministerio de Educación, el monto de dichas horas extras fue de únicamente \$1.212 millones. De esta manera se encontró que la Entidad Territorial reportó como gasto administrativo por horas extras, dominicales, festivos y recargos el total de las horas extra sumadas del personal administrativo y el personal docente, siendo este último concepto por un valor de \$1.446 millones. Así mismo, si bien se reportaron en CUIPO un total de gastos por concepto de sueldo de \$10.345 millones, en la información financiera de la entidad se reportó un total de \$11.704 millones, tal como se puede apreciar a continuación:

TABLA 10. CONCEPTOS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS (MILLONES DE \$)					
Concepto	Instituciones Educativas Municipales y Centros Educativos Municipales	Secretaría de Educación Municipal	Total Gasto Administrativo reportado por la entidad	Reportado en CUIPO	Diferencia
Sueldo	9.841	1.863	11.704	10.346	1.358
Horas extras, dominicales, festivos	1.212	0	1.212	2.658	-1.446
Aportes Cesantías privados	189	18	207	2.085	0
Aportes Cesantías públicos	489	19	508		
Retroactivos	0	27	27		
Interés Cesantías privados	15	1	17		
Interés Cesantías públicos	90	9	99		

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TABLA 10. CONCEPTOS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS (MILLONES DE \$)					
Concepto	Instituciones Educativas Municipales y Centros Educativos Municipales	Secretaría de Educación Municipal	Total Gasto Administrativo reportado por la entidad	Reportado en CUIPO	Diferencia
Provisión cesantías públicos	1.085	142	1.227		
Aportes Pensión privados	422	69	491	1.611	0
Aportes Pensión públicos	959	161	1.120		
Aportes Salud privados	645	103	748	1.141	0
Aportes Salud públicos	333	60	393		
Auxilio de transporte y conectividad	435	8	443	443	0
Bonificación por servicios prestados	380	55	435	435	0
Caja de compensación familiar	553	78	631	631	0
Aportes a la ESAP	69	11	79	79	0
Aportes a Escuelas industriales	137	21	158	158	0
Aportes a ICBF	411	61	471	471	0
Aportes al SENA	69	11	79	79	0
Subsidio de alimentación	317	6	323	323	0
Prima de navidad	973	187	1.160	1.160	0
Prima de vacaciones	494	93	587	587	0
Prima de servicios	468	80	548	548	0
Prima técnica no salarial	0	9	9	929	0
Prima técnica salarial	913	8	920		

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TABLA 10. CONCEPTOS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS (MILLONES DE \$)					
Concepto	Instituciones Educativas Municipales y Centros Educativos Municipales	Secretaría de Educación Municipal	Total Gasto Administrativo reportado por la entidad	Reportado en CUIPO	Diferencia
Bonificación de Recreación	56	12	68	68	0
Riesgos profesionales	57	9	66	66	0
Indemnización por Vacaciones	75	24	99	99	0
Total general	20.685	3.145	23.830	23.918	-88

Fuente: Reporte CUIPO de la entidad territorial e información suministrada por el MEN de las ejecuciones presupuestales reportadas por la Entidad Territorial de la vigencia 2022.

Este tipo de inconsistencias impiden evaluar de forma fidedigna el monto total al que ascendieron los gastos administrativos de los que trata el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007 debido a fallas en el reporte de la información por parte de la Entidad Territorial.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Ejecución presupuestal de gastos a corte 31 de diciembre de 2022 remitida por el Municipio de Pasto al Ministerio de Educación Nacional.
- Reporte de la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria diciembre-diciembre de 2022.

EVENTO DE RIESGO 9.4. "Cambio en la destinación de los recursos".

1. Los relacionados con prima de antigüedad detectados a través de ejecuciones presupuestales

De acuerdo con el concepto 031911 de 2021 del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en concordancia con la sentencia 25 de marzo de 1992, expediente N4351 de 1992, dicha prima se origina debido a la permanencia del empleado en el servicio. Al respecto, se argumentó en el concepto mencionado que la normativa establecida en los artículos 49 y 97 del Decreto 1042 de 1978 dispuso que el derecho las primas de antigüedad establecidas en el Decreto 540 de 1977 recaía en aquellos servidores vinculados a la rama ejecutiva del orden nacional antes del 1 de abril de 1977. Por su parte, el artículo 9 del Decreto salarial 304 de 2020 señaló que el incremento salarial anteriormente descrito se continuará recibiendo por parte de dichos funcionarios, reajustándose al mismo ritmo de su asignación básica. De esta manera, el DAFP concluye que *"solo tienen derecho al incremento de salario por*

antigüedad quienes se hayan vinculado en entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional con anterioridad al 01 de abril de 1977."

En relación con el pago de incrementos por antigüedad identificado en las ejecuciones presupuestales de gastos durante la auditoría, se solicitó a la entidad territorial enviar un listado del personal al cual se le está reconociendo este incremento, en el cual se debía incluir: documento del tercero, nombre, fecha de inclusión de este en la planta del municipio y valor del incremento reconocido por cada vigencia.

Así, de acuerdo con la información suministrada por la administración municipal, a 20 funcionarios se les está pagado este incremento; 9 de estos ingresaron a la planta del municipio con una fecha posterior al 01 de abril de 1977, como se puede observar en la siguiente tabla (cifras en pesos):

TABLA 11. FUNCIONARIOS CON INCREMENTO POR ANTIGÜEDAD				
Documento	Empleado	FECHA DE INGRESO	valor cancelado por mes año 2021	valor cancelado por mes año 2022
12964897	JOJOA LUIS HERNANDO	1/02/1978	121.891	134.080
12966914	PENA QUIJANO PLINIO EFRAIN	14/06/1977	93.814	103.195
12969621	ENRIQUEZ HURTADO SEGUNDO AURELIANO	13/04/1978	121.891	134.080
30704638	SANTACRUZ DE LA ROSA ALICIA DEL ROSARIO	1/01/1978	44.691	184.352
30705959	TORRES DE IBARRA ILIA DEL SOCORRO	30/05/1977	141.002	155.102
30706306	JURADO CARMEN CECILIA	16/04/1977	188.168	206.985
30712606	OJEDA TOBAR ARGENIS FRANCISCA	1/01/1978	170.243	187.267
30713044	ERASO ROSERO CECILIA DEL CARMEN	10/05/1977	171.756	188.932
34536929	LOZANO LASSO MARIA RAQUEL	1/01/1978	171.756	188.932
TOTAL CANCELADO POR MES			1.225.212	1.482.925
TOTAL CANCELADO POR AÑO			14.702.544	17.795.100

Fuente: Cálculos DAF con base a la información enviada por la Entidad Territorial mediante radicado No. 1-2022-093498 de 2022.

Por lo anterior, para las vigencias 2021 y 2022 la Entidad Territorial no debió pagar el total de \$32.498.000 pesos por concepto de incremento de antigüedad, pues tales trabajadores presuntamente no poseían el derecho.

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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

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 2018, 2019, 2022 y 2023, permiten entrever el uso inadecuado de los excedentes del SGP- Educación, como se especifica en la siguiente tabla:

Tabla 12. Gastos financiados con excedentes del SGP-Educación		
(Cifras en millones de pesos)		
Vigencia	Concepto	Valor Compromisos
2018	Sueldo Personal Docente	1.445
2018	Costos derivados del Mejoramiento de la Calidad	1.252
2018	Estímulos Dcto. 1171/04 Zonas de Dificil Acceso	300
2018	Bonificación docentes G14 Decreto 2565 de 2015	22
2018	Bonificación Mensual Docentes	500
2018	Estímulos Dcto. 1171/04 Zonas de Dificil Acceso	16
2018	Bonificación Mensual Docentes	46
2018	Compra de equipos de cómputo para los E.E.	19
2018	Modelos Educativos Flexibles	80
2018	Educación rural – PER	92
2018	Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje	155
2018	Construcción, Ampliación y Adecuación Infraestructura Educativa	58
2019	Sueldo Personal Docente	2.090
2019	Estímulos Dcto. 1171/04 ZDA Docentes	87
2019		77
2019	Servicios Públicos Energía, Alumbrado Eléctrico	208
2019	Servicios Públicos Acueducto, Alcantarillado, Aseo	137
2019	Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje	155
2019	Proyectos de asistencia técnica	103
2019	Transporte escolar	378
2022	Gastos de inspección y vigilancia	4.375
2023	Servicio de apoyo para el fortalecimiento a escuelas de padres	20
2023	Documentos normativos 2201004	5
TOTAL		11.620

Fuente: elaboración propia con base a las ejecuciones presupuestales enviadas por la entidad territorial y/o su reporte en FUT-CUIPO.

Así, los \$11.620 millones relacionados en la tabla anterior se desagregan en: \$3.985 millones del 2018, \$3.235 millones del 2019, 4.375 millones del 2022 y \$25 millones de 2023. Frente a la vigencia 2019, es importante resaltar que el superávit certificado por tesorería para el año 2018 (\$2.254 millones) es tenido en cuenta en su totalidad por el Ministerio de Educación Nacional como fuente

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

para financiar el cierre de esta vigencia, según oficio con número de radicado 2019-EE-169368 del 4 de noviembre del mismo año. Sin embargo, los compromisos financiados en esa vigencia (2019) con esta fuente fueron de \$3.235 millones, es decir \$981 millones más de lo autorizado.

Respecto a la vigencia 2022 cabe señalar que los recursos provenientes de excedentes de la cuenta SGP-Calidad por matrícula oficial no pueden ser empleados para labores relativas a gastos de inspección y vigilancia pues dichas erogaciones tienen una naturaleza de gasto administrativo. Así mismo, se evidenció que la entidad territorial reportó en sus ejecuciones gastos relativos a "Servicio de apoyo para el fortalecimiento de escuelas de padres" y "Documentos normativos 2201004" no financiables por dicha partida. Por lo anterior, la entidad territorial deberá reinvertir en el sector, por este hallazgo relativo al uso de los recursos del balance por \$11.620 millones con recursos diferentes al Sistema General de Participaciones a partir de la notificación de la medida a aplicar.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2018.
- Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.
- Oficio con número de radicado 2019-EE-169368 del 4 de noviembre del 2019 del Ministerio de Educación Nacional.
- Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2022
- Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2023 reportada en CUIPO

3. Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.

El artículo 27 de la ley 715 de 2001 establece el mandato para la prestación del servicio público educativo, así:

"Prestación del Servicio Educativo: Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea

superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

En el mismo sentido, el artículo 2.3.1.3.9.4 del Decreto 1075 de 2015 estableció la fórmula de cálculo del valor de los contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficial, como

"el resultado de multiplicar el valor por año lectivo de la canasta educativa contratada y establecida para cada estudiante, por el número total de estudiantes atendidos durante la vigencia del contrato.

La entidad territorial certificada en educación se comprometerá a disponer la matrícula total o parcial a atenderse por la institución de educación superior oficial y el valor de la tipología de población atendida correspondiente a cada uno de los estudiantes a atenderse en virtud del convenio suscrito, incluidos todos los factores que se tengan en cuenta en el cálculo de dicha tipología. No obstante, la respectiva entidad territorial certificada deberá financiar los valores que excedan dicha asignación, utilizando recursos diferentes a los de transferencias de la nación, teniendo en cuenta los bienes y servicios a suministrarse de acuerdo con la canasta educativa contratada y las restricciones señaladas en la ley".

Por otro lado, frente a los contratos suscritos para atender a la población con Necesidades Educativas Especiales (NEE), el artículo 2.3.3.5.1.5.4 del mismo cuerpo normativo establece: *"de los recursos del Sistema General de Participaciones que la Nación transfiere a las entidades territoriales certificadas, se asignará cada año un porcentaje de la tipología por población atendida para cofinanciar el costo del servicio de apoyo pedagógico a los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales..."* lo que limita el uso del recurso por este concepto a la tipología aprobada por el Ministerio de Educación Nacional para cada Entidad Territorial.

Sin embargo, el Municipio de Pasto suscribió los contratos interadministrativos No. 20191495 de 2019, 20201849 de 2020 y 20211447 de 2021 con la Universidad de Nariño, para la prestación del servicio educativo de alta calidad a través de su establecimiento educativo, Liceo Integrado de la Universidad de Nariño, por valor total de \$2.821 millones en 2019, \$2.841 millones en 2020 y \$2.841 millones en 2021, para la atención de 1.001 estudiantes en 2019 y 1.021 alumnos en 2020 y 2021.

El valor que se pactó por estudiante para el contrato No. 20191495 de 2019 fue de \$2.818.422 y para los contratos No. 20201849 de 2020 y No. 20211447 de 2021 fue de \$2.782.644, los cuales superan la tipología para los alumnos de

primaria del área urbana en las tres vigencias para la Entidad Territorial, así (cifra en pesos):

Año	Contrato	Nivel	Zona	Alumnos	Per cápita contrato ⁵	Valor tipología	Documento de Distribución	Situación	Valor de exceso por persona	Valor Exceso Contrato
2019	20191495	Primaria	Urbana	271	2.818.422	2.579.171	SGP-34-2019	Excede	239.251	64.837.021
2020	20201849	Primaria	Urbana	269	2.782.644	2.579.171	SGP-40-2020	Excede	203.473	54.734.237
2021	20211447	Primaria	Urbana	258	2.782.644	2.579.171	SGP-53-2021	Excede	203.473	52.496.034
TOTAL										172.067.292

Fuente: elaboración propia con información reportada en FUC.

Ahora bien, con base en el anexo 6A se determinó que el Municipio atendió bajo la modalidad de contratación para la prestación del servicio educativo a 281 estudiantes de 1º a 5º en la vigencia 2019 en el Liceo Integrado de la Universidad de Nariño, mediante el contrato No. 20191495 de 2019; así, teniendo en cuenta que el valor máximo de la tipología para primaria era de \$2.579.171 pesos y el valor contratado por alumno en el mismo año fue de por \$2.818.422 pesos, se evidencia que este último supera la tipología asignada para dicho nivel en \$239.251 pesos por estudiante, es decir, se presentó un sobrecosto de \$67.229.521 pesos, valor que debió ser financiado con recursos propios del Municipio en la vigencia 2019.

De conformidad con la ejecución presupuestal suministrada por la Entidad Territorial y la información reportada en la categoría de Gastos de Inversión del FUT, no se evidencian compromisos en el rubro de contratación del servicio con cargo a fuentes distintas al Sistema General de Participaciones, salvo por \$412 millones para contratación de jóvenes y adultos en 2019 y \$219 millones para administración del servicio en 2020. No obstante, los registros presupuestales que amparan los referidos contratos se expidieron con cargo al SGP – Educación. Así, la entidad territorial deberá reinvertir en el sector educativo los \$67 millones mencionados en el párrafo anterior.

Para la vigencia 2020, el valor pactado a pagar por alumno en el contrato No. 20201849 (\$2.782.644 pesos) fue superior a la tipología asignada para el nivel de primaria (\$2.579.171 pesos) en \$203.473 por estudiante, por lo que el

⁵ El valor per cápita se calcula dividiendo el valor total del contrato entre el total de estudiantes atendidos según el contrato.

sobrecosto ascendió a \$54.734.120 pesos, pues dada la revisión del proceso contractual en SECOP no se encontraron documentos que sugirieran un descuento en el mismo y/o modificación a lo pactado.

Así mismo, para la vigencia 2021, el valor pactado a pagar por alumno en el contrato No. 20211447 fue superior a la tipología asignada para el nivel de primaria en \$203.473 por estudiante, por lo que el sobrecosto del contrato fue de \$52.496.034, los cuales, sumados al sobrecosto del contrato No. 20191495 de 2019 por \$67.229.521 y al sobrecosto del contrato No. 20201849 del 2020 por \$54.734.120 da un total de \$174.459.675 pesos que debe restituir el Municipio de Pasto realizando inversiones con fuentes diferentes al SGP, en gastos diferentes a nómina y gasto administrativo..

Adicionalmente, esta problemática también se evidencia en los contratos de prestación de servicio educativo para estudiantes adultos con Necesidades Educativas Especiales suscritos por el Municipio de Pasto con la Fundación Huellas para la Vida durante las vigencias 2018 – 2022, en los cuales se observó un reiterado exceso en el valor límite de la tipología por estudiante o adulto atendido de acuerdo con los documentos de distribución SGP-24-2018, SGP-34-2019, SGP-40-2020, SGP-53-2021 y SGP-63-2022 como se detalla a continuación (cifras en pesos):

Año	2018		2020		2022	TOTAL
Contrato No.	20181406	20191339	20200728	20211328	20221380	
Valor Contrato	247.942.512	257.860.213	278.489.030	315.659.271	272.198.372	1.372.149.398
Tiempo (meses)	10,5	10	11	10	11	10,5
Personas	103	103	103	103	103	515
Valor por Persona (Contrato)	2.407.208	2.503.497	2.703.776	3.064.653	2.642.702	2.664.367
Tipología Adultos	743.253	613.211	613.211	613.211	613.211	639.219
Documento de distribución	SGP-24-2018	SGP-34-2019	SGP-40-2020	SGP-53-2021	SGP-63-2022	
Situación	Excede	Excede	Excede	Excede	Excede	
Valor de exceso por persona	1.663.955	1.890.286	2.090.565	2.451.442	2.029.491	2.025.147
Valor Exceso Total Contrato	171.387.453	194.699.480	215.328.297	252.498.538	209.037.639	1.042.951.407

Fuente: Elaboración DAF

Por tanto, la Entidad Territorial deberá restituir al sector \$1.042.951.407 pesos pagados en exceso mediante dichos contratos, a través de la ejecución de proyectos de inversión en el Sector Educativo, financiados con fuentes diferentes al SGP, en gastos diferentes a nómina y gasto administrativo.

En resumen, el valor pagado por niño en primaria para la prestación del servicio educativo y por adulto para atender necesidades educativas especiales, superó la asignación por alumno definida por la Nación de la siguiente manera:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Año	Tipología	No. Contrato	Personas	Valor Excedido Total Contrato
2018	Adultos con Necesidades Educativas Especiales	247.942.512	103	171.387,453
2019	Alumnos de Primaria de Área Urbana	20191495	271	64.837.021
2019	Adultos con Necesidades Educativas Especiales	257.860.213	103	194.699,480
2020	Alumnos de Primaria de Área Urbana	20201849	269	54.734.237
2020	Adultos con Necesidades Educativas Especiales	278.489.030	103	215.328,297
2021	Alumnos de Primaria de Área Urbana	20211447	258	52.496.034
2021	Adultos con Necesidades Educativas Especiales	315.659.271	103	252.498.538
2022	Adultos con Necesidades Educativas Especiales	272.198.372	103	209.037.639
Total				1.215.018.699

Con estas actuaciones, el Municipio incumplió los lineamientos del artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y del Decreto 1075 de 2015, en relación con el monto máximo a pagar por alumno cuando el servicio educativo es contratado con terceros. De igual manera, hizo un uso ineficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones al generar sobre costos por \$1.389 millones de pesos en la prestación del servicio educativo y NEE a su cargo.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Contrato interadministrativo No. 20191495 de 2019
- Contrato interadministrativo No. 20201849 de 2020
- Contrato interadministrativo No. 20211447 de 2021
- Anexo 6 A generado desde SIMAT al junio de 2019 y a abril de 2020.
- Ejecución presupuestal y FUT a 31 de diciembre de 2019 y 31 de marzo de 2020.
- Registros Presupuestales 2019001527 del 18 de marzo de 2019 y 2020001523 del 13 de marzo de 2020.
- Contrato No. 20181406 del 2018
- Contrato No. 20191339 del 2019
- Contrato No. 20200728 del 2020.
- Contrato No. 20211328 de 2021.
- Contrato No. 20221380 de 2022.
- Consulta SECOP proceso 20201849 de 2020 el 16-04-2022.

4. Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

El artículo 2.3.1.3.2.1 del Decreto 1075 de 2015 establece como requisito de la contratación del Servicio Educativo la demostración de insuficiencias, las cuales

se generan a través de dos reglas, la insuficiencia por falta de planta de personal docente o directivo docente e insuficiencia por infraestructura física.

Adicionalmente, el inciso tercero del Artículo 2.3.1.3.1.6 del decreto 1075 de 2015 indica que para los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a suscribir con confesiones religiosas "la entidad territorial certificada aporta la infraestructura física". Así mismo, el Artículo 2.3.1.3.5.1. del decreto 1075 de 2015, hace referencia a que para estos contratos "la entidad territorial certificada aportará **como mínimo** el establecimiento educativo oficial", este último definido en el artículo 138 de la Ley General de Educación, así:

"ARTICULO 138. Naturaleza y condiciones del establecimiento educativo. Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta Ley.

El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;*
- b) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados, y*
- c) Ofrecer un proyecto educativo institucional.*

Los establecimientos educativos por niveles y grados, deben contar con la infraestructura administrativa y soportes de la actividad pedagógica para ofrecer al menos un grado de preescolar y los nueve grados de educación básica. El Ministerio de Educación Nacional definirá los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección que debe reunir el establecimiento educativo para la prestación del servicio y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del niño.

PARAGRAFO. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y teniendo en cuenta la infraestructura educativa actual, establecerá el programa y los plazos para que los actuales establecimientos educativos se ajusten a lo dispuesto en este artículo. Cumplidos estos plazos, no podrán existir establecimientos educativos que ofrezcan exclusivamente educación básica, en uno sólo de sus ciclos de primaria o secundaria.

Mientras ofrezcan un nivel de educación de manera parcial, deberán establecer convenios con otros establecimientos que desarrollen un proyecto educativo similar o complementario, para garantizar la continuidad del proceso educativo de sus alumnos".

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

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

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

Adicionalmente, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 indica sobre la Gestión Fiscal:

"Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho

privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

El estudio de insuficiencia presentado por el Municipio de Pasto para la contratación del servicio en la vigencia 2019 indica:

“En relación a los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas en la vigencia 2019, es relevante destacar que las confesiones religiosas aportan infraestructura y que ninguna de ellas es propiedad del Municipio de Pasto. Para tal fin, la misma se cuantificará en canasta educativa básica en el componente gastos generales como parte integral de los contratos, la contratación se realizará de acuerdo al calendario académico, esto debido a que ostentan la naturaleza jurídica de ser Instituciones Educativas Municipales, es decir, son Establecimientos Educativos Oficiales del Municipio, pero administrados por la Iglesia, en los términos del Decreto 1851 de 2015, lo que implica un conjunto de cargas, deberes y obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias para con la comunidad educativa, donde la razón principal para celebrar éstos contratos es la imposibilidad de nombrar un Rector Oficial, por lo cual también se cuantifica en la canasta educativa, así como el personal administrativo, ya que como se demuestra en el Decreto de Planta de Personal para el Municipio de Pasto, el mismo es insuficiente para atender las necesidades educativas que corresponden a gastos generales como aseo y seguridad de nuestros establecimientos educativos oficiales, así como otros gastos de funcionamiento y de dotación pedagógica. Ante el obstáculo legal para transferir los recursos de gratuidad a estos Establecimientos Educativos Oficiales, en los términos de los Decretos 4791 de 2008 y 4708 de 2011, se hace necesario contemplarlos en la canasta educativa”. (énfasis fuera del texto)

Adicionalmente, el estudio de insuficiencia presentado por el Municipio de Pasto para la contratación del servicio en la vigencia 2021 indica:

El Decreto 1851 de 2015, en la Sección 1 en el Artículo 2.3.1.3.1.6 establece los tipos de contrato para la prestación de servicio público Educativo, dentro de los cuales se encuentra el contrato para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con

iglesias o confesiones religiosas, mediante esta modalidad la Entidad Territorial Certificada podrá contratar con uno o varios establecimientos educativos. Así mismo el 12 de enero de 2017 el Ministerio de Educación expide el Decreto número 30 "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 para reglamentar los Contratos de Prestación de Servicios para la Administración del Servicio Educativo con Establecimientos Educativos no Oficiales de Alta Calidad y la Contratación para la Prestación del Servicio Educativo con Instituciones de Educación Superior Oficiales»

Teniendo en cuenta el contexto del Municipio de Pasto se requiere la celebración de contratos de Implementación de Estrategias Pedagógicas a través de los cuales la Secretaria de Educación aportara: docentes, directivos docentes y administrativos o alguna de ellas, y por su parte las iglesias o comunidades religiosas aportará los componentes que la entidad territorial no pueda suministrar. En estos contratos, la iglesia o confesión religiosa siempre aporta el apoyo pedagógico y administrativo para el desarrollo del PEI o del PEC adoptado por el Consejo Directivo de cada Establecimiento Educativo Oficial. El número de estudiantes desde el grado 0 hasta el grado 11, incluyendo los ciclos 21 al 26 que corresponde a Educación para Jóvenes y adultos regidos por el decreto 3011 de 1997, será establecido por la Secretaria de Educación de Pasto.

Así, se evidencia que las necesidades de contratación para el Municipio de Pasto en las Instituciones Educativas Municipales San Juan Bosco, María Goretti, María de Nazareth, La Rosa, San José Bethlemitas y Liceo José Félix Jiménez se limitan al arrendamiento de la infraestructura, dado que el 100% de los estudiantes es atendido con docentes de la planta oficial de la Entidad Territorial.

De conformidad con la información suministrada por la Entidad Territorial, a continuación, se presenta el valor por alumno atendido para dichos contratos y su comparación con el monto de la tipología aprobada por nivel para las vigencias 2019 – 2022 (cifras en pesos):

Vigencia	Contrato	No. Alumnos(6)	Per cápita pactado(1)	Promedio Tipología (2)	%Tipología (3)	Valor Per capita deseado (4) (2*10%)	Sobrecosto per cápita(5) (1-4)	Sobrecosto Total (5*6)
2019	20191151	300	1.166.667	3.772.037	31,19%	377.204	789.463	236.838.990
2019	20191381	690	384.834	2.941.867	13,17%	294.187	90.647	62.546.637
2019	20191445	809	327.812	2.941.867	11,22%	294.187	33.625	27.202.868
2019	20191450	1930	490.052	2.941.867	16,77%	294.187	195.865	378.020.029
2019	20191452	1629	394.025	2.941.867	13,49%	294.187	99.838	162.636.591
2019	20191152	2244	480.706	2.941.867	15,98%	294.187	186.519	418.549.309
TOTAL PROMEDIO ANUAL			540.683	3.080.228	16,97%			1.285.794.424
2020	2020724	805	355.796	2.941.867	12,18%	294.187	61.609	49.595.487
2020	2020725	634	452.332	2.941.867	15,48%	294.187	158.145	100.264.120

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Vigencia	Contrato	No. Alumnos(6)	Per cápita pactado(1)	Promedio Tipología (2)	%Tipología (3)	Valor Per capita deseado (4) (2*10%)	Sobrecosto per cápita(5) (1-4)	Sobrecosto Total (5*6)
2020	2020726	1659	417.852	2.941.867	14,30%	294.187	123.665	205.160.733
2020	2020730	1919	521.105	2.941.867	17,84%	294.187	226.918	435.456.218
2020	2020731	286	1.297.203	3.772.037	34,68%	377.204	919.999	263.119.800
2020	2020828	1980	571.604	3.824.426	15,05%	382.443	189.161	374.539.572
TOTAL PROMEDIO ANUAL			602.649	3.227.322	18,26%			1.428.135.929
2021	20211309	570	461.307	2.941.867	15,68%	294.187	167.120	95.258.571
2021	20211317	1700	420	2.941.867	14,28%	294.187	-293.767	- 499.403.390
2021	20211323	1650	720.221	2.941.867	24,48%	294.187	426.034	702.956.595
2021	20211394	1766	577.576	2.941.867	19,63%	294.187	283.389	500.465.504
2021	20211395	797	355.796	2.941.867	12,09%	294.187	61.609	49.102.612
2021	20211426	267	1.297.203	3.772.037	34,39%	377.204	919.999	245.639.813
TOTAL PROMEDIO ANUAL			638.684	3.080.228	20,09%			1.094.019.705
2022	20221606	777	364.954	2.941.867	12,41%	294.187	70.767	54.986.192
2022	20221427	1549	658.489	2.941.867	22,38%	294.187	364.302	564.304.263
2022	20221370	1458	815.064	2.941.867	27,71%	294.187	520.877	759.439.103
2022	20221590	1558	449.294	2.941.867	15,27%	294.187	155.107	241.657.173
2022	20221562	530	496.123	2.941.867	16,86%	294.187	201.936	107.026.239
2022	20221329	248	1.396.585	3.772.037	37,02%	377.204	1.019.381	252.806.562
TOTAL PROMEDIO ANUAL			696.752	3.080.228	21,94%			1.980.219.533
TOTAL GENERAL			620	3,117,002	0			5.788.169.591

Fuente: elaboración propia con información de los contratos enunciados y enviados por la entidad territorial.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la totalidad de los estudiantes son atendidos por docentes oficiales y que para su atención en el marco de los contratos suscritos se pactan canastas parciales, por lo cual estos alumnos deben tener un costo menor al pactado en el contrato, ya que la entidad territorial aporta la nómina de dichos docentes, componente más costoso dentro de la canasta (superior al 90%).

En ese orden de ideas, el valor por alumno contratado debería corresponder al 10% restante de la tipología aprobada para la entidad territorial. No obstante, como se observa en la tabla, esta proporción es mayor al 10% en todas las contrataciones suscritas por la Entidad Territorial con las 6 confesiones religiosas durante las vigencias 2019 a 2022. El valor promedio a pagar por alumno representó el 16.97% en la vigencia 2019, en la vigencia 2020 fue del 18.26%, en 2021 representó el 20.09% y en la vigencia 2022 fue del 21.94% de la tipología promedio para la Entidad Territorial, definida en los documentos de distribución de recursos del SGP para cada vigencia.

Así, se estima un sobre costo de \$5.788 millones entre 2019 y 2022 en los contratos suscritos por la Entidad Territorial para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas. Efectivamente, el monto más representativo en las canastas pactadas consiste en el uso de la infraestructura o arrendamiento

(\$6.921 millones), siendo éste el valor real de la necesidad a satisfacer a través de la contratación y no el pagado por parte del Municipio, así (cifras en pesos):

Concepto	2.019	2.020	2.021	2.022	Total
Arriendo	1.553.748.197	1.692.042.328	1.810.258.756	1.865.669.824	6.921.719.105
Administrativos	585.890.615	557.686.465	662.129.520	771.812.859	2.577.519.459
Otros	319.563.305	374.625.952	370.242.204	205.603.356	1.270.034.817
Directivos Docentes	259.357.741	286.329.022	296.130.020	316.286.666	1.158.103.449
Material educativo	274.357.842	260.112.096	241.491.461	189.545.699	965.507.098
Proyectos educativos	251.195.050	234.128.449	188.684.571	233.651.691	907.659.762
personal de apoyo	170.004.195	233.265.567	246.295.223	218.661.664	868.226.649
Transporte	102.225.421	130.995.876	-	-	233.221.297
Total	3.516.342.366	3.769.185.756	3.815.231.755	3.801.231.759	14.901.991.636

Fuente: Precio de la canasta Educativa - Estudios previos para cada contrato.

Lo anteriormente expuesto desvirtúa las figuras de contratación utilizadas por el Municipio de Pasto en el marco del Decreto 1851 de 2015, que regula la contratación para la prestación del servicio educativo, pues como ya se describió el servicio se presta mediante docentes oficiales para el 100% de los estudiantes matriculados en los establecimientos educativos objeto de contratación, así que debería limitarse a la contratación del arrendamiento de la infraestructura.

Además de esto, la figura utilizada desvirtúa el monto del SGP – Educación que se destina a la financiación de gastos administrativos en el Municipio, al ser incluido este componente en el costo de los contratos, impidiendo validar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007.

En conclusión, la Entidad Territorial no requiere contratar la prestación del servicio educativo con confesiones religiosas, ya que solo tiene necesidades de infraestructura que son solucionadas mediante los contratos de arrendamiento, sin generar sobre costos en la prestación del servicio, los cuales se traducen en el uso ineficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones con que son financiados dichos contratos.

Con estos hechos, la Entidad Territorial desatendió los lineamientos del Decreto 1075 de 2015 que regulan la contratación del servicio educativo con terceros. De igual manera, 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 617 de 2000 al separarse

del cumplimiento de los principios de eficiencia, economía, eficacia y equidad descritos.

Finalmente, desconoció los fines y el principio de economía de la contratación estatal establecidos en los artículos 3 y 25 de la ley 80 de 1993, respectivamente.

Evidencias: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Contrato No. 191446 del 21 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191452 del 27 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191151 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191445 del 25 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191495 del 18 de marzo del 2019.
- Contrato No. 191450 del 22 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191152 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191381 del 14 de febrero del 2019.
- Contrato No. 20828 del 31 de enero del 2020.
- Contrato No. 201849 del 13 de marzo del 2020.
- Contrato No. 200724 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200725 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200726 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200729 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200730 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200731 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 20211317 del 13 de marzo de 2021.
- Contrato No. 211323 del 9 de marzo del 2021
- Contrato No. 211426 del 17 de marzo del 2021
- Contrato No. 211395 del 15 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211309 del 3 de marzo del 2021.
- Contrato No. 221606 del 2 de febrero del 2022.
- Contrato No. 221427 del 1 de febrero del 2022
- Contrato No. 20221370 del 1 de febrero del 2022.
- Contrato No. 20221590 del 28 de enero de 2022
- Contrato No. 221562 del 1 de febrero de 2022.
- Contrato No. 221329 del 1 de febrero el 2022.

Por lo anterior, el total de recursos a ser reinvertidos por el Municipio en el sector educativo-calidad son:

Tabla 12. Resumen recursos a ser reinvertidos en el sector educativo				
(Cifras en millones de pesos)				
Año	Concepto	Apartado	Valor	Evidencia
2018	Incremento de Antigüedad	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	28	Ejecución Presupuestal

Tabla 12. Resumen recursos a ser reinvertidos en el sector educativo				
(Cifras en millones de pesos)				
Año	Concepto	Apartado	Valor	Evidencia
2018	Bienestar Social y estímulos administrativos al personal de las I.E.	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	58	Ejecución Presupuestal
2018	Bienestar Social y estímulos al personal directivo docente	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	18	Ejecución Presupuestal
2018	Costos derivados al mejoramiento de la calidad educativa	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	1.252	Ejecución Presupuestal
2018	Participación en los juegos nacionales docentes	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	12	Ejecución Presupuestal
2018	Operador logístico de los eventos de la secretaría de educación	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	277	Contrato No. 20182709 de 2018
2018	Capacitación a docentes y padres de familia	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	1.169	Contrato No. 20182711 de 2018
2018	Compra de pasajes aéreos	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	16	Contrato No. 20181571 de 2018
2018	Contratación de personal docente	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	807	47 contratos en total
2018	Compromisos financiados con excedentes del sector sin autorización previa	Inadecuado uso de los excedentes del Sistema General de Participaciones-Educación	3.985	Ejecución Presupuestal
2018	Tipologías que supera el valor legal aprobado	Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.	0,171	Contrato No. 20181406
2019	Incremento de Antigüedad	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	29	Ejecución Presupuestal
2019	Bienestar Social y estímulos administrativos al personal de las I.E.	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	31	Ejecución Presupuestal
2019	Bienestar Social y estímulos al personal directivo docente	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	18	Ejecución Presupuestal
2019	Viáticos y gastos de viaje participación juegos nacionales	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	17	Ejecución Presupuestal
2019	Participación en los juegos nacionales docentes	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	3	Ejecución Presupuestal
2019	Capacitación, viáticos y gastos de viaje rectores y directores de las IEM y CEM.	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	73	Ejecución Presupuestal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Tabla 12. Resumen recursos a ser reinvertidos en el sector educativo				
(Cifras en millones de pesos)				
Año	Concepto	Apartado	Valor	Evidencia
2019	Operador logístico de los eventos de la secretaría de educación	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	113	Contratos No. 20191602, 20193054 y 20192990 de 2019
2019	Contratación de personal docente	Inadecuado uso SGP detectado en contratos	<u>863</u>	81 contratos en total
2019	Compromisos financiados con excedentes del sector sin autorización previa	Inadecuado uso de los excedentes del Sistema General de Participaciones-Educación	981	Ejecución Presupuestal
2019	Tipologías que supera el valor legal aprobado	Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.	65	Contratos No. 20191339 y 20191495
2019	Ineficiencia en la contratación de la prestación de servicios	Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.	1.286	Contratos de prestación de servicios
2020	Incremento de Antigüedad	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	6	Información enviada por la E.T
2020	Tipologías que supera el valor legal aprobado	Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.	55	Contratos No. 20201849 y 20200728
2020	Ineficiencia en la contratación de la prestación de servicios	Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.	1.428	Contratos de prestación de servicios
2021	Incremento de Antigüedad	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	15	Información enviada por la E.T
2021	Tipologías que supera el valor legal aprobado	Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.	305	Contratos No. 20211328 y 20211447
2021	Ineficiencia en la contratación de la prestación de servicios	Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.	1.094	Contratos de prestación de servicios
2022	Incremento de Antigüedad	Inadecuado uso SGP detectado en ejecución presupuestal	18	Información enviada por la E.T
2022	Tipologías que supera el valor legal aprobado	Contratación del servicio educativo y NEE superando el valor de la tipología.	209	Contrato No. 20221380
2022	Ineficiencia en la contratación de la prestación de servicios	Ineficiencia en el uso de los recursos públicos.	1.980	Contratos de prestación de servicios
TOTAL REINVERSIÓN			16.211	

EVENTO DE RIESGO 9.10. "No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija".

El Decreto 1082 de 2015 establece en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 que: "*La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición [...]*". De la misma forma, el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 demanda que, "*para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato*".

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

Vigencia 2018

- **Proceso No. 20183024 del 28 de noviembre de 2018⁶** con objeto: "*el contratista se compromete con el municipio a realizar la reposición de mobiliario en todas las sedes educativas del sector urbano del municipio de Pasto exceptuando únicamente a las sedes educativas que actualmente adelantan proyectos de construcción de nueva infraestructura educativa y cuya dotación se realizará en la vigencia 2019*", por valor de \$2,299 millones suscrito con el contratista DOTAESCOL LTDA. Se identifica como fuente de financiación el SGP y el FONPET. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:
 - Informes de supervisión
 - Acta de Inicio
 - Contrato
- **Proceso No. 20180991 - Contrato No. 20180991 del 17 de enero de 2018⁷** con objeto de: "*prestar sus servicios profesionales como Licenciado en Música, a la Secretaría de Educación Municipal, con idoneidad y capacidad según los requerimientos de la dependencia y en cumplimiento de funciones de esta, con el fin de que coadyuve al logro de metas y objetivos institucionales como docente de Contrabajo*", por valor de \$19 millones financiados con SGP- Educación y FONPET. La entidad incumple su obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

⁶ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-12-8816497>

⁷ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-12-7654847>

- Informes de supervisión
 - Informes de actividades por parte del contratista.
 - Liquidación.
- **Proceso No. 2018-066 - Contrato No. 20181571 del 24 de mayo de 2018⁸** con objeto de: *"El CONTRATISTA se compromete para con el MUNICIPIO a suministrar pasajes aéreos nacionales e internacionales para los talleristas invitados a las actividades programadas por la Secretaría de Educación – Red de escuelas de música, en el marco del cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo del municipio, "Pasto Educado Constructor de Paz" por un valor de \$16 millones financiados con SGP-FONPET y suscrito con el contratista Carlos Eduardo Jiménez Ortega. El Municipio incumple su obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:*
- Certificado de disponibilidad presupuestal.
 - Registro presupuestal.
 - Acta de inicio.
 - Minuta contractual.
 - Informes de seguimiento.

Vigencia 2019

- **Proceso No. 20191152 - Contrato 191152 del 04 de febrero de 2019⁹** con objeto de: *"la promoción e Implementación de estrategias de desarrollo pedagógico por parte de la entidad de confesión religiosa FUNDACION MARIA DE NAZARETH en la Institución Educativa Municipal María de Nazareth, a 2180 estudiantes relacionados en la lista de estudiantes aprobada por la SEM Pasto y que se relacionan en el Sistema de Matrícula SIMAT para el año lectivo 2019, conforme a la Canasta Educativa que hace parte integral del contrato", por valor de \$1,047 millones, suscrito con el contratista FUNDACION MARIA DE NAZARETH. Se identifica como fuente de financiación el SGP-Educación. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:*
- Informes de supervisión.
 - Acta de inicio.
- **Proceso No. 20191451 - Contrato No. 191450 del 05 de marzo de 2019¹⁰** con objeto de: *"Prestar los servicios de apoyo pedagógico, a la secretaría de educación, con idoneidad y capacidad según los requerimientos de la dependencia y en el cumplimiento de funciones de la misma, con el fin de que coadyuve al logro de metas y objetivos institucionales para el*

⁸ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-13-8090225>

⁹ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9007521>

¹⁰ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9141483>

fortalecimiento de los procesos de organización del servicio educativo y de apoyo pedagógico de la atención a personal en la situación de diversidad funcional y talento excepcionales en el marco de la educación inclusiva en los 49 establecimientos educativos oficiales del municipio de Pasto”, por valor de \$1.216 millones, suscrito con la Institución Universitaria Cesmag. La Entidad incumple su obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Informes de supervisión.
- **Proceso No. 20190246 - Contrato No. 20190246 del 02 de enero de 2019**¹¹ con objeto de: “*El/La contratista se compromete para con el Municipio a prestar sus servicios de apoyo a la gestión de la Secretaría de Educación, para las C.E.M. y/o I.E.M., con idoneidad y capacidad según los requerimientos de la dependencia y en cumplimiento de funciones de la misma, con el fin de que coadyuve al logro de metas y objetivos institucionales como conserje*”, por valor de \$11 millones financiados con recursos del SGP - Educación con el contratista JESUS ARMANDO ROSERO SALAZAR. La Entidad incumple su obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:
 - Informes de supervisión.
 - Acta de liquidación del contrato.

Vigencia 2020

Para la vigencia 2020 se evidencia que para los contratos **No. 20201849 del 13 de marzo de 2020 (No. Proceso: 20201849)**¹² suscrito con LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO para la prestación de servicio Educativo, por valor de \$2,841 millones y **No. 20200736 del 27 de enero de 2020 (No. Proceso: 20200736)**¹³ con la UNION TEMPORAL VALLE DE ATRIZ para *Implementación del Programa de Alimentación Escolar* por valor de \$1.734 millones y el **Contrato No. 200993 del 31 de enero de 2020 (No. Proceso: 20200993)**¹⁴ suscrito con UNIVERSIDAD CESMAG para la prestación de *servicios de apoyo pedagógico de la atención estudiantes con NEE* por valor de \$1,300 millones, la Entidad incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Informes de supervisión.
- Acta de liquidación del contrato.

¹¹ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-8853053>

¹² <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-12-10627423>

¹³ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-12-10360607>

¹⁴ <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-12-10470287>

Vigencia 2021

Para la vigencia 2021, en los contratos de arrendamiento **No. 20210598 del 20 de enero de 2021 (No. Proceso: CD-2021-581)¹⁵** y **No. 20210597 del 18 de enero de 2021 (No. Proceso: CD-2021-580)¹⁶** suscritos con el Club Leones de Pasto por \$53 millones y con RML Constructora S.A.S por \$240 millones respectivamente, financiados con recursos del SGP. La Entidad incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Registro Presupuestal
- Informes de supervisión
- Acta de liquidación

Adicionalmente, para el **Contrato No. 20210851 del 11 de febrero de 2021 (No. Proceso: CM-2020-3)¹⁷** con objeto "*realizar la Interventoría Integral conforme a los lineamientos Técnico-administrativos, estándares y condiciones mínimas de la Resolución No. 29452 de 2017, las Resoluciones 006 y 007 de 2020 expedidas por la Unidad Administrativa Especial Para La Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – y el Decreto 1075 de 2015 sobre el Contrato de operación del PAE – 2021*", por \$746 millones financiados con recursos del SGP. La Entidad incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Registro Presupuestal
- Informes de supervisión

Vigencia 2022

- **Contrato No. 20221503 del 27 de enero de 2022 (No. Proceso: CD-2022-1510)¹⁸** con objeto de: "*El contratista se compromete para con el Municipio a prestar los servicios de apoyo a la gestión con sus propios medios y con plena autonomía técnica y administrativa como apoyo pedagógico a la Secretaría de Educación, con idoneidad y capacidad según los requerimientos de la dependencia y en cumplimiento de funciones de la misma, con el fin de coadyuvar al logro de metas y objetivos institucionales para el fortalecimiento de los procesos de organización del servicio educativo y de*

¹⁵<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1665896&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

¹⁶<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1666073&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

¹⁷<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1636484&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

¹⁸<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2767799&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

apoyo pedagógico de la atención a personas en situación de diversidad funcional y talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva en los establecimientos educativos del Municipio de Pasto. Contemplados dentro del proyecto "Apoyo Pedagógico para la atención educativa de la población, en situación de discapacidad y/o talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva vigencia 2022 en el Municipio de Pasto "(Código PAA: AP1)", por valor de \$1,324 millones financiados con recursos del SGP. La Entidad incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Registro Presupuestal
- Informes de supervisión
- **Contrato No 20221370 del 1 de febrero de 2022 (No. Proceso: CD-2022-1360)**¹⁹ con objeto de: *"Es la promoción e Implementación de estrategias de desarrollo pedagógico por parte de la **entidad** de confesión religiosa ASOCIACION ESCOLAR MARIA GORETTI en la Institución Educativa Municipal María Goretti, a 1458 estudiantes relacionados en la lista de estudiantes aprobada por la SEM Pasto y que se relacionan en el Sistema de Matrícula SIMAT para el año electivo 2022, conforme a la Canasta Educativa que hace parte integral del contrato."*, por valor de \$1,188 millones con la Asociación Escolar María Goretti, con cargo a los recursos del SGP Educación. La Entidad incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:
 - Minuta Contractual
- **Contrato No 20222782 del 14 de junio de 2022 (No. Proceso: LP-2022-15)**²⁰ con objeto de: *"El objeto del Contrato es la prestación del servicio y ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con destino a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados y registrados en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) como estudiantes de las instituciones educativas oficiales de los 47 Establecimientos Educativos del Municipio de Pasto, cuyas características técnicas, administrativas y financieras se encuentran detalladas en le Ficha Técnica y el Contrato, fundamentados en la Resolución No. 335 de 2021 del MEN, por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar- PAE, por la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender."*, por valor de \$7,893 millones financiados con recursos del SGP- EDUCACIÓN, PAE. La Entidad

¹⁹<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2742728&isFromPublicAr ea=True&isModal=true&asPopupView=true>

²⁰<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.2983045&isFromPublicAr ea=True&isModal=true&asPopupView=true>

incumple la obligación de publicar los siguientes documentos en la plataforma SECOP:

- Registro Presupuestal
- Certificado de Disponibilidad presupuestal.
- Informes de Supervisión

En consecuencia, la Entidad Territorial incumple lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.1.7.1 y en el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015, por cuanto omite su responsabilidad de dar amplia publicidad a los procesos de contratación y la documentación que los soporta.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Consulta SECOP del proceso No. 20183024 - Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20180991- Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 2018-066 - Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20191152 - Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20191451 - Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20190246- Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20201849 - Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20200736- Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. 20200993- Medio magnético.
- Consulta SECOP del proceso No. CD-2021-581 - Medio magnético
- Consulta SECOP del proceso No. CD-2021-580 - Medio magnético
- Consulta SECOP del proceso No. CM-2020-3 - Medio magnético
- Consulta SECOP del proceso No. CD-2022-1510 - Medio magnético
- Consulta SECOP del proceso No. CD-2022-1360 - Medio magnético
- Consulta SECOP del proceso No. LP-2022-15 - Medio magnético

EVENTO DE RIESGO 9.17 "SUSCRIPCIÓN, MODIFICACIÓN O EJECUCIÓN DE CONTRATOS CUYO OBJETO O ACTIVIDADES CONTRACTUALES NO ASEGUREN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LAS CONDICIONES DEFINIDAS POR LA NORMATIVIDAD VIGENTE, NO CUMPLAN CON LOS FINES PARA LOS CUALES ESTÁN DESTINADOS LOS RECURSOS, O NO ASEGUREN EL CUMPLIMIENTO DE METAS DE CONTINUIDAD, COBERTURA Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS."

1. Entrega extemporánea de la dotación.

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

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

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

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

Sin embargo, en una clara inobservancia de lo indicado con anterioridad, en la vigencia 2018 el Municipio de Pasto contrató el suministro de la dotación con posterioridad a las dos primeras entregas puesto que suscribió el contrato No.18286 hasta el 28 de septiembre de 2018. Este tenía por objeto la entrega de tarjetas electrónicas canjeables y recargables para la dotación de calzado y vestido de labor del personal femenino y masculino de la Alcaldía de Pasto. El contrato fue suscrito con SODEXO Servicio de Beneficios e Incentivos S.A, con el cual se pactó un valor unitario de las dotaciones para los funcionarios administrativos de \$561 mil y de \$318 mil para los docentes; el valor total del contrato fue de \$1.153 millones, de los cuales \$731 millones corresponden al costo de las dotaciones de los funcionarios de la Secretaría de Educación y de los docentes. No obstante, en el expediente contractual del mismo, no se evidencia informes de supervisión para corroborar el proceso de entrega de la dotación.

Ahora bien, en relación con la entrega de la dotación de la vigencia 2019, la Entidad Territorial suscribió el contrato de suministro No.193066 el 25 de septiembre de 2019, con las contratitas Inversiones Sarhem de Colombia S.A, con el objeto de entregar tarjetas electrónicas canjeables y recargables para la dotación de calzado y vestido de labor del personal femenino y masculino de la Alcaldía de Pasto. El monto pactado por dotación fue de \$579 mil para los administrativos y de \$328 mil para los docentes, el valor total del contrato fue

de \$1.181 millones de los cuales \$742 millones corresponden al valor de los administrativos de la Secretaría de Educación y de los docentes del municipio. Al igual que en 2018, en este expediente contractual no se evidencia informes de supervisión para corroborar el proceso de entrega de la dotación.

Por otra parte, respecto al suministro de la dotación de la vigencia 2020, no se encontró en SECOP el contrato suscrito por la Entidad Territorial para dicha entrega. De igual manera, se revisó el listado de contratos remitido por la entidad a marzo del 2020 y no se evidencia proceso contractual suscrito para el inicio de la entrega de la dotación en abril (primera fecha según lo establecido por la ley).

Así mismo, esta dirección solicitó a la Entidad mediante radicado número 2-2022-046148 del 10 de octubre de 2022, los contratos de suministro de dotación correspondientes a las vigencias 2021 y 2022 para verificar la entrega oportuna en tales años. Al respecto, el Municipio de Pasto remitió copia del contrato de dotación para la vigencia 2021 con su respectivo informe de supervisión y un cuadro donde se relaciona el personal al cual fue entregada la última dotación. Una vez revisada dicha información se encontró que:

El contrato No. 20213238 se suscribió con SOLUFINAR S.A.S después del plazo estipulado en la ley para la entrega de las primeras dos dotaciones de la vigencia 2021 (abril y agosto). Dicho contrato, cuyo objeto era la entrega de tarjetas electrónicas canjeables y recargables para la dotación de calzado y vestido de labor del personal femenino y masculino de la Alcaldía de Pasto, fue suscrito el 15 de septiembre de 2021 por valor de \$1.098 millones de los cuales \$569 millones correspondían al costo de 324 tarjetas electrónicas para el personal de la Secretaría de educación y \$2 millones a dotación de 2 docentes.

El informe de supervisión del contrato No. 20213238 indica que, al 21 de diciembre del 2021, el contratista había cumplido con todas las obligaciones contractuales para el suministro de la dotación. Así mismo, la Entidad anexa un certificado del 16 de diciembre de 2021, emitido por el representante legal de SOLUFINAR S.A.S, por medio del cual se confirma que el 15 de diciembre se realizó la recarga virtual de las tarjetas electrónicas por el valor correspondiente a la entrega de la tercera y última dotación de 545 funcionarios del Municipio. En este orden de ideas, si bien la entrega de la tercera dotación del 2021 se hizo dentro del plazo establecido por la ley, la Entidad Territorial entregó de forma extemporánea la dotación de los dos primeros cuatrimestres del 2021 tal como sucedió en 2018 y 2019.

Respecto a la vigencia 2022, la entidad territorial suscribió el contrato No. 20223565 con SOLUFINAR S.A.S el día 30 de noviembre de 2022 con acta de inicio del 12 de diciembre de 2022 cuyo plazo de ejecución se efectuó desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2022. De esta manera la oficina de

almacén certificó la entrada de los bonos canjeables por dotación el día 14 de diciembre de 2022 para "1RA, 2DA y 3RA dotación", lo que señala que recién en dicha fecha la entidad recibió la totalidad de las dotaciones. Por tanto, la entrega de las primeras dos dotaciones con fecha máxima del 30 de abril y del 31 de agosto fue realizada de forma extemporánea, siendo reiterativa la práctica de vigencias anteriores.

Por su parte, para la vigencia 2023 la entidad territorial suscribió el contrato No. 20233911 con SOLUFINAR S.A.S el día 24 de agosto de 2023 con acta de inicio de fecha del 1 de septiembre de 2023. Sobre dicho proceso aún no se han cargado a SECOP los informes de supervisión ni la certificación de entrada de dichas dotaciones por parte del almacén de la entidad. Sin embargo, dada la fecha del acta de inicio del proceso se puede constatar que las dos primeras entregas se surtieron de forma extemporánea de conformidad con la normatividad vigente.

Ahora bien, después de analizar los expedientes contractuales del suministro de la dotación al personal para las vigencias 2018, 2019, 2021, 2022 y 2023, se evidenció que la Entidad Territorial solo publicó en SECOP el informe de supervisión de la dotación de las vigencias 2021 y 2022, este se emitió el 21 de diciembre del 2021 para el contrato No. 20213238 cuyo plazo de ejecución era desde el 15 de septiembre hasta el 31 de diciembre, y en el cual se mencionaba la entrega de las tres dotaciones del año por medio de tarjetas electrónicas.

Si bien, en el informe de 2021 remitido por la Entidad Territorial, se evidencia que el encargado de la supervisión, en este caso la Subsecretaria de la Oficina de Talento Humano, dio por cumplidas cada una de las obligaciones contractuales, el Municipio de Pasto no hace envío de los listados que soporten la entrega de las tarjetas electrónicas a los funcionarios de la secretaría de educación, ni al personal docente.

Igualmente, no es posible evidenciar en dicho informe los comprobantes de las recargas realizadas a las tarjetas que fueron entregadas a cada funcionario, es decir, el valor de cada dotación. En relación con esto, la Entidad solo allegó a esta Dirección un certificado emitido por el contratista SOLUFINAR S.A. en el que confirma que se hizo la recarga de las tarjetas por los valores correspondientes a la tercera dotación, anexando un listado en el que se relacionan los nombres de los funcionarios de la administración municipal con sus respectivos números de tarjeta electrónica y el valor que debía ser transferido para cada uno. Aun así, este certificado no adjunta ningún comprobante de las recargas, por lo que no es posible corroborar dicha información.

Año	No. contrato	Valor contrato (\$millones)	Tipo contractual	Informes de Seguimiento
2018	20182861	710	Suministro de Dotación SODEXO SEVICIOS DE BENEFICIOS E INENTIVOS COLOMBIA SA	No se encuentran publicados en el SECOP
2019	20193066	742	Suministro de Dotación INVERSIONES SARHEM DE COLOMBIA SAS	No se encuentran publicados en el SECOP
2021	20213238	1.094	Suministro de Dotación SOLUFINAR S.A.	1. 21/12/2021
2022	20223565	1260	Suministro de Dotación SOLUFINAR S.A.	1. 14/12/2022
2023	20233911	1325	Suministro de Dotación SOLUFINAR S.A.	No se encuentran publicados en el SECOP

Adicionalmente, se evidenció en los contratos de suministro de dotación que la Entidad Territorial no publicó en SECOP los informes de las vigencias 2018, 2019 y 2023, y para el 2021 solo publicó un informe de supervisión que carece de elementos que permitan soportar la entrega efectiva de la dotación al personal administrativo de la secretaría de educación y al personal docente.

Por lo anterior, la Entidad Territorial ha venido incumpliendo con la entrega de la dotación en los términos establecidos en la Ley 70 de 1988 y su Decreto reglamentario, exponiéndose a demandas laborales por la omisión de sus obligaciones como empleador, cuyo pago puede hacerse exigible con cargo a los recursos destinados a la prestación del servicio educativo.

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

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Contrato No.18286 del 28 de septiembre de 2018.
- Contrato No.193066 del 25 de septiembre de 2019.
- Cuadro listado de contratación de sector educativo para las vigencias 2018 – 2019 – 2020
- Link de consulta realizada el 4 de marzo del 2020 <https://www.contratos.gov.co/consultas/resultadoListadoProcesos.jsp#>
- Contrato No. 20213238 del 15 de septiembre de 2021
- Informe de Supervisión Contrato No. 20213238 del 21/12/2021

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

- Certificado Contratista SOLUFINAR S.A. Contrato No. 20213238 del 15 de septiembre de 2021.
- Requerimiento Dotación Contrato No. 20213238 del 15 de septiembre de 2021.
- Documento 1490/1206-2022 enviado por la Entidad Territorial sobre la dotación de 2022.
- Cuadro listado de contratación de sector educativo para la vigencia 2022.

EVENTO DE RIESGO 9.18 “Aquella situación que, del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones”.

1. 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 definidos 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 en 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 de NEE 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 el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011. Con lo cual se está incurriendo en una indebida gestión fiscal, contemplada en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 que establece:

"Artículo 3º. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así

como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Del análisis de las ejecuciones presupuestales enviadas por la entidad, se evidenció que para la vigencia 2018 el Municipio no comprometió recursos para conectividad, siendo asignados \$570 millones mediante Documento de Distribución DD-38-2018 para tal efecto. Para la vigencia 2019 el Ministerio de Educación Nacional asignó al Municipio \$1.542 millones para atender a la población con Necesidades Educativas Especiales de su jurisdicción, de los cuales la Entidad solo comprometió \$1.248 millones, faltando por ejecutar \$294 millones.

Los anteriores hallazgos concuerdan con lo expuesto por el Ministerio de Educación Nacional en el acta de visita al Municipio, durante los días 12 a 14 de junio de la vigencia 2019, en la cual mencionan acerca de los recursos de conectividad: *“la entidad está apropiando recursos en un 100%, Pero no hubo compromisos. Situación preocupante considerando que en la vigencia 2017 ejecutó el 42% de los recursos”.*

Frente a las vigencias 2020-2022, la entidad territorial reportó en FUT y CUIPO haber comprometido los recursos de conectividad y NEE de la siguiente manera (cifras en millones de pesos):

Vigencia	CONECTIVIDAD			NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES		
	Asignación	Compromisos	Diferencia	Asignación	Compromisos	Diferencia
2020	701	701	-	1.598	1.332	266
2021	717	717	- 0	1.416	1.360	56
2022	711	461	250	1.324	-	1.324

Fuente: elaboración propia con datos de los documentos de distribución: DD-SGP-50-2020, DD-SGP-60-2021, DD-SGP-63-2022 y el reporte realizado por la entidad territorial en FUT y CUIPO.

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.

Adicionalmente, afectó la calidad del servicio educativo prestado a la población caracterizada en condición de discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales de su jurisdicción, conforme lo establece el Decreto 1075 de 2015.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Así mismo, afectó la calidad del servicio educativo prestado en los establecimientos educativos que carecían del servicio de conexión a Internet para acceder a contenidos pedagógicos y cumplir con sus obligaciones de reporte de información en línea a los sistemas de información del sector.

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 2018.
- Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.
- Reporte gastos de inversión FUT vigencias 2020 y 2021.
- Reporte ejecución de gastos CUIPO vigencia 2022.
- Acta de visita del Ministerio de Educación Nacional en el Municipio para la vigencia 2019.

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

Toda Entidad Territorial debe cumplir con las obligaciones definidas en el numeral 7.14 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001, según los cuales es competencia de los distritos y municipios certificados *"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, el cual 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 de comunicación masiva 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"*.

De conformidad con el oficio remisorio de información No. 1433.3-193-2020 del 01 de junio de 2020, emitido por el secretario de Educación Municipal, el acto administrativo de Distribución de Planta no había sido expedido desde la vigencia 2016, señalando que no se había hecho entrega oficial al Ministerio de Educación Nacional del estudio técnico de necesidades docentes.

No obstante, el pasado el 2 de noviembre de 2022 la Entidad Territorial remitió a esta Dirección el "*concepto técnico de modificación de planta de cargos del personal docente, directivo docente y administrativo financiados con recursos del SGP*" expedido por el Ministerio de Educación Nacional mediante el Radicado No. 2020-EE-256680 del 23 de diciembre de 2020, el cual fue adoptado por el Municipio de Pasto a través del Decreto No. 0473 del 30 de diciembre de 2020.

Sin embargo, posterior a la emisión de dicho concepto, el Municipio de Pasto reincidió en la omisión del acto administrativo de Distribución de Planta de las vigencias 2021 y 2022 pues no adjuntaron documento alguno en la solicitud realizada mediante oficio con radicado No. 2-2022-046148 del 10 de octubre del 2022, información corroborada en la asistencia técnica llevada a cabo el día 21 de octubre del mismo año donde la administración municipal indicó que no se expide un único acto administrativo de distribución de planta para toda la entidad territorial, así se continua incumpliendo con lo establecido en los numerales 7.14 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001 además del artículo 33 de la Ley 715 de 2001.

Con estas actuaciones, la Entidad Territorial pone en riesgo la prestación del servicio educativo en su jurisdicción, en términos de equidad, por cuanto no existe coherencia entre la planta de docentes distribuida y la realidad de la matrícula atendida por establecimiento educativo, acorde con las relaciones técnicas actuales de la entidad territorial.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Oficio remisorio No. 1433.3-193-2020 del 01 de junio de 2020.
- Formato de verificación de información – Remitido por la Entidad.
- Concepto técnico de modificación de Planta expedido por el Ministerio de Educación Nacional, Radicado No. 2020-EE-256680 del 23 de diciembre de 2020.
- Decreto No. 0473 del 30 de diciembre de 2020.

3. Distribución de planta de personal sin aplicación de los parámetros técnicos.

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

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

Por lo anterior, al analizar las plantas viabilizadas y su distribución, se identifica que la Entidad Territorial presenta el Concepto Técnico No. 2015EE062642 del 19 de junio de 2015, emitido por el Ministerio de Educación Nacional, donde se informa que la planta viabilizada está en capacidad de atender 60.605 alumnos; sin embargo, la matrícula oficial no contratada que reportó la Entidad Territorial para la vigencia 2020, a corte de abril, ascendió a 49.443, es decir 11.162 estudiantes menos. Esta situación se repite en la vigencia 2019, cuando la Entidad territorial reportó la atención de 50.165 alumnos no contratados, es decir 10.440 estudiantes menos de los que puede atender con su planta docente oficial.

Ahora bien, con relación a las vigencias 2021 y 2022, la Entidad territorial presenta el Concepto Técnico de Viabilización de Planta No. 2020-EE-256680 del 23 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Educación Nacional, en el cual se estipula una matrícula mínima de 48.926 alumnos; sin embargo, la matrícula oficial no contratada que reportó para la vigencia 2021, con fecha de corte al 30 de noviembre de 2021, ascendió a 48.305 alumnos (en los grados de 0 a 13), es decir 621 estudiantes menos. Esta situación se repite en la vigencia 2022, donde la Entidad Territorial reportó la atención de 46.331 alumnos no contratados, es decir 2.595 estudiantes menos de los que puede atender con su planta docente oficial. En consecuencia, se observa reincidencia en esta problemática desde la vigencia 2019 por parte de la administración municipal.

Así, teniendo en cuenta la relación técnica definida en su concepto de viabilización de planta: 24.16 alumnos por docente, los 2.595 niños por debajo de su matrícula mínima en la vigencia 2022 equivalen a un excedente de 107 docentes de su planta, dicho de otra forma, la contratación del servicio podría reducirse en este mismo número de alumnos, generando ahorros al SGP a partir del uso eficiente de su recurso humano. Esta situación se asocia con la distribución de la planta de personal, en la medida en que no se emite acto administrativo de distribución de planta por parte de la Entidad desde la vigencia 2016, conduciendo a que la prestación del servicio educativo no realice en concordancia con los parámetros técnicos de distribución de docentes, directivos docentes y personal administrativo definidos por los artículos 2.4.6.1.2.1 al

2.4.6.1.2.6 del Decreto 1075 de 2015, así como en respuesta a la matrícula atendida y reportada en el Sistema de Información SIMAT.

Por lo anterior, a partir de la información reportada en esta plataforma, se identificaron relaciones técnicas alumno/docente de la matrícula oficial no contratada que oscilan entre 22.83 y 21.9 alumnos/docente para los años 2021 y 2022, en los establecimientos educativos para los que la Entidad Territorial no contrató la prestación del servicio, mientras que el promedio según el concepto técnico de viabilización de planta es de 24.16.

Aun así, la Entidad Territorial recurrió a la contratación del servicio sin superar su matrícula mínima, induciendo a concluir que no hace un uso total y prioritario de su capacidad oficial antes de prestar el servicio a través de terceros contratados, vulnerando lo establecido por las Leyes 115 de 1994 y 715 de 2001. Adicionalmente, la Entidad Territorial realizó pagos por concepto de horas extras al personal docente de las IEM y CEM por un valor de \$1.162 millones en el año 2022, de acuerdo con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 2022001456 del 28 de enero del 2022, horas laborales que pudieron ser parcialmente atendidas por los 107 docentes.

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

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Validaciones DUE reportadas por el MEN a noviembre de 2019.
- Reporte Anexo 6A (Calendario A) junio de 2019.
- Reporte Anexo 6A (Calendario A) abril de 2020
- Concepto Técnico de Viabilización de Planta No. 2015EE062642 del 19 de junio de 2015.
- Concepto Técnico de Viabilización de Planta No. 2020-EE-256680 del 23 de diciembre de 2020.
- Reporte Anexo 6A (Calendario A) noviembre de 2021.
- Reporte Anexo 6A (Calendario A) junio de 2022.
- Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 2022001456 del 28 de enero del 2022.

4. Riesgo de contrato realidad.

El artículo 53 de la Constitución Política de Colombia establece el principio de supremacía de la realidad sobre la forma en las relaciones laborales, lo cual significa que la realidad de un contrato se impone sobre el nombre y forma que las partes hayan acordado darle al mismo. Al respecto la sala laboral de la Corte suprema de justicia en sentencia 48448 del 25 de julio de 2018 con ponencia del magistrado Rigoberto Echeverri Bueno señaló:

“Precisado lo anterior, debe reiterar la Sala que aunque los contratos celebrados por las partes entre el 1 de octubre de 1999 y el 28 de febrero de 2004 tenían el rótulo de «contrato de prestación de servicios» u «orden de prestación de servicios», y en ellos se había manifestado que el actor tendría la calidad de contratista de la entidad para ejercer funciones como promotor en salud o educador en salud, ello constituye una formalidad establecida por los sujetos de la relación laboral, la cual no puede estar por encima de lo que haya sido realmente el desarrollo material de la vinculación, pues es precisamente como se dio efectivamente la ejecución de ésta, lo que debe tener primacía frente a lo pactado por las partes, en virtud del principio constitucional de la prevalencia de la realidad sobre las formas. Justamente, este principio protege a la parte débil del vínculo, en este caso el trabajador, de cualquier posible manifestación de voluntad de éste relativa a desconocer los derechos y beneficios que le asisten en virtud de la legislación del trabajo, como lo expresó la Corte en sentencia CSJ SL8936-2015.”

Sin embargo, para que exista una relación laboral se debe cumplir con tres requisitos mínimos planteados en el artículo 23 del código sustantivo de trabajo, así: (1) el servicio debe ser prestado personalmente por el mismo trabajador (prestación personal del servicio); (2) recibir una remuneración por la prestación personal del servicio; (3) en la ejecución del servicio debe presentarse una continuada subordinación del trabajador frente al empleador. En relación con esta última, la sala laboral de la Corte suprema de justicia en sentencia 63339 del 25 de julio de 2018 con ponencia de la magistrada Clara Cecilia Dueñas Quevedo afirmó:

“Advierte la Sala que si bien en un convenio de prestación de servicios, el contratante o la persona que este designe para su coordinación puede dar algunas indicaciones al contratista para la ejecución de las labores a desarrollar, aquellas deben generarse en un marco que no elimine la independencia y autonomía de este, de modo que es la forma en que se ejecute la relación de trabajo entre las partes lo que determina si se trata de un verdadero contratista o de un trabajador subordinado, en virtud de la aplicación del mencionado principio de la primacía de la realidad sobre las formas contractuales.”

Así, cumplidos los requisitos antes mencionados, solo basta con que el trabajador reclame su derecho ante el juez, y es responsabilidad del empleador desvirtuar la presunción a favor que ante la ley existe para el trabajador. A su turno, la sala laboral de la Corte suprema de justicia en sentencia No. 52358 del 3 de mayo de 2018 con ponencia del magistrado Rigoberto Echeverri Bueno afirmó:

"Reitera que, para este tipo de casos, al demandante le bastaba con probar la prestación o la actividad personal para que se presumiera la existencia del contrato de trabajo y era al empleador a quien correspondía desvirtuarla."

En consecuencia, de no ser desvirtuada la petición hecha por el trabajador, el empleador adeuda al mismo todos los conceptos laborales derivados del contrato, como lo son: prestaciones sociales, indemnizaciones (si hay a lugar), entre otros.

De acuerdo con los listados de contratación enviado por la Entidad Territorial, se detectó la existencia de múltiples contratos de prestación de servicios con el objeto de *"El/La contratista se compromete para con el Municipio a prestar sus servicios de apoyo a la gestión de la Secretaría de Educación, para las C.E.M. y/o I.E.M., con idoneidad y capacidad según los requerimientos de la dependencia y en cumplimiento de funciones de la misma, con el fin de que coadyuve al logro de metas y objetivos institucionales como conserje"*. En la siguiente tabla se puede observar el número de contratos suscritos para cada vigencia:

Vigencia	No. de Contratos	Objeto del Contrato	Fuente	Identificación Presupuestal	Valor de cada Contrato (Valor En Pesos)
2018	182	El contratista se compromete para con el Municipio a prestar sus servicios de apoyo a la gestión, con sus propios medios y con plena autonomía técnica y administrativa como personal de logística y aseo a la Secretaría de Educación en las IEM y CEM, con idoneidad y	SGP	2.3.01.01.01.01.241	\$11.257.800
2019	179		SGP	2.3.01.01.01.01.241	\$11.932.800
2020 - marzo	69		SGP	2.3.01.01.01.1.01.23	\$12.648.768
2021	119		SGP EDUCACION - RECURSOS PROPIOS	2.3.2.02.02.008	\$6.539.598
2022 - Septiembre	179		SGP EDUCACION - RECURSOS PROPIOS	2.3.2.02.02.008	\$13.753.500

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Vigencia	No. de Contratos	Objeto del Contrato	Fuente	Identificación Presupuestal	Valor de cada Contrato (Valor En Pesos)
		capacidad según los requerimientos de la dependencia y en cumplimiento de funciones de la misma, con el fin de que coadyuve al logro de metas y objetivos institucionales de apoyo a la gestión contemplados			

Fuente: Cuadro de contratación enviado por la Entidad Territorial para las vigencias 2018, 2019, marzo del 2020, 2021 y septiembre de 2022.

Al comparar los terceros contratados para las cinco vigencias, se detectó que existe reiteración entre estos para el periodo evaluado, es decir, los contratistas que se listan a continuación se repitieron durante las vigencias analizadas:

TERCEROS CONTRATADOS COMO CONSERJES EN EL MUNICIPIO DE PASTO PARA LAS VIGENCIAS 2018, 2019, 2020 (MARZO), 2021, 2022 (SEPTIEMBRE) Y 2023 (DICIEMBRE)							
#	TERCERO	CONTRAT O 2018	CONTRAT O 2019	CONTRAT O 2020	CONTRAT O 2021	CONTRAT O 2022	CONTRAT O 2023
1	ALVARO FROILAN ZAMUDIO ZAMORA	20180011	20190143	20200104	20210197	20220523	20230183
2	AMANDA CAROLINA CRIOLLO ROJAS	20180003	20190134	20200095	20210202	20220524	20230752
3	ARMANDO ARTURO VILLOTA	20180026	20190158	20200119	20210211	20220534	20231923
4	BAYARDO JAVIER GOMEZ MARTINEZ	20180041	20190172	20200131	20210263	20220580	20231924-20230222
5	BERTHA AMANDA ORDOÑEZ ERAZO	20180049	20190179	20200139	20210267	20220589	20230226-20231926
6	BERTHA JULIA ZAMBRANO BENAVIDES	20180033	20190165	20200124	20210271	20220583	20232074-20230227
7	BLANCA ROSA AGUIRRE MARTINEZ	20180024	20190156	20200117	20210275	20220592	20230228-20231962
8	CAMPO ELIAS PAREDES CABRERA	20180056	20190185	20200145	20210501	20220594	20232161-20230229
9	CARLOS EVEY FLORES CALDERON	20180013	20190145	20200106	20210339	20220605	20231973-20230174
10	DIEGO JESUS CORDOBA MONCAYO	20180012	20190144	20200105	20210351	20220402	20230390-20232119
11	EDWIN ALEXANDER CUASPUD QUENAN	20180017	20190149	20200110	20210354	20220409	20232128-20230303
12	ESPERANZA SANTACRUZ AGREDA	20180034	20190579	20200125	20210401	20220423	20230522-20231829
13	FANNY DEL SOCORRO NARVAEZ RAMIREZ	20180044	20190175	20200134	20210408	20220428	20231830-20230524
14	FERNEY NORBERTO ROJAS TULCAN	20180964	20190141	20200102	20210443	20220432	20231832

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

TERCEROS CONTRATADOS COMO CONSERJES EN EL MUNICIPIO DE PASTO PARA LAS VIGENCIAS 2018, 2019, 2020 (MARZO), 2021, 2022 (SEPTIEMBRE) Y 2023 (DICIEMBRE)							
#	TERCERO	CONTRAT O 2018	CONTRAT O 2019	CONTRAT O 2020	CONTRAT O 2021	CONTRAT O 2022	CONTRAT O 2023
15	FRANCISCO EUGENIO ARIAS PORTILLA	20180063	20190192	20200152	20210454	20220434	20232049-20230557
16	FRANCISCO JAVIER MENESES GUACAS	20180027	20190159	20200120	20210457	20220435	20230574-20231834
17	FRANCISCO LIBARDO TUMBACO TUMBACO	20180006	20190137	20200098	20210459	20220437	20231836-20230560
18	GLADYS DELGADO	20180038	20190169	20200128	20210489	20220450	20231843-20230540
19	GUILLERMO ANTONIO CHAVEZ GOYES	20180039	20190170	20200129	20210493	20220466	20231856-20230516
20	HUGO ALEXANDER BASTIDAS	20180021	20190153	20200114	20210289	20220426	20230519
21	JAIRO FERNANDO BENAVIDES ROSERO	20180036	20190167	20200126	20210296	20220444	20231872
22	JESUS ALBEYRO GUANCHA DESCANSE	20180042	20190173	20200132	20210313	20220458	20231875-20230420
23	JESUS ALFONSO GOMEZ ASTAIZA	20180059	20190188	20200148	20210314	20220463	20231876-20230419
24	JONATAN ALEXANDER MONTANCHEZ ALQUEDAN	20180052	20190181	20200141	20210547	20220476	20231917-20230357
25	JOSE ANTONIO ESPINOSA PINCHAO	20180002	20190133	20200094	20210473	20220485	20231999-20230349
26	JOSE GILBERTO TELLO PATIÑO	20180057	20190186	20200146	20210478	20220499	20232009-20230234
27	JOSE IGNACIO MASINSOY GELPUD	20180016	20190148	20200109	20210479	20220502	20232038-20230231
28	JOSE LUIS MASINSOY GELPUD	20180004	20190135	20200096	20210527	20220507	20232045-20230216
29	LAURENCIO RODOLFO LOPEZ PINCHAO	20180022	20190154	20200115	20210483	20220513	20230249-20231933
30	LIZARDO LEON ORTIZ LOPEZ	20180040	20190171	20200130	20210485	20220690	20231935-20230251
31	LUIS ALFREDO CARLOZAMA CARLOZAMA	20180015	20190147	20200108	20210548	20220728	20231934-20230253
32	LUIS MILCIADES PINCHAO	20180005	20190136	20200097	20210553	20220766	20230313-20231943
33	LUS FELIPE BUESAQUILLO DAZA	20180009	20190140	20200101	20210554	20220985	20230311
34	MAGALY MARDELI TUMAL JOJOA	20180010	20190142	20200103	20210327	20220798	20230508
35	MAGOLA JANNETH CARLOSAMA DE LA CRUZ	20180019	20190151	20200112	20210328	20220875	20230352
36	MANUEL JESUS MENA SAMUDIO	20180048	20190178	20200138	20210342	20220996	20230360-20231954
37	MARIA DILIA ORTEGA BURGOS	20180058	20190187	20200147	20210402	20220891	20230366
38	MARIA ELVIRA DOMINGUEZ IGUA	20180043	20190174	20200133	20210534	20220562	20230801-20232032
39	MARIA OFIR VASQUEZ ERAZO	20180061	20190190	20200150	20210261	20220584	20231005
40	MARIA VICTORIA CHARFUELAN CHARFUELAN	20180029	20190161	20200325	20210268	20220587	20231006-20232081
41	MARIO GELPUD ESPINOSA	20180001	20190132	20200093	20210270	20220661	20232084-20230835
42	MARY MARGOTH ERASO	20180030	20190162	20200122	20210287	20220615	20230842-20232102
43	MIGUEL ANGEL VILLOTA ACHICANOY	20180020	20190152	20200113	20210293	20220618	20230847-20232028

TERCEROS CONTRATADOS COMO CONSERJES EN EL MUNICIPIO DE PASTO PARA LAS VIGENCIAS 2018, 2019, 2020 (MARZO), 2021, 2022 (SEPTIEMBRE) Y 2023 (DICIEMBRE)							
#	TERCERO	CONTRAT O 2018	CONTRAT O 2019	CONTRAT O 2020	CONTRAT O 2021	CONTRAT O 2022	CONTRAT O 2023
44	MONICA ANDREA CARLOSAMA OJEDA	20180007	20190138	20200099	20210297	20220643	20230853-20232021
45	NELSY DEL PILAR GUERRERO HIDALGO	20180032	20190164	20200228	20210301	20220653	20232078-20231134
46	NUBIA ILIA CABRERA DE TIMANA	20180053	20190182	20200142	20210441	20220660	20231978-20230626
47	OLGA LUCIA DELGADO MORAN	20180031	20190163	20200123	20210442	20220672	20230630-20231979
48	PLUTARCO AREVALO DELGADO	20180035	20190166	20200229	20210455	20220436	20232008-20231139
49	ROSA DEL CARMEN MORA MUESES	20180028	20190160	20200121	20210460	20220473	20232036-20230982
50	ROSA ESTHER GELPUD PUERRES	20180023	20190155	20200116	20210499	20220492	20232041-20230979
51	RUTH STELLA DEL PILAR AREVALO VILLAMARIN	20180051	20190180	20200140	20210516	20220503	20230984-20232047
52	SANDRA ADRIANA CHAVES MARTINEZ	20180055	20190184	20200144	20210525	20220457	20232079-20230692
53	SANDRA AZUCENA SUAREZ ERAZO	20180064	20190193	20200153	20210530	20220462	20230695-20232080
54	SONIA JUDIT TORRES CALVACHE	20180065	20190194	20200154	20210229	20220474	20232087-20230715
55	STELLA YOMAR MARTINEZ CABRERA	20180037	20190168	20200127	20210235	20220477	20230724-20232088
56	VICTOR MANUEL MADROÑERO HERNANDEZ	20180045	20190176	20200135	20210239	20220480	20232091-20230731
57	WILSON ANTONIO PAZ LOPEZ	20181363	20190304	20200267	20210250	20220486	20230911-20232094
58	XIMENA JAZMIN TORRES CHAVES	20180062	20190191	20200151	20210254	20220488	20232095-20230735
59	YOLANDA AMPARO TORO HERIRA	20180066	20190195	20200155	20210259	20220491	20230910-20232097
60	YOLANDA MARIA MERCEDES MEDINA BENAVIDES	20180047	20190177	20200137	20210262	20220495	20230907-20231990
61	YOVANNY JESUS MARTINEZ	20180014	20190146	20200107	20210265	20220496	20232099-20230741

Fuente: Cuadro de contratación enviado por la Entidad Territorial para las vigencias 2018, 2019, marzo del 2020, 2021, septiembre de 2022 y Remitido por el MEN para diciembre de 2023.

La situación estudiada en este apartado ya se evidenció en el Municipio cuando en el 2013, según el periódico Diario del Sur, el secretario de educación, el señor Jaime Guerrero Vinuesa, confirmó la legalización de las prestaciones y pensiones de 176 personas que desde hace 15 años estaban ejerciendo como conserjes en algunas de las instituciones educativas de la Entidad, quienes adicionalmente fueron vinculados a la planta de la Secretaría de educación²¹.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación en oficio enviado a esta dirección el 20 de agosto del 2019 mediante radicado 1-2019-076864, indica al respecto:

²¹ <https://diariodelsur.com.co/noticias/nacional/termin%C3%B3-drama-laboral-de-los-conserjes-de-pasto-47751>

“En el año 2018 se sigue presentando contratación del servicio del personal de consejería, cuidado, aseo y vigilancia de los establecimientos educativos bajo la modalidad de Órdenes de Prestación del Servicio por \$2.026 millones que en aplicación de las sentencias constitucionales se encuentra prohibida en la administración pública (Sentencia C614 de 2009). En este momento vienen reclamando la presunta existencia del principio de primacía de la realidad sobre las formas, llamado “contrato realidad”, teniendo en cuenta que el Municipio de Pasto ha vinculado desde hace aproximadamente 20 años.”

Por lo anterior, la falta de planeación por parte de la Entidad Territorial, al no adquirir el servicio a través de empresas existentes en el Municipio como: Visenar-Soluciones integrales²² o Tu Hogar Feliz²³-Limpieza profesional y ecológica en Pasto, pone en riesgo el uso adecuado de los recursos del SGP-Educación asignados.

Cabe señalar que en ningún caso esta Dirección señala la existencia de contratos laborales para con las personas relacionadas en la tabla anterior pues no se tiene conocimiento de la relación laboral en particular con estos individuos. Acorde a esta idea, si bien la normativa laboral no prohíbe la sucesión de contratos de prestación de servicios profesionales y ésta no es condición única para determinar la existencia de un contrato realidad, es fundamental que la entidad territorial adelante los mecanismos jurídicos para protegerse de procesos judiciales en contra. Así, es fundamental que las personas vinculadas mediante este régimen contractual continúen manteniendo su autonomía e independencia, evitando configurar relaciones de subordinación. Por otra parte, es necesario que la entidad territorial evalúe la continuidad en el tiempo de los servicios que contrata para que, únicamente en caso de que sean servicios que requieran ejecución permanente, ajuste sus esquemas de contratación a contratos laborales o los contrate mediante terceros.

En todo caso, aunque la entidad territorial realice la contratación del servicio mediante un tercero, es fundamental que no exista relación de subordinación alguna entre la persona vinculada por el contratista y las instituciones a cargo del municipio. Con base en estas actuaciones la entidad podría reducir los riesgos contractuales que involucran estos procesos.

Aunado a lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si la Entidad Territorial por falta de planeación y administración del recurso para la adquisición del servicio de aseo y/o vigilancia, genera deudas laborales por este concepto, estos pasivos no deben ser financiados con recursos corrientes ni excedentes del Sistema General de Participaciones, ni con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo

²² <https://visenar.wixsite.com/visenar/quienes-somos>

²³ <http://tuhogarfeliz.com/#section2>

190 de la ley 2294 de 2023, dado que dicho riesgo se originó por actuaciones de la Entidad Territorial que derivaron en una contradicción del ordenamiento jurídico.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Cuadro con listados de contratación enviado por la Entidad Territorial para las vigencias 2018, 2019 y marzo del 2020.
- Cuadro con listado de contratación enviado por la Entidad Territorial para la vigencia 2021.
- Cuadro con listado de contratación enviado por la Entidad Territorial para la vigencia 2022.

5. Procesos contractuales que no cumplen el calendario académico.

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

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

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

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

Mediante la Resolución No. 3238 del 29 de octubre de 2018, la Entidad Territorial estableció el calendario académico para la vigencia 2019, determinando el inicio de las actividades pedagógicas el 28 de enero de 2019 culminando el 1 de diciembre de 2019. Sin embargo, suscribió los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con confesiones religiosas No. 20191151, 20191152, 20191381, 20191445, 20191446, 20191450, 20191452, entre el 7 de febrero y el 25 de febrero de 2019. Adicionalmente, suscribió el contrato interadministrativo para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación No. 20191495 el 18 de marzo de 2019, con acta de inicio del 2 de abril de 2019. Con estos contratos se pactó la Prestación del servicio educativo para un total de 6.609 estudiantes, por valor de \$5.392 millones que fueron financiados con recursos de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones.

Para la vigencia 2020, el inicio de actividades pedagógicas se estableció para el 27 de enero, mediante la Resolución No. 3969 del 16 de diciembre de 2019, mientras que el contrato de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con confesiones religiosas No. 20200828 se suscribió el 31 de enero y el contrato interadministrativo para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación No. 20201849 el 13 de marzo, con acta de inicio del 20 de marzo de la misma vigencia. Estos dos contratos se suscribieron para la atención de 3.001 alumnos, por valor de \$3.973 millones con cargo al Sistema General de Participaciones.

Adicionalmente, mediante la Resolución No. 1588 del 13 de noviembre de 2020, la Entidad Territorial formalizó el calendario académico para la vigencia 2021, fijando el inicio de las labores académicas el 01 de febrero de 2021 y finalizando el 05 de diciembre de la misma vigencia. No obstante, suscribió los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con confesiones religiosas No. 20211309, 20211317, 20211323, 20211328, 20211367, 20211394, 20211395, 20211426 entre el 03 de marzo y el 04 de abril de 2021; adicionalmente, se suscribió el contrato interadministrativo para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación No. 20211447 del 20 de marzo de 2021, y con acta de inicio del 05 de abril de 2021. Con estos contratos se pactó la prestación del servicio educativo para un total de 7.969 estudiantes, por valor de \$7.248 millones que fueron financiados con recursos de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones.

Por medio de la Resolución No. 2706 del 07 de diciembre del 2021, la Entidad Territorial estableció el calendario académico para la vigencia 2022, estableciendo la iniciación de las actividades educativas el 31 de enero de 2022 y culminando el 04 de diciembre del mismo año. No obstante, suscribió el

contrato interadministrativo para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación No. 20221758 del 29 de junio de 2022, con acta de inicio del 30 de junio respectivamente. Con este contrato se pactó la prestación del servicio educativo para un total de 1.021 estudiantes, por valor de \$2.859 millones que fueron financiados con recursos de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones.

Así, de los contratos suscritos en las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, mencionados anteriormente, se evidencia que su fecha de inicio se estableció posterior a la fecha de iniciación de las actividades pedagógicas definidas en el calendario académico.

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

Con las actuaciones mencionadas, la Entidad desatendió las orientaciones establecidas en el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, los artículos 2.4.3.4.1, 2.3.1.3.1.4, 2.3.1.3.2.12, y 2.3.1.3.2.13 del Decreto 1075 de 2015, la Resolución 1730 de 2004 y las Directivas Ministeriales No. 11 de 2005, 9 de 2008, 24 de 2009, 16 de 2013, 51 de 2017. Por otra parte, tampoco atendió el principio de oportunidad de la contratación del servicio educativo, previsto en el numeral 6 del artículo 2.3.1.3.1.4 del Decreto 1075 de 2015, sobre la obligatoriedad de que las entidades territoriales garanticen que dicha contratación inicie de forma simultánea con el calendario académico que han establecido para los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción.

Evidencia: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Contrato No. 191446 del 21 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191452 del 27 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191151 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191445 del 25 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191495 del 18 de marzo del 2019.
- Contrato No. 191450 del 22 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191152 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191381 del 14 de febrero del 2019.
- Contrato No. 200828 del 31 de enero del 2020.
- Contrato No. 201849 del 13 de marzo del 2020.
- Contrato No. 211309 del 02 de marzo del 2021.

- Contrato No. 211317 del 03 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211323 del 09 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211328 del 8 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211367 del 10 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211394 del 13 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211395 del 13 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211426 del 17 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211447 del 20 de marzo del 2021.
- Contrato No. 221758 del 29 de junio del 2022.
- Resolución No. 2706 del 07 de diciembre del 2021, Calendario académico de la vigencia 2022.
- Resolución No. 1588 del 13 de noviembre de 2020, Calendario académico de la vigencia 2021.
- Resolución No. 3969 del 16 de diciembre de 2019, Calendario académico de la vigencia 2020.
- Resolución No. 3238 del 29 de octubre de 2018, Calendario académico de la vigencia 2019.

6. Cláusulas contractuales que vulneran la normatividad vigente

En virtud de los artículos 200 de la Ley 115 de 1994 y 27 de la Ley 715 de 2001, el Decreto 1851 de 2015 subrogó en el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, *"los requisitos para la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas en educación, que demuestren insuficiencia o limitaciones en los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción para la prestación de dicho servicio"*.

Al respecto, definió la canasta educativa, que el contratista se compromete a aportar a cambio de la contraprestación económica pactada por alumno atendido, la cual incluye todos los elementos necesarios para garantizar la permanencia de los estudiantes atendidos mediante la contratación del servicio con terceros, así:

"Artículo 2.3.1.3.2.4. De la canasta educativa. La entidad territorial certificada en educación deberá establecer la canasta educativa de forma previa al inicio del proceso de contratación y corresponderá a las necesidades identificadas y definidas en el estudio de insuficiencia y limitaciones, elaborado por dicha entidad.

Con el fin de mejorar el acceso y la permanencia escolar, la canasta educativa variará de acuerdo con el contexto de cada entidad territorial certificada, incluyendo para este fin los componentes que sean necesarios y que estén relacionados con la prestación efectiva del servicio educativo contratado.

Hará parte integral de los contratos regulados en el presente capítulo, la relación detallada de todos y cada uno de los componentes de la canasta educativa básica y complementaria que se obliga a suministrar el contratista. Se podrá contratar solamente la canasta básica o la canasta básica más la complementaria, de acuerdo con las necesidades identificadas por la entidad territorial certificada y con la población a atender”.

Así mismo, el Decreto 1075 de 2015 asignó al supervisor o interventor de los contratos suscritos para la prestación del servicio educativo la responsabilidad de verificar que con el cumplimiento de las obligaciones contractuales se garantice la *“permanencia educativa de la población atendida”*, así:

“Artículo 2.3.1.3.7.2. Seguimiento y vigilancia a los contratos celebrados. Las entidades territoriales certificadas deberán realizar el respectivo seguimiento y vigilancia a los contratos de servicio público educativo que suscriban conforme a lo establecido en el presente capítulo, verificando el cumplimiento de las obligaciones establecidas, entre ellas, la provisión de la canasta contratada, la permanencia educativa de la población atendida, el mantenimiento de la planta física cuando a ello haya lugar, la afiliación y pago a seguridad social del personal vinculado y los resultados de calidad obtenidos.

De igual manera, implementarán los mecanismos adicionales de seguimiento que señale el Ministerio de Educación Nacional y remitirán oportunamente la información que al respecto el Ministerio les solicite, sin perjuicio del cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente frente al tema.

La vigilancia y seguimiento de dichos contratos se realizará de conformidad con lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen”.

De igual manera, la Sección 5 del Capítulo 3, Subrogado mediante el Decreto 1851 de 2015 indica los lineamientos para la contratación para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas. Específicamente el artículo 2.3.1.3.5.5. aclara lo relativo al valor de dichos contratos, limitándolo al número de alumnos atendidos y el valor a pagar pactado por cada uno, así:

“Artículo 2.3.1.3.5.5. Valor de los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas. El valor del contrato se determinará de acuerdo con los componentes de la canasta educativa básica, o básica y complementaria, que la iglesia o confesión religiosa contratista aporte y

no podrá ser superior al valor de la tipología por población atendida asignada por la Nación. Cualquier suma que exceda lo dispuesto en el presente artículo deberá ser financiada con cargo a los recursos propios de la respectiva entidad territorial certificada, con las restricciones señaladas en la ley”.

Por su parte, mediante el Decreto No. 30 de 2017 fue subrogada la Sección 9 al mismo Capítulo 3 relativo a la contratación del servicio educativo, en cuanto a los contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación. En este caso, el Artículo 2.3.1.3.9.2. establece las reglas de estos contratos, entre ellas el plazo:

“e) Se celebrarán por un plazo no inferior a dos (2) años y hasta por el máximo de años que determine la entidad territorial en el estudio de insuficiencia y limitaciones del que trata el artículo 2.3.1.3.2.6. del presente Decreto, sin que en ningún caso se supere el plazo de una cohorte educativa completa (preescolar, básica primaria, básica secundaria y media)”

De otro lado, es importante recordar que el ejercicio de la función pública es reglado de acuerdo con lo establecido en los artículos 123 y 6²⁴ de la Constitución Política, por lo cual, los servidores públicos deben ejercer sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento, núcleo esencial del Principio de Legalidad que se erige como pilar fundamental de un Estado Social de Derecho.

Así, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente establece los siguientes lineamientos sobre el principio de la legalidad de la contratación estatal y el equilibrio económico de los contratos:

“1.2.3. Principio de legalidad. El principio de legalidad impone a los funcionarios de la Administración la sujeción a la Constitución y a las leyes en sus actuaciones. De acuerdo con este principio, la condición exorbitante de los poderes del Estado en relación con su actuación frente a los particulares es algo que exige su ejercicio conforme a la ley para ser legítima.

Es así como, por ejemplo, las entidades públicas no pueden ordenar el pago de sumas de dinero que se paguen en exceso a los contratistas, sin existir una autorización legal expresa para ello”.

(...)

3. EQUILIBRIO ECONÓMICO.

²⁴ Los funcionarios públicos responden disciplinaria, fiscal y penalmente por la omisión o extralimitación de sus funciones

3.1. Características generales. El Estatuto de Contratación Pública establece que se debe respetar el equilibrio económico del contrato, de tal forma que se debe mantener una equivalencia entre los derechos y obligaciones que se acordaron desde el inicio del contrato. El rompimiento del equilibrio económico contractual tiene las siguientes características:

a. No se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si éstos pueden calificarse como propios del alea normal del contrato. Se requiere que la afectación sea extraordinaria y afecte de manera real, grave y significativa la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida y contemplada por las partes al momento de la celebración del contrato.

En efecto:

(...)

(ii) Las variaciones que eventualmente puedan suceder dentro de una operación normal, bien sean favorables o desfavorables a los intereses económicos del concesionario, corresponderían a su riesgo negociar y por lo tanto no pueden trasladarse los déficits respectivos a la entidad pública contratante, ni tampoco podría exigírsele al concesionario la entrega del superávit a la entidad concedente cuando los resultados superaren las proyecciones iniciales.

(iii) Una entidad pública no debe pagar por todos los sobrecostos que se generen en el desarrollo de un contrato, ya que sólo debe reconocer los no imputables al contratista.

b. Surge cuando no hay una equivalencia entre lo previsto en los pliegos de condiciones y la ejecución del contrato. De conformidad con lo anterior, el equilibrio se afecta cuando se genera un desbalance en las obligaciones, como son los sobrecostos, por: 1) actos o hechos imputables a la entidad contratante, 2) por actuaciones del Estado calificados como "hechos del príncipe" o 3) por actos imprevisibles.

Por lo tanto, ante la ocurrencia de estos hechos la entidad contratante debe pagar por los sobrecostos que se generen para mantener la equivalencia de las obligaciones, pero el desequilibrio creado por el contratista debe ser asumido por él mismo".

Para las vigencias 2019 y 2020, la Entidad Territorial suscribió 8 contratos para la prestación del servicio educativo a para atender a 8.726 alumnos en 2019 y 8.399 en 2020, por un valor de \$6.574 millones en 2019 y \$6.826 millones en 2020, financiados con la Participación de Educación del Sistema General de

Participaciones. Siete de los contratos suscritos corresponden a la modalidad de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas y uno se trata de contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación.

En relación con las vigencias 2021 y 2022 se presentaron un total de 18 contratos, de los cuales la Entidad Territorial suscribió 9 para la prestación del servicio educativo con el objetivo de atender a 7.866 alumnos en 2021, por un valor total de \$7.248 millones. Para el 2022, se suscribieron 9 contratos para la prestación del servicio educativo para beneficiar a 7.339 alumnos, por un valor total de \$7.186 millones de pesos, financiados por el Sistema General de Participaciones para ambos periodos. De los anteriores, 6 contratos suscritos en 2021²⁵ y 5 contratos suscritos en 2022²⁶ corresponden a la modalidad de promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas, los restantes 3 y 4 contratos en 2021 y 2022 respectivamente se tratan de contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo por instituciones de educación superior oficiales que tengan facultad de educación.

En primer lugar, la cláusula relativa al valor y forma de pago de los contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico con iglesias y confesiones religiosas de las vigencias 2018 a 2022 indica el valor total de cada contrato y el valor individual por *"estudiante atendido mes, según la canasta educativa la cual hace parte integral del presente contrato"*.

Así mismo esta cláusula establece que el último pago de cada contrato se realizará *"en proporción al número de estudiantes efectivamente atendidos de acuerdo al informe de visita realizada por el supervisor y al valor per cápita por estudiante y plazo ejecutado hasta la fecha de visita"*. No obstante, en su parágrafo sexto incluye un factor de deserción, así:

"Factor de deserción escolar. Se establece de común acuerdo una tasa permitida a la deserción escolar del uno por ciento (1%) sobre el número de estudiantes a atender para evitar un desbalance económico del contrato,

²⁵ Contrato No. 211309 del 3 de marzo del 2021.

Contrato No. 211317 del 8 de marzo del 2021.

Contrato No. 211323 del 9 de marzo del 2021.

Contrato No. 211395 del 15 de marzo del 2021.

Contrato No. 211394 del 15 de marzo del 2021.

Contrato No. 211426 del 17 de marzo del 2021.

²⁶ Contrato No. 221562 del 1 de febrero de 2022.

Contrato No. 221427 del 1 de febrero del 2022.

Contrato No. 20221370 del 1 de febrero del 2022.

Contrato No. 221329 del 1 de febrero el 2022.

Contrato No. 221606 del 2 de febrero del 2022.

aplicable durante toda la ejecución del mismo en consideración a que la prestación del servicio genera costos fijos, a pesar de la deserción escolar”.

Dado lo anterior, el valor de los contratos se ve afectado favorablemente para el contratista al pactar pagos por servicios no prestados. Con esta cláusula la Entidad Territorial hace un uso ineficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones, y genera un sobre costo en la prestación del servicio contratada con terceros dado que el pago no se realiza por el número real de alumnos efectivamente atendidos, sino que admite un porcentaje de deserción, aun cuando la estrategia de contratación del servicio propende por garantizar el acceso y la permanencia de la población estudiantil en el sistema educativo.

En segundo lugar, con respecto a los contratos suscritos con instituciones de educación superior y/u oficiales facultadas para la educación, se presenta un único contrato con la Universidad de Nariño en las vigencias 2019, 2020, 2021 y 2022, por un término de cumplimiento de un año, es decir, no superaron en ningún caso la vigencia fiscal. Esto, en contravía de lo establecido en el literal e) del artículo 2.3.1.3.9.2. del Decreto 1075 del 2015, según el cual el plazo de estos contratos no puede ser inferior a dos (2) años.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo definido en el artículo 2.3.1.3.9.1. del mismo cuerpo normativo, en donde se contempla que estos contratos interadministrativos tienen por objeto *“mejorar la calidad de la educación impartida en una entidad territorial certificada en educación, a través de la atención de estudiantes del sistema educativo oficial en establecimientos educativos de alta calidad educativa que hacen parte de la estructura orgánica de dichas instituciones”*, meta que no se logra en el corto plazo, es decir, en periodos inferiores a dos (2) años.

Adicionalmente, la suscripción de estos contratos interadministrativos por un plazo inferior al definido en la norma impide el cumplimiento de los fines establecidos para esta modalidad de contratación, a la vez que omite las responsabilidades presupuestales de la entidad territorial en cuanto al trámite de autorización para adquirir compromisos con cargo al presupuesto de vigencias futuras, definidos en los literales d y e del artículo 2.3.1.3.8.4 del Decreto 1075 de 2015.

En consecuencia, con estas actuaciones la Entidad Territorial desatendió los lineamientos del Decreto 1075 del 2015 que regulan la contratación del servicio educativo con terceros, al incluir en las minutas contractuales cláusulas contrarias a la normatividad vigente. Al mismo tiempo, vulneró los principios de contratación estatal y de la función pública, previamente descritos. De esta manera, incurre en un uso indebido de los recursos del Sistema General de Participaciones, por cuanto no son ejecutados con apego irrestricto a la Ley.

Evidencias: Obra en el expediente el siguiente material probatorio:

- Contrato No. 191446 del 21 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191452 del 27 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191151 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191445 del 25 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191495 del 18 de marzo del 2019.
- Contrato No. 191450 del 22 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191152 del 7 de febrero del 2019.
- Contrato No. 191381 del 14 de febrero del 2019.
- Contrato No. 20828 del 31 de enero del 2020.
- Contrato No. 201849 del 13 de marzo del 2020.
- Contrato No. 200724 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200725 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200726 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200729 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200730 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 200731 del 23 de enero del 2020.
- Contrato No. 211309 del 3 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211317 del 8 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211323 del 9 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211395 del 15 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211394 del 15 de marzo del 2021.
- Contrato No. 211426 del 17 de marzo del 2021
- Contrato No. 211447 del 5 de abril de 2021.
- Contrato No. 221562 del 1 de febrero de 2022.
- Contrato No. 221427 del 1 de febrero del 2022.
- Contrato No. 20221370 del 1 de febrero del 2022.
- Contrato No. 221329 del 1 de febrero el 2022.
- Contrato No. 221606 del 2 de febrero del 2022.
- Contrato No. 221758 del 30 de junio del 2022.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A partir del análisis de la información remitida por el Municipio de Pasto y la recopilada en la asistencia técnica llevada a cabo el día 21 de octubre de 2022, se evidenció la existencia de los siguientes eventos de riesgo: 9.1 (No envío de información); 9.4 (cambio en la destinación de los recursos); 9.10 (No publicación de información cuando la ley lo exige); 9.17 (Suscripción de contratos que no aseguran la prestación del servicio) y, 9.18 (situaciones que constituyen desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones).

Con base en los riesgos identificados y en el marco de las funciones asignadas en los Decretos 028 de 2008 y 1068 de 2015, relacionadas con la coordinación de la ejecución de las actividades de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral

al uso de recursos del SGP, se recomienda la adopción de la Medida Preventiva Plan de Desempeño, una vez se reciban los comentarios del Ministerio de Educación frente al informe de reconocimiento.

Así, dentro de algunas de las acciones a llevar a cabo por parte de la administración municipal para la superación de la problemática detectada, se recomiendan:

- Fortalecer los reportes de información con la modificación y/o creación de la función en los debidos manuales de funciones, así como estableciendo comités que permitan un diálogo constante y asertivo entre las diferentes partes involucradas en la elaboración, obtención, recopilación, depuración, revisión, y reporte de la información en los diferentes sistemas como: CUIPO, SIMAT, DUE, FUC, entre otros. De esta manera, se busca que exista un cronograma interno –con responsables- dentro de la entidad, el cual ayude a garantizar una coherencia y coadyuva entre los diferentes procesos de la información.
- Revisar y comprender el conjunto de la normatividad citada en el presente informe y las recomendaciones hechas en cada uno de los hallazgos, relativa a los conceptos a ser financiados con recursos del sistema general de participaciones – educación y su adecuado uso, de manera que la entidad elabore un informe que permita establecer las acciones a llevar a cabo que garanticen la no repetición de hallazgos como: cambio en la destinación de recursos, inadecuado uso de los excedentes, superación de las tipologías establecidas en la norma e ineficiencia de los recursos públicos. En el informe se deben enunciar los cargos responsables, las acciones a realizar, el tiempo esperado para su consecución, así como la totalización de los recursos a ser reinvertidos en el sector y un presupuesto de fuentes y usos planteado por la administración para su alcance.
- Verificar la información relacionada con el pago de prima técnica. Así, la entidad debe solicitar el acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional para recopilar la totalidad de los soportes correspondientes de los funcionarios que tienen dicho derecho con el fin de evitar realizar pagos a aquellos que no lo tengan. Para ello, se debe enlistar el total del personal al cual se está pagado la prima técnica, relacionando el nombre del tercero, documento de identificación, cargo que ocupa, valor pagado por este objeto de gasto desde la vigencia 2018, acto administrativo que desde el nivel nacional otorgó la prima técnica, así como el acto administrativo territorial que reconoció el derecho al trabajador, evaluaciones de desempeños realizadas, soporte legal o de nómina del pago de esta prima al trabajador desde el nivel nacional y demás documentación pertinente. Lo anterior, permitirá al municipio determinar la legalidad total o parcial de los pagos efectuados con recursos del SGP-educación por este concepto.

- Revisar el actual proceso de reporte de información en el SECOP, determinando el cargo de la persona encargada de realizarlo y las razones por las cuales no se está cumpliendo a cabalidad con esta tarea, para esto debe presentar un informe donde enliste la problemática junto con las soluciones y/o acciones a llevar a cabo por la administración municipal para superar la problemática, así como el encargado de revisar los expedientes ya existentes en SECOP garantizando la publicación de los documentos faltantes, al igual que los nuevos procesos llevados a cabo por la administración municipal.
- Elaborar un plan de acción que permita la ejecución total de los recursos de conectividad y necesidades educativas especiales, el cual debe contener como mínimo: causas que han impedido la ejecución adecuada y oportuna del recurso, soluciones a las mismas (con responsables) y cronograma de planeación contractual que garantice la oportunidad de los procesos (con responsables).
- Expedir oportunamente el decreto de distribución de planta, cumpliendo con los requerimientos establecidos legalmente, verificando previamente la información suministrada en SIMAT y el DUE y garantizando la coherencia entre los diferentes sistemas de información. No se deben presentar errores como: asignación de docentes en I.E. que se encuentren cerradas, asignación de docentes en I.E. que no reportan estudiantes en el DUE, asignación de rectores en centros educativos, etc. Para esto debe presentar informe de las inconsistencias previamente encontradas, sus causas, las soluciones encontradas y como se verificó que la inconsistencia no se ve reflejada en acto administrativo, así como los controles a efectuar de ahora en adelante por parte de la administración para evitar la recurrencia de este hallazgo.
- Elaborar un informe del estado actual de las acciones legales tomadas por el personal frente al riesgo de contrato realidad, y las respuestas que desde la entidad territorial se han proporcionado, el informe debe incluir el concepto de la oficina jurídica al respecto y el plan de trabajo a aplicar para lo que queda de la vigencia 2023 y las futuras, evitando la reincidencia en la problemática (como se ha venido evidenciando desde el 2018).
- Justificar las razones por las cuales la Entidad Territorial está incumpliendo las orientaciones legales frente a la contratación de la prestación del servicio educativo en los siguientes aspectos: superación de la tipología establecida, no cumplimiento del calendario académico y cláusulas contractuales (factor de deserción) que vulneran la normatividad vigente. Adicionalmente, es menester de la administración municipal presentar un informe que demuestre la subsanación de los hallazgos, así como los controles implementados para la no reiteración, estos deben tener la revisión y aval de la oficina de control interno.

- Crear el calendario de contratación de la dotación al personal, en el cual se determinen las fechas clave para la oportuna contratación del servicio, actores involucrados (con sus responsabilidades claramente establecidas) y personal encargado de hacer seguimiento y verificación del cumplimiento del mismo (incluyendo al jefe de la oficina de control interno); junto a este, se debe presentar informe que dé cuenta de los impedimentos presentados para la oportuna entrega de la dotación, causas y las acciones a llevar a cabo por parte de la administración para subsanarlas.

Aprobó: Fernando Olivera.

Revisión Jurídica: Carlos Ariza.

Revisión Técnica: Liz Ángela Rey.

Revisado por: David Retamoso y Andrea Camacho.

Elaboró: Yesika Sánchez.