

INFORME DE DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

<i>Número de Expediente</i>	44/2019/D028-PREDI
<i>Sector</i>	Educación
<i>Tipo de Entidad</i>	Municipio
<i>Entidad</i>	Yopal - Casanare

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal – Casanare fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia descrita por el Decreto 028 de 2008, debido a que éste fue analizado por el Ministerio de Educación Nacional en consideración de las acciones adelantadas en el marco de la etapa de monitoreo para las vigencias 2017 y 2018, identificando la existencia de posibles situaciones que pueden poner en riesgo los recursos del Sector Educación del Sistema General de Participaciones, y comunicando a esta Dirección mediante el oficio con radicado No. 1-2019-080478 del 30 de agosto de 2019.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Municipio y solicitó la información necesaria para recolección de antecedentes de la Entidad a través del oficio con radicado No. 2-2019-034197 del 11 de septiembre de 2019, la cual fue reiterada mediante el oficio con radicado No. 2-2019-037343 del 02 de octubre de 2019, solicitudes que tuvieron respuesta por parte de la Entidad a través de los oficios con radicado No. 1-2019-097963 del 22 de octubre de 2019 y No. 1-2019-098044 del 22 de octubre de 2019.

Posteriormente, se solicitó información adicional y se anunció visita de reconocimiento institucional durante los días 27 al 29 de noviembre de 2019 a través del oficio con radicado No. 2-2019-045000 del 14 de noviembre de 2019, solicitud de información que tuvo respuesta por medio de los radicados 1-2019-110831 del 03 de diciembre de 2019, 1-2019-116358 del 18 de diciembre de 2019, 1-2020-002868 del 16 de enero de 2020 y 1-2020-003281 del 17 de enero de 2020.

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.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

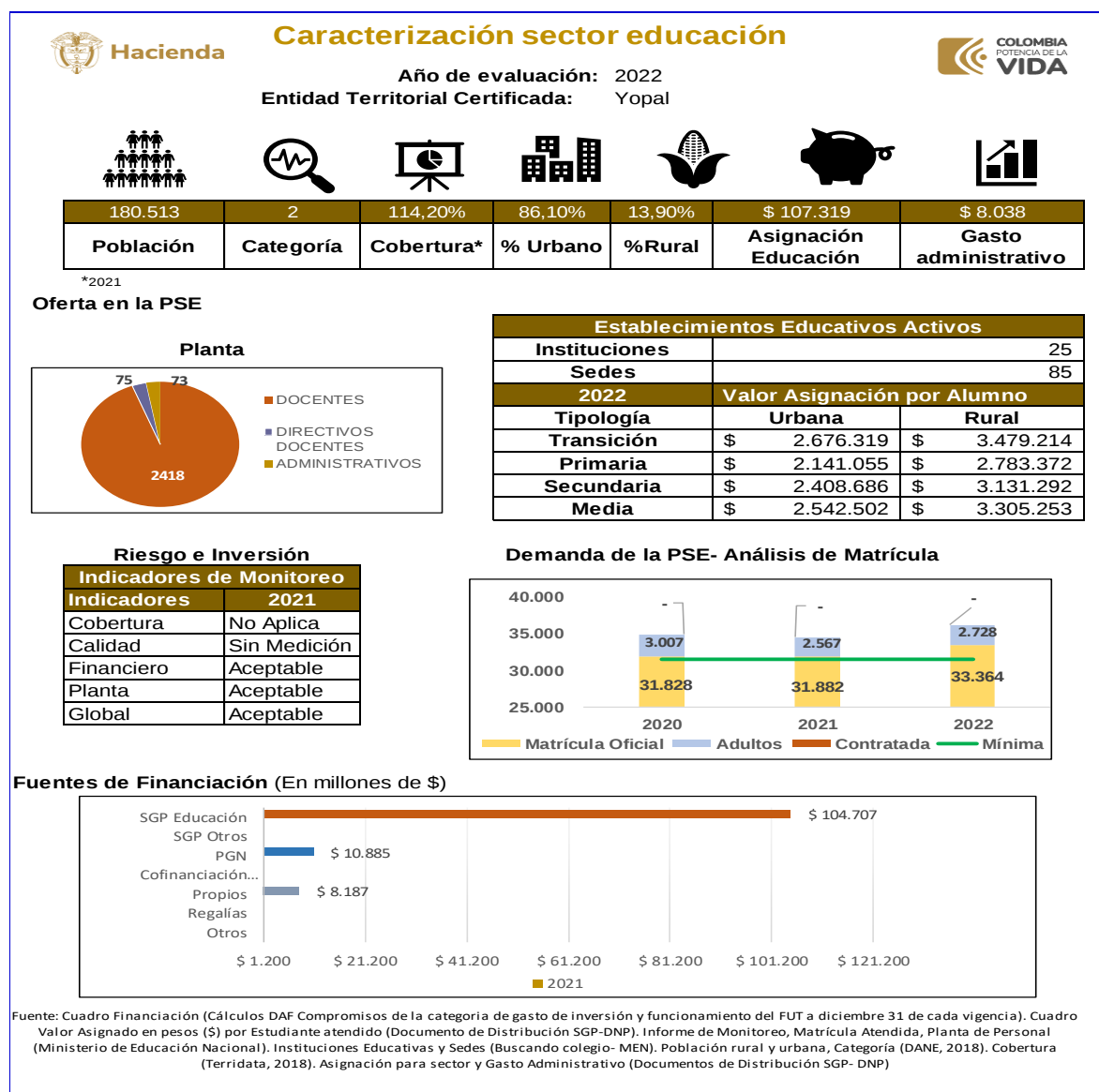
Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3811700 - 602 1270

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Por último, en pro de actualizar la información allegada y verificar la situación actual de los hallazgos preconfigurados por esta Dirección, se solicitó nuevamente información por medio del radicado No. 2-2023-027789 del 05 de junio de 2023 y tuvo respuesta por parte de la Entidad a través del radicado No. 1-2023-051977 del 21 de junio del mismo año. Los resultados del análisis sobre la información suministrada se plasman en este informe.

II. CARACTERIZACIÓN



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

III. ANÁLISIS FINANCIERO Y SECTORIAL

A. Análisis financiero.

Ingresos.

En materia de ingresos, para la vigencia 2021 el Municipio recaudó \$105.813 millones en el Sector Educación, de los cuales el 98,6% (\$104.403 millones) correspondió a ingresos corrientes de transferencias del Sistema General de Participaciones - SGP - Educación y el 1,4% restante (\$1.410 millones) a ingresos de recursos de capital.

Adicionalmente, para la vigencia 2022, el Municipio recaudó \$109.026 millones en el Sector Educación, de los cuales el 98,4% (\$107.319 millones) correspondió ingresos corrientes de transferencias del Sistema General de Participaciones - SGP - Educación y el 1,6% restante (\$1.707 millones) a ingresos de recursos de capital. Por último, durante la vigencia 2023 se recaudaron \$120.858 millones de los cuales el 99,4% (\$120.216 millones) fue de ingresos corrientes y el 0,6% (\$641 millones) de ingresos de capital.

TABLA 1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2021, 2022 y 2023			
(MILLONES DE \$)			
CONCEPTOS	VIGENCIAS		
	2021	2022	2023
Asignación SGP-educación	104.770	107.319	120.216
Giro MEN-ET	104.770	107.319	120.216
Ingresos Corrientes	(1) 104.403	107.319	120.216
Sistema General de Participaciones -Educación	104.403	107.319	115.445
Prestación de servicios	99.976	102.685	115.445
Con Situación de Fondos	82.201	102.685	106.044
Sin Situación de Fondos	17.775	(3) -	9.401
Calidad	4.427	4.634	4.771
Calidad ordinaria	1.837	2.206	2.338
Gratuidad	2.590	2.428	2.432
Ingresos de capital	1.410	1.707	641
Rendimientos Financieros	73	27	33
Rendimiento Prestación	65	23	33
Rendimiento Calidad	8	3	0,6
Recursos del Balance	1.337	1.680	608
Superávit fiscal Prestación	564	360	535
Superávit fiscal Calidad	(2) 774	1.320	73
INGRESOS TOTALES	105.813	109.026	120.858

Fuente: Ejecuciones presupuestales suministradas por la Entidad Territorial a corte de 31 de diciembre de 2021, 2022 y 2023. El total de la asignación y giros documentados corresponden a los valores presentes en los Documentos de Distribución.

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

Como inconsistencias identificadas en la información registrada, se detallan las siguientes:

- (1) En la vigencia 2021 se observaron diferencias entre el recaudo reportado en la ejecución presupuestal por ingresos corrientes y los giros realizados por el Ministerio de Educación Nacional. A este corte, la Entidad reportó un recaudo por \$104.403 millones y el giro por parte del Ministerio de Educación correspondió a \$104.770 millones, es decir, a la Entidad Territorial le faltó incorporar en el presupuesto recaudos por \$367 millones correspondientes al concepto de Calidad Matricula.
- (2) El Municipio registró el recaudo de \$774 millones en la ejecución presupuestal mientras que en el reporte al FUT lo registró por \$994 millones. Por lo tanto, existe un mayor reporte de \$220 millones.
- (3) En la vigencia 2022 la Entidad no registró en la ejecución presupuestal recaudo Sin Situación de Fondos en la fuente Prestación del Servicio.

Gastos.

En lo correspondiente al gasto, durante el año 2021 se comprometieron \$104.479 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al Sector, de los cuales se obligaron \$104.449 millones y se pagaron \$103.615 millones. Para la vigencia 2022, se comprometieron \$108.806 millones de los cuales se obligaron \$108.011 millones y se pagaron \$107.691 millones. Por último, durante 2023 se comprometieron \$120.691 millones, se obligaron \$120.655 millones y se pagaron \$120.471 millones.

Al analizar los objetos de gasto comprometidos por la Entidad, se identificó que en las vigencias de análisis los gastos de cobertura ocuparon en promedio el 94,4% del total comprometido; los gastos de calidad y de eficiencia representaron 3,1% en promedio cada uno y, los recursos de gratuidad ocuparon en promedio 2,3 % de los gastos realizados por la Entidad. El detalle de los valores invertidos se observa en la Tabla 2.

TABLA 2. GASTOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE \$)			
RUBRO	2021	2022	2023
COBERTURA	99.460	101.869	114.768
Gastos de Personal	71.565	78.686	90.478
Personal Docente	61.901	68.143	78.619
Personal Directivo – Docente	5.979	6.394	7.532
Personal Administrativo de Instituciones Educativas	(1) 2.397	(4) 2.850	2.998
Personal Administrativo Secretaría de Educación	(2) 1.282	(5) 1.294	1.325
Viáticos y Gastos de Viaje	6	5	5
Aportes Patronales	24.817	20.469	21.257
Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes)	17.775	13.003	9.401

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 DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE \$)			
RUBRO	2021	2022	2023
Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes)	5.878	6.067	10.288
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	(3) 795	(6) 978	1.082
Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P)	369	(7) 421	485
Contratos para la Prestación del Servicio Educativo	528	-	-
Contratos Aseo y Vigilancia	2.549	2.715	3.033
CALIDAD	2.202	3.719	2.894
Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos	500	360	590
Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas	1.701	1.466	-
Construcción Ampliación y Adecuación de Infraestructura Educativa	-	-	291
Foro Educativo	-	-	1.620
Planes de mejoramiento	-	1.690	383
Capacitación a Docentes y Directivos Docentes	-	203	9
CONECTIVIDAD	228	557	597
SRPA	-	16	-
PROYECTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES	-	217	-
GRATUIDAD	2.590	2.428	2.433
TOTAL COMPROMISOS SGP – Educación	104.479	108.806	120.691

Fuente: Ejecuciones presupuestales de gastos financiados con SGP Educación para las vigencias 2021, 2022 y 2023 allegadas por la Entidad.

Al analizar lo reportado en las Categorías Gastos de Inversión y Gastos de Funcionamiento del FUT para 2021 y el formulario de ejecución de gastos CUIPO para 2022 y 2023, se encontró que dichos reportes presentan diferencias frente a los compromisos registrados en las ejecuciones presupuestales suministradas por la Entidad. Estas diferencias se observan en los siguientes rubros:

- (1) En la vigencia 2021 la Entidad registró en gastos de Personal Administrativo de Instituciones Educativas compromisos totales en la ejecución presupuestal por \$2.397 millones, mientras que en el FUT reportó compromisos por \$2.542 millones. Es decir, se evidenció una diferencia de \$145 millones menos frente al reporte.
- (2) De igual manera, en 2021 registró en gastos de Personal Administrativo de la secretaría de educación compromisos totales en la ejecución presupuestal por \$1.282 millones, mientras que en el FUT reportó compromisos por \$1.137 millones. Es decir, se evidenció una diferencia de \$145 millones más frente al reporte.

Al respecto, se identificó que esta diferencia se debe a que la Entidad reportó el pago de la totalidad de la prima técnica como gastos de Personal Administrativo de Instituciones Educativas, sin embargo, los \$145 millones

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

de diferencia corresponden al personal administrativo de la secretaría de Educación.

- (3) En relación con los compromisos asociados a los aportes patronales del Personal Administrativo de Instituciones Educativas, el Municipio registró en la ejecución presupuestal gastos por \$795 millones, mientras que en el FUT reportó \$807 millones, es decir, se evidenció una diferencia de \$12 millones menos frente al reporte.
- (4) En la vigencia 2022 la Entidad registró en gastos de Personal Administrativo de Instituciones Educativas compromisos totales en la ejecución presupuestal por \$2.850 millones, mientras que en el FUT reportó compromisos por \$4.144 millones. Es decir, se evidenció una diferencia de \$1.294 millones menos frente al reporte.
- (5) El Municipio no reportó en CUIPO compromisos asociados al Personal Administrativo de la Secretaría de Educación y en la ejecución presupuestal registró \$1.294 millones.
- (6) En relación con los aportes patronales del Personal Administrativo de Instituciones Educativas, en la ejecución se registraron compromisos por \$978 millones y en CUIPO se reportaron \$1.399 millones. Por lo tanto, se evidenció una diferencia de \$421 millones menos frente al reporte.
- (7) En adición, en la ejecución presupuestal se registran compromisos totales por \$421 millones asociados a los aportes patronales del Personal Administrativo de la Secretaría de Educación, sin embargo, en el reporte al CUIPO no se registran compromisos.

Nuevamente, se identificó que las diferencias descritas se generaron porque la Entidad reportó los compromisos asociados al Personal Administrativo de la Secretaría de Educación en la sección de gastos de inversión y no en la sección de gastos de funcionamiento. Ahora bien, las diferencias identificadas en el reporte CUIPO de la vigencia 2023 se detallan en el Evento de Riesgo 9.1.

Por su parte, en torno al cumplimiento por la Administración Municipal del límite de gastos administrativos para las vigencias 2021, 2022 y 2023, el Municipio presentó durante la vigencia 2022 un exceso de gasto administrativo por \$220 millones con respecto al límite autorizado por el documento de distribución DD_SGP-71-2022, como se identifica en la siguiente tabla:

TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS			
(MILLONES DE \$)			
Vigencia	2021	2022	2023
<i>Autorizado</i>	7.397	8.038	9.175
<i>Ejecutado</i>	7.392	8.258	8.922
DIFERENCIA	5	-220	253

Fuente: Ejecuciones presupuestales suministradas por la Entidad para las vigencias 2021, 2022 y 2023

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

De acuerdo con lo anterior, la Entidad no cumplió con los límites de gastos administrativos definidos por la Nación para la Secretaría de Educación en 2022 y el monto excedido debe ser compensado por la Entidad con recursos propios, en virtud del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007.

Cierre Fiscal.

Al analizar las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos, para la vigencia 2021, el resultado presupuestal fue superavitario para el Sector Educación en \$1.334 millones, en donde debieron constituirse reservas por \$31 millones, cuentas por pagar por \$834 millones. De igual manera, durante la vigencia 2022, el resultado presupuestal fue superavitario para el Sector en \$220 millones, se constituyeron reservas por \$795 millones, cuentas por pagar por \$320 millones. Para finalizar, el análisis de la vigencia 2023 dio como resultado un superávit de \$167 millones, reservas por \$36 millones y cuentas por pagar \$184 millones, el detalle a continuación:

TABLA 4. INFORMACIÓN DE CIERRE PRESUPUESTAL- EN MILLONES DE \$			
Vigencia	2021	2022	2023
(1) Ingresos	105.813	109.026	120.858
(2) Compromisos	104.479	108.806	120.691
(3) Obligaciones	104.449	108.011	120.655
(4) Pagos	103.615	107.691	120.471
Déficit o superávit (1) - (2)	1.334	220	167
Reservas (2) - (3)	31	795	36
Cuentas por pagar (3) - (4)	834	320	184

Fuente: Ejecuciones presupuestales para las vigencias 2021, 2022 y 2023 suministradas por el Municipio de Yopal.

Adicionalmente, a partir del análisis de la consistencia de la información reportada al FUT por el Municipio para las Categorías de Ingresos, Gastos de Inversión, Gastos de Funcionamiento en la vigencia 2021, se evidenciaron diferencias con las cifras que la Entidad reportó, como se muestra a continuación:

TABLA 5. DIFERENCIA ENTRE REPORTE FUT Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL- EN MILLONES DE \$			
Vigencia	2021		
Concepto	Cierre Fiscal (Reporte FUT)	Cierre Fiscal (Ejecución Presupuestal)	Diferencia
1. Ingresos (Recaudados)	106.401	105.813	588
2. Gastos (Comprometidos)	104.492	104.479	12
3. Gastos (Obligados)	104.461	104.449	12
4. Pagos	103.627	103.615	12
Déficit o superávit (1) - (2)	1.909	1.334	575
Reservas (2) - (3)	31	31	0
Cuentas por pagar (3) - (4)	834	834	0

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: Cálculos DAF con base en la ejecución presupuestal 2021 suministrada por el Municipio de Yopal e información tomada de la Categoría de Ingresos y Gastos de Inversión del Formulario Único Territorial.

Ahora bien, para la vigencia 2022, la Entidad mostró consistencia entre lo registrado en la ejecución presupuestal y la información reportada al FUT en formulario de cierre fiscal. No obstante, el saldo en caja y bancos calculado con base en los extractos bancarios suministrados presentó una diferencia significativa frente al reporte al Cierre Fiscal del FUT (\$3.534 millones). El detalle a continuación:

TABLA 6. DIFERENCIA ENTRE REPORTE CUIPO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL- EN MILLONES DE \$			
Vigencia	2022		
Concepto	Cierre Fiscal (Reporte FUT)	Cierre Fiscal (Ejecución Presupuestal)	Diferencia
1. Ingresos (Recaudados)	109.026	109.026	0
2. Gastos (Comprometidos)	108.806	108.806	0
3. Gastos (Obligados)	108.011	108.011	0
4. Pagos	107.691	107.691	0
Déficit o superávit (1) - (2)	220	220	0
Reservas (2) - (3)	795	795	0
Cuentas por pagar (3) - (4)	320	320	0
Saldo en caja y bancos	2.823	6.357	-3.534

Fuente: Cálculos DAF con base en la ejecución presupuestal 2022 y extractos bancarios suministrados por el Municipio de Yopal e información tomada del Formulario de Ejecución de Gastos del CUIPO y Cierre Fiscal del FUT.

Para la vigencia 2023, se identificaron diferencias entre lo registrado en la ejecución presupuestal y lo reportado en CUIPO, el detalle a continuación:

TABLA 7. DIFERENCIA ENTRE REPORTE FUT Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL- EN MILLONES DE \$			
Vigencia	2023		
Concepto	Cierre Fiscal (Reporte CUIPO)	Cierre Fiscal (Ejecución Presupuestal)	Diferencia
1. Ingresos (Recaudados)	120.858	120.858	0
2. Gastos (Comprometidos)	119.317	120.691	-1.374
3. Gastos (Obligados)	119.282	120.655	-1.373
4. Pagos	119.087	120.471	-1.384
Déficit o superávit (1) - (2)	1.541	167	1.374
Reservas (2) - (3)	35	36	-0,48
Cuentas por pagar (3) - (4)	195	184	11

Fuente: Cálculos DAF con base en la ejecución presupuestal 2023 y reporte CUIPO a 31 de diciembre de 2023.

B. Análisis sectorial.

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 diagnóstico de los principales temas del Sector Educación revisados con la información remitida por el Municipio de Yopal, según el oficio con radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023 permitió que se identificaran los inconvenientes que se describen a continuación:

En material financiera y fiscal, la Entidad realizó el pago de Prima Técnica para Administrativos de la Secretaría de Educación con recursos del Sistema General de Participaciones. Con respecto al reporte de información en el FUT y en CUIPO, se identificaron inconsistencias en las vigencias 2021 y 2022 (se configuraron los eventos de riesgo 9.1 y 9.18).

Frente a los aspectos contractuales, el Municipio no publicó la totalidad de los documentos requeridos para los procesos contractuales adelantados, cuando la ley lo exige (se configuró el evento de riesgo 9.10). Así mismo, se identificó que la Entidad realizó la contratación tardía para el suministro de la dotación de vestuario y calzado de labor establecida por la Ley 70 de 1988 y su Decreto reglamentario (se configura evento de riesgo 9.17). Adicionalmente, la Entidad superó el límite de gasto administrativo durante la vigencia 2022 (se configura evento de riesgo 9.4).

Además, la Entidad demostró faltas al principio de Planeación Contractual:

De acuerdo con la Sentencia 31447 de 2007 de la consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio del Consejo de Estado al abordar los principios de la contratación estatal, indicó que:

"Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia han esbozado como principios fundamentales del proceso licitatorio los de libertad de concurrencia, igualdad, publicidad y transparencia. La Ley 80 de 1993 consagró como principios de la contratación estatal los de transparencia, economía y responsabilidad, a los cuales ha sumado los de planeación y el de selección objetiva. Por lo demás, el procedimiento precontractual que adelanta la administración es un típico procedimiento administrativo, sujeto a los principios orientadores de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, señalados en el artículo 3 del C.C.A. y en el artículo 209 de la Carta.

Por tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato "(...) significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley".

Según lo expuesto en la anterior jurisprudencia los criterios de selección varían en cada proceso y dependen de una adecuada etapa de planeación que efectúe la entidad para adelantar el proceso de licitación pública o concurso de méritos, es decir, de la realización de unos apropiados estudios previos que aseguren la consagración de unos criterios de selección esenciales, que le permitan a la entidad un grado de certeza de que la propuesta a escoger garantizará el desarrollo del objeto contractual materia de la adjudicación en el proceso de selección (artículos 24 numeral 5, apartes b y c; 25 numeral y ss.; y 26

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

numerales 1 y 3, entre otros, de la Ley 80 de 1993) con otras palabras, los pliegos de condiciones o los términos de referencia, que se deben elaborar por la entidad pública con la debida antelación a la apertura del proceso (numerales 5 y 12 del artículo 25 en concordancia con el numeral 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993), son los instrumentos que hacen realidad el deber de selección objetiva, como quiera que determinan las reglas que posibilitan la selección de la propuesta más favorable”.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha reiterado que:

“En tal virtud, el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

En una palabra, el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad de proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales -ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley”¹

De lo anterior, se reconoce que los procesos de contratación deben adelantarse con la mayor rigurosidad, previendo aspectos como las figuras contractuales que son aplicables y que se acompasan con las necesidades de contratación de las entidades, de tal forma que las actuaciones administrativas en materia de contratación sean eficientes y efectivas de acuerdo con la normatividad.

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

¹ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01\(21489\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/07001-23-31-000-1999-00546-01(21489).pdf)

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 (...)".

Ahora bien, el Municipio de Yopal suscribió el contrato No. 0518 del 30 de abril de 2020 el cual tuvo como objeto: *"Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 no. 23- 52; carrera 23 no. 11 – 47; calle 12 no. 23 - 47 de Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2020 de la sede preescolar y bachillerato de la institución educativa centro social del municipio de Yopal"* por un plazo de ocho (8) meses con un valor total de \$444.4 millones y mensual de \$55.5 millones. Al verificar el histórico de arrendamientos publicado por la Entidad se evidencia que durante 2019 el valor mensual del inmueble fue de \$42 millones. Es decir, de una vigencia a otra (2019 a 2020) el valor mensual aumentó en un 32,1%

Posteriormente, para la vigencia 2022, el Municipio suscribió el contrato No. 0508 del 25 de enero de 2022 que tenía como objeto el arriendo del mismo inmueble por un plazo de once (11) meses con un valor total de \$330 millones y mensual de \$30 millones. De esta manera se evidencia que el valor mensual respecto a 2020 se redujo en un 46%.

Así, conforme con lo anterior, el Municipio de Yopal refleja deficiencia en los ejercicios de planeación contractual en la ejecución de los recursos del SGP – Educación, en cuanto llevó a cabo procesos de contratación directa para el funcionamiento de la I.E Centro Social que presentan incongruencias en los valores mensuales pagados durante las vigencias referidas.

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

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-002-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-CD-001-2022. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)

Por último, se identificó el pago de prima técnica a empleados del sector:

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.

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 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 profirieron los actos contentivos de las primas semestral y de antigüedad que reclama el demandante no tenían competencia para crear emolumentos a favor de los empleados a favor de los empleados del Departamento de Sucre.

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

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

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

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 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

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

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.

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

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

Ahora bien, la auditoría de las ejecuciones presupuestales realizada por esta Dirección para las vigencias 2021 y 2022 con corte 31 de diciembre permitió determinar que el Municipio pagó la prima técnica para administrativos de la Secretaría de Educación por un valor total de \$144.633.444 y \$139.162.772 para cada vigencia respectivamente. Al respecto, la Entidad suministró cuadros de administrativos a los cuales se les pagó prima técnica (durante 2021 se les pagó a 11 funcionarios mientras que en 2022 se les pagó a 10 funcionarios este emolumento).

A partir de lo anterior, se solicitó a la Entidad Territorial el envío de los actos administrativos mediante los cuales se reconoció a los 10 funcionarios esta prima. Al respecto, el Municipio envió la Resolución No. 00112 de 1999 *"Por medio de la cual se reconoce y ordena el pago de la Prima Técnica consagrada en el Decreto 1661 de Junio 27 de 1991 y su Decreto reglamentario 2164 de Septiembre 17 de 1991, por evaluación del desempeño a funcionarios Administrativos del Orden Nacional que laboran en la Secretaría de Educación - Dirección Administrativa y Financiera - del antes Fondo Educativo Regional, Centro Experimental Piloto, Oficina Seccional de Escalafón, Equipo de Educación Fundamental, Colegios Nacionalizados del Departamento, incorporados mediante Decreto No. 00573 de noviembre 26 de 1997"*.

Posteriormente, se solicitó a la Entidad el Decreto No. 00573 del 26 de noviembre de 1997 con el fin de verificar si en dicha incorporación se encontraban enlistados los 10 funcionarios a los que se les paga actualmente la prima técnica, no obstante, el Municipio no la suministró.

De igual manera, debido a que a los funcionarios les fue reconocida por evaluación de desempeño se le solicitó a la Entidad para los 10 funcionarios dicha evaluación año a año para verificar el cumplimiento del requisito teniendo en cuenta que, una vez otorgada la prima técnica, el servidor es evaluado anualmente y es causal de pérdida de la misma obtener una calificación definitiva inferior al noventa por ciento (90%). Sin embargo, la Entidad suministró las evaluaciones realizadas solo hasta el año 1997, es importante mencionar que la evaluación sirve como soporte para el ejercicio de verificación de cumplimiento de requisitos para el pago de este emolumento.

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 10 funcionarios a los cuales

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

actualmente se les está reconociendo este derecho son beneficiarios de este, 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 Municipio, 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.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Listado registros presupuestales. Vigencia 2021. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Listado registros presupuestales. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema*

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

General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.DocumentViewer(minhacienda.red))

- Resolución No. 00112 de 1999. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.DocumentViewer(minhacienda.red))

IV. EVENTOS DE RIESGO IDENTIFICADOS

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".

Inconsistencias en la información reportada en el FUT y/o CUIPO.

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

Vigencia 2021

A partir del análisis de la información financiera de la vigencia 2021, se identificaron las siguientes diferencias entre la información reportada al Formulario Único Territorial y las Ejecuciones Presupuestales suministradas por la Entidad así:

Para iniciar, se registró un menor valor total comprometido en la ejecución presupuestal por \$12,4 millones frente al total reportado en las Categorías de Gastos de Inversión y Gastos de Funcionamiento del FUT. De igual manera, en torno a los recursos obligados y los pagos efectuados por la Entidad, se identificó el mismo valor de diferencia (\$12,4 millones) y se pudo constatar que corresponde al rubro "Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)", el cual registró compromisos por \$795 millones en la ejecución presupuestal mientras que en el FUT reportó compromisos por \$807 millones.

Sumado a lo anterior, se identificaron diferencias en el reporte de recursos comprometidos, obligados y pagados asociados a personal administrativo, los

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

cuales se pueden ver en detalle en la Tabla 8. Para efectos de comprensión de la tabla, la columna nombrada con la letra "C" corresponde a Compromisos, la columna nombrada con la vocal "O" corresponde a Obligaciones y, por último, la columna nombrada con la letra "P" corresponde a Pagos.

TABLA 8. DIFERENCIAS PRESENTADAS EN EL REPORTE FUT VIGENCIA 2021 (EN MILLONES DE \$)									
RUBRO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL			REPORTE FUT			DIFERENCIA (EJECUCIÓN – REPORTE FUT)		
COBERTURA	C	O	P	C	O	P	C	O	P
GASTOS DE PERSONAL									
Personal Administrativo de Instituciones Educativas	2.397	2.397	2.397	2.542	2.542	2.542	-145	-145	-145
Personal Administrativo Secretaría de Educación	1.282	1.282	1.282	1.137	1.137	1.137	145	145	\$145
APORTES PATRONALES									
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	795	795	735	807	807	748	-12	-12	-12
TOTAL COMPROMISOS	104.479	104.449	103.615	104.492	104.492	104.455	-12	-43	-840

Fuente: Reporte FUT de la Categoría de Gastos de Funcionamiento e Inversión a 31 de diciembre de 2021 y Ejecución Presupuestal de la vigencia 2021.

En cuanto a la diferencia entre lo registrado en la ejecución presupuestal y el reporte al FUT en los gastos de personal administrativo de las Instituciones Educativas y de la SED se identificó que la diferencia (\$145 millones) se debe a la prima técnica que, de acuerdo con los registros presupuestales, corresponde a los administrativos de la SED y fue reportada al FUT en el personal administrativo de las Instituciones Educativas.

Vigencia 2022

Ahora bien, a partir del análisis de la información financiera de la vigencia 2022, se identificaron diferencias en el reporte de recursos comprometidos, obligados y pagados asociados a distintos rubros, los cuales se pueden ver en detalle en la Tabla 9. Para efectos de comprensión de la tabla, la columna nombrada con la letra "C" corresponde a Compromisos, la columna nombrada con la vocal "O" corresponde a Obligaciones y, por último, la columna nombrada con la letra "P" corresponde a Pagos.

TABLA 9. DIFERENCIAS PRESENTADAS EN EL REPORTE CUIPO VIGENCIA 2022 (EN MILLONES DE \$)									
RUBRO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL			REPORTE CUIPO			DIFERENCIA (EJECUCIÓN – REPORTE CUIPO)		
COBERTURA	C	O	P	C	O	P	C	O	P
GASTOS DE PERSONAL									
Personal Administrativo de Instituciones Educativas	2.850	2.850	2.850	4.144	4.144	4.144	-1.294	-	-
Personal Administrativo Secretaría de Educación	1.294	1.294	1.294	-	-	-	1.294	1.294	1.294
APORTES PATRONALES									

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 9. DIFERENCIAS PRESENTADAS EN EL REPORTE CUIPO VIGENCIA 2022 (EN MILLONES DE \$)									
RUBRO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL			REPORTE CUIPO			DIFERENCIA (EJECUCIÓN - REPORTE CUIPO)		
COBERTURA	C	O	P	C	O	P	C	O	P
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	978	978	918	1.399	1.399	1.297	-421	-421	-379
-Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P)	421	421	379	-	-	-	421	421	379
TOTAL COMPROMISOS	108.806	108.011	107.691	108.806	108.011	107.691	-0	-0	-0

Fuente: Reporte CUIPO a 31 de diciembre de 2022 y Ejecución Presupuestal de la vigencia 2022.

A partir de lo anterior, se observa que la Entidad no registró compromisos en la sección de gastos de funcionamiento, por lo tanto, se encontró que los compromisos asociados al personal administrativo de la Secretaría de Educación fueron reportados en la sección de gastos de inversión como compromisos del personal administrativo de las Instituciones Educativas.

Vigencia 2023

Para finalizar, a partir del análisis de la información financiera de la vigencia 2023, se identificaron diferencias en el reporte de recursos comprometidos, obligados y pagados asociados a distintos rubros, los cuales se pueden ver en detalle en la Tabla 10. Para efectos de comprensión de la tabla, la columna nombrada con la letra "C" corresponde a Compromisos, la columna nombrada con la vocal "O" corresponde a Obligaciones y, por último, la columna nombrada con la letra "P" corresponde a Pagos.

TABLA 10. DIFERENCIAS PRESENTADAS EN EL REPORTE CUIPO VIGENCIA 2023 (EN MILLONES DE \$)									
RUBRO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL			REPORTE CUIPO			DIFERENCIA (EJECUCIÓN - REPORTE CUIPO)		
COBERTURA	C	O	P	C	O	P	C	O	P
GASTOS DE PERSONAL									
Personal Administrativo de Instituciones Educativas	2.998	2.998	2.998	4.318	4.318	4.318	-1.321	-1.321	-1.321
Personal Administrativo Secretaría de Educación	1.325	1.325	1.325	0	0	0	1.325	1.325	1.325
Dotación ley 70	36	36	36	66	66	66	-30	-30	-30
Viáticos y Gastos de Viaje	5	5	5	9	9	9	-4	-4	-4
APORTES PATRONALES									
Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes)	10.288	10.288	10.288	8.035	8.035	8.035	2.253	2.253	2.253
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	1.082	1.082	999	1.670	1.670	1.506	-587	-587	-508
Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P)	485	485	415	0	0	0	485	485	415
Contratos Aseo y Vigilancia	3.033	3.027	3.027	3.215	3.210	3.209	-182	-182	-182
CALIDAD									
Planes de mejoramiento	383	383	383	408	408	408	-25	-25	-25

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. DIFERENCIAS PRESENTADAS EN EL REPORTE CUIPO VIGENCIA 2023 (EN MILLONES DE \$)									
RUBRO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL			REPORTE CUIPO			DIFERENCIA (EJECUCIÓN – REPORTE CUIPO)		
COBERTURA	C	O	P	C	O	P	C	O	P
Capacitación a Docentes y Directivos Docentes	94	94	94	276	276	276	-182	-182	-182
CONECTIVIDAD	597	597	597	1.134	1.134	1.134	-537	-537	-537
GRATUIDAD	2.433	2.433	2.433	2.253	2.253	2.253	179	179	179
TOTAL COMPROMISOS	120.691	120.655	120.471	119.317	119.282	119.087	1.374	1.374	1.384

Fuente: Reporte CUIPO a 31 de diciembre de 2023 y Ejecución Presupuestal de la vigencia 2023.

Durante la vigencia 2023, al igual que en 2022 se encontró que los compromisos asociados al personal administrativo de la Secretaría de Educación fueron reportados en la sección de gastos de inversión como compromisos del personal administrativo de las Instituciones Educativas. Además, se identificaron diferencias en torno a los compromisos de calidad matrícula y calidad gratuidad, entre otros.

En consecuencia, las reiteradas inconsistencias en la información reportada evidencian que los procesos de administración y reporte de información financiera por parte de la Entidad Territorial incumplen los requerimientos de la ley en términos de calidad, consistencia, coherencia y confiabilidad de las cifras frente a otras fuentes oficiales de información, descritos por el inciso 3 del artículo 2.6.4.1 del Decreto 1068 de 2015.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Reporte al Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP del Municipio de Yopal. Formulario Único Territorial - FUT. Vigencia 2021. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Ejecuciones Presupuestales de Gastos del Municipio de Yopal. Vigencia 2021. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Reporte al Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP del Municipio de Yopal. Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO. Vigencia 2022. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Ejecuciones Presupuestales de Gastos del Municipio de Yopal. Vigencia 2022. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del

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

- Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.DocumentViewer(minhacienda.red))
- Reporte al Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP del Municipio de Yopal. Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario - CUIPO. Vigencia 2023. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.DocumentViewer(minhacienda.red))
 - Ejecuciones Presupuestales de Gastos del Municipio de Yopal. Vigencia 2023. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.DocumentViewer(minhacienda.red))

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

1. Gastos administrativos por encima del porcentaje autorizado.

De conformidad con el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, la Nación determinará el monto máximo de recursos que pueden destinar las Entidades Territoriales Certificadas en Educación para gastos administrativos y lo que supere dicho porcentaje debe ser asumido por las entidades territoriales con sus recursos propios.

Por su parte, el Documento de Distribución del Sistema General de Participaciones – SGP No. 71 de 2022 estableció el monto máximo autorizado para gastos administrativos que pueden sufragarse con la Participación de Educación, en virtud del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007.

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

En cuanto a los gastos administrativos de la vigencia 2022, el Documento de Distribución No. 71 de 2022 estableció un monto máximo de gastos para este fin del 9,46 % de la Asignación para prestación del Servicio (\$8.038 millones). En la ejecución presupuestal de la vigencia 2022 el gasto administrativo del Municipio de Yopal ascendió a \$8.258 millones, de acuerdo con el siguiente detalle:

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 11. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD VIGENCIA 2022	
(En millones de \$)	
CONCEPTO	Valor
Personal Administrativo de Instituciones Educativas	2.850
Personal Administrativo Secretaría de Educación	1.294
Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P)	978
Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P)	421
Contratos Aseo y Vigilancia	2.715
TOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS	8.258

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a 31 de diciembre de 2022.

De acuerdo con lo anterior, la Entidad no cumplió con los límites de gastos administrativos definidos por la Nación para esta Secretaría de Educación y se excedió en \$220 millones durante la vigencia 2022.

Por su parte, en el acta de cierre fiscal de la vigencia 2022 suscrita entre el Ministerio de Educación Nacional y la Entidad el 20 de abril de 2023, se señaló que durante la vigencia el Municipio sobrepasó el valor autorizado para gastos administrativos incumpliendo lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007. El detalle a continuación:

TABLA 12. GASTOS ADMINISTRATIVOS - ACTA CIERRE 2022 – MEN (Cifras en \$)	
Gastos de Personal administrativo	5.543.363.713
Contratación Aseo	1.068.706.657
Contratación vigilancia	1.645.911.968
Dotación	22.049.129
Otros Gastos Funcionamiento	79.153.490
TOTAL	8.359.184.957

Fuente: Acta cierre fiscal vigencia 2022 Ministerio de Educación Nacional.

Así, la Entidad ejecutó en 103,94% el valor autorizado, es decir, excedió el monto en \$321 millones de acuerdo con la validación entre el Ministerio de Educación Nacional y la Entidad. En conclusión, con estas actuaciones el Municipio deteriora la disponibilidad de recursos para financiar otros conceptos de gasto e incumple con lo estipulado en el artículo 31 de la Ley 1176 de 2007 y, por lo tanto, el monto excedido deberá ser restituido al sector en proyectos de inversión diferentes a gastos administrativos y de nómina, financiados con recursos diferentes al SGP – Educación y/o recursos dados por la Nación.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Ejecuciones Presupuestales de Gastos del Municipio de Yopal. Vigencia 2022. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente

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

digital No. 44/2019/D028-PREDI Radicado 1-2023-051977 del 21 de junio de 2023. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.MinHacienda.gov.co/DocumentViewer/minhacienda.red)

- Cierre fiscal del Ministerio de Educación Nacional. Vigencia 2022. Sector Educación. Serie "Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones - Ejecución y Seguimiento". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://eSigna.MinHacienda.gov.co/DocumentViewer/minhacienda.red)

2. Suscripción de contratos de arrendamiento de espacios físicos durante el transcurso de la pandemia de la COVID-19.

Dada la situación extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19, el gobierno nacional por medio de la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo 2020 decretó por primera vez el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Adicionalmente, de acuerdo con la condición epidemiológica en todo el país, por medio del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional. Dicho aislamiento se prorrogó por medio de los Decretos Nos. 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 878 del 25 de junio de 2020 y 990 del 9 de julio de 2020.

En cuanto al sector educación, por medio de la Circular 020 del 16 de marzo de 2020 y en el contexto del crecimiento exponencial de los casos de infección de coronavirus, el Ministerio de Educación Nacional ordenó garantizar el aislamiento de niños, niñas y adolescentes, junto con la aplicación de nuevas estrategias pedagógicas para continuar con las clases en modalidad virtual. Sin embargo, por medio de la Directiva 011 del 29 de mayo de 2020, el Ministerio de Educación Nacional estableció orientaciones para un retorno gradual y progresivo a los establecimientos educativos. En dicha directiva se estableció que:

"...Las condiciones de la pandemia indicarán a las autoridades sanitarias la posibilidad de dar comienzo, a mediano plazo, al proceso de retorno de la población estudiantil a la modalidad presencial. Es así que corresponde al sector educativo, en coordinación con todos los sectores involucrados, avanzar en los meses siguientes, con el alistamiento de las condiciones de bioseguridad, administrativas, técnicas y pedagógicas para facilitar la transición progresiva de las actividades escolares a las instituciones..."

De esta manera, quedó en cabeza de cada una de las Secretarías de Educación el establecimiento de una hoja de ruta para el retorno gradual a los modelos de educación presenciales. Así, por medio del Decreto No. 266 del 4 de noviembre de 2020 la entidad territorial estableció el comité de alternancia cuyo fin era adelantar el "cumplimiento de las acciones preparatorias para el retorno gradual y progresivo a las aulas de los estudiantes del municipio de Yopal, Casanare". Conforme a lo establecido por dicho comité y el calendario académico fijado por la entidad territorial mediante Resolución No. 789 del 21 de octubre de 2020 de

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 Secretaría de Educación Municipal, las clases correspondientes al año lectivo 2021 dieron inicio el 25 de enero de dicho año.

Por otra parte, de acuerdo con información de las noticias de prensa de la Secretaría de Educación Municipal, *"Desde el pasado 15 de febrero se dio inicio al desarrollo del calendario académico bajo el modelo de alternancia, el cual consiste en mantener un aforo de máximo del 30% en las aulas de clase"*. Es decir, en la entidad territorial se dio una suspensión de clases presenciales de forma continua desde el 17 de marzo de 2020 hasta el 15 de febrero de 2021.

A pesar de estas condiciones, la Entidad Territorial por medio de Oficio del 27 de abril de 2020 invitó a la Diócesis de Yopal a presentar propuesta para la contratación del servicio de arrendamiento bien inmueble para la operación de instituciones educativas. En concreto, se solicitó *"Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 no. 23- 52; carrera 23 no. 11 – 47; calle 12 no. 23 – 47 de Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2020 de la sede preescolar y bachillerato de la institución educativa centro social del municipio de Yopal"*. De esta manera se suscribió el proceso No. **MYCA-SE-CD-002-2020** el día 30 de abril de 2020, misma fecha en la cual se suscribió el acta de inicio. Dicho contrato se pactó por un plazo de ocho (8) meses y un monto total de \$444.444.444 la totalidad de los cuales se imputaron con cargo al Sistema General de Participaciones - prestación del servicio.

Así mismo, la Entidad Territorial por medio de Oficio del 23 de septiembre de 2020 invitó a la Diócesis de Yopal a presentar propuesta para la contratación del servicio de arrendamiento bien inmueble para la operación de instituciones educativas. En concreto, se solicitó *"Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 no. 23- 73; calle 10 no. 23 – 66 en Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2020 de la sede primaria de la institución educativa centro social del municipio de Yopal"*. De esta manera se suscribió el proceso No. **MYCA-SE-CD-198-2020** con fecha de suscripción de acta de inicio del 5 de octubre de 2020. Dicho contrato se pactó por un plazo de 3 meses y un monto total de \$67.770.000, los cuales fueron financiados \$11.738.982 con Ingresos Corrientes de Libre Destinación y los restantes \$56.031.018 fueron financiados con cargo al Sistema General de Participaciones - prestación del servicio.

En ambos contratos se evidencia un uso indebido de los recursos del Sistema General de Participaciones - Educación dado que se arrendaron espacios físicos para impartir clases cuando todos los estudiantes se encontraban en aislamiento preventivo por la pandemia de la COVID-19, meses después de que se conociera dicha situación. Al respecto, en los estudios previos del contrato MYCA-SE-CD-198-2020 del 16 de septiembre de 2020 si bien se señala que existe la necesidad de la suscripción del mismo: *"Así mismo, se garantiza que una vez cese la pandemia y/o se autorice la alternancia o presencia de un porcentaje*

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

significativo de estudiantes en el aula, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad de dicho sector, se pueda contar con un bien inmueble que se adapte a la prestación del servicio educativo”, para el momento de la suscripción del contrato ni siquiera se había conformado el comité de alternancia dentro de la Secretaría, por lo cual se desconocía una fecha probable para el retorno de los estudiantes. Dicho comité fue conformado recién el 21 de octubre de 2020.

Si se considera que dicho contrato finalizó el 5 de enero de 2021, semanas antes de la aplicación del modelo de alternancia en las primeras instituciones educativas del municipio, se evidencia la configuración de un uso inadecuado del recurso puesto que no era posible que el bien inmueble se empleara para los fines para los que fue contratado, máxime cuando para ninguno de los dos contratos se estableció como obligación del arrendador adecuación alguna de la infraestructura o la instalación de algún tipo de herramienta de ayuda pedagógica para la aplicación del modelo de alternancia o virtualidad que pudiese justificar un contrato bajo dicho contexto sanitario.

A partir de lo anterior, se concluye que la Entidad Territorial utilizó de forma indebida los recursos del SGP Educación y, por lo tanto, deberá restituir estos recursos en proyectos de inversión diferentes a gastos administrativos y de nómina, financiados con fuentes diferentes al SGP – Educación y/o recursos dados por la Nación.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-002-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie *"Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento"*. Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-198-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie *"Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento"*. Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Decreto No. 266 del 4 de noviembre de 2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie *"Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento"*. Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Resolución No. 789 del 21 de octubre de 2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie *"Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento"*.

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

Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](https://minhacienda.red/documentviewer)

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"*.

A partir de estas referencias, la Dirección General de Apoyo Fiscal inspeccionó en el SECOP los procesos contractuales publicados por el Municipio de Yopal – Casanare durante las vigencias 2020 a 2022 adelantados con recursos de Sistema General de Participaciones Sector Educación; observando que éste no publicó la totalidad de los documentos de los contratos celebrados tal y como se evidencia a continuación:

Vigencia 2020

- Proceso No. **MYCA-SE-CD-235-2020**: *"realizar cargue y reporte de información en las bases de datos y en la organización y gestión de la comunicación de la Institución Educativa Oficial Santa Teresa del municipio de Yopal"*, por cuantía de \$1.400.000, la Entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
 - Resolución de justificación de contratación directa
 - Informes de actividades
 - Informes de supervisión
- Proceso No. **MYCA-SE-CD-198-2020**: *"contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 No. 23 73 calle 10 No. 23 66 en Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2020 de la sede primaria de la Institución Educativa Centro Social del municipio de Yopal"*, por cuantía de \$67.770.000, la Entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
 - Pliego de condiciones
 - Acta de adjudicación
 - Resolución de la adjudicación
 - Minuta contractual
 - Informes de supervisión
 - Acta de liquidación

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

- Proceso No. **MYCA-SE-CD-002-2020**: *"Contratar 100% el inmueble ubicado en calle 11 No. 23- 52; carrera 23 No. 11 – 47; calle 12 No. 23 – 47 de Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2020 de la sede preescolar y bachillerato de la Institución Educativa Centro Social del municipio de Yopal"*, por cuantía de \$444.444.444, la Entidad omitió el cargue de los siguientes documentos:
 - Acta de aprobación de garantías del contrato
 - Acta de liquidación

Vigencia 2021

- Proceso No. **MYCA-SE-CD-180-2021**: *"Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 No. 23- 73; calle 10 No. 23 – 66 en Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2021 de la sede primaria de la Institución Educativa Centro Social del municipio de Yopal"*, cuya cuantía es de \$200.475.000. En este proceso no se realizó el cargue de:
 - Acta de liquidación
- Proceso No. **MYCA-SED-SAM-010-2021**: *"Brindar el acceso y servicio de internet para sesenta (60) sedes educativas (urbano, rurales), de acuerdo a los lineamientos técnicos del programa conexión total del MEN, en las 24 instituciones educativas del municipio de Yopal"*, por la suma de \$318.174.108, el cual no presenta los siguientes documentos:
 - Informe final de supervisión
 - Acta de liquidación

Vigencia 2022

- Proceso No. **MYCA-MC-059-2022**: *"Adquisición de balones deportivos para mejorar los ambientes de aprendizaje en el área de educación física de la población escolar en instituciones educativas urbanas del municipio de Yopal"*, por valor de \$29.089.955, donde se omitió el cargue de:
 - Pliego de condiciones
 - Minuta contractual
- Proceso No. **MYCA-SED-CD-001-2022**: *"Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en calle 11 No. 23- 52; carrera 23 No. 11- 47; calle 12 No. 23-47 en Yopal, para el funcionamiento durante la vigencia 2022 de la sede preescolar y bachillerato de la Institución Educativa Centro Social del municipio de Yopal"*, por valor de \$329.000.000, omitió la publicación de los siguientes documentos:
 - Informe final de supervisión

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

- Proceso No. **MYCA-MC-039-2022:** *"Dotaciones de vestuario y calzado para el personal docente y administrativo de la Secretaría de Educación municipal, correspondientes a la vigencia 2022 del municipio de Yopal"*, por valor de \$32.000.160, donde se omitió el cargue de:
 - Pliego de condiciones
 - Minuta Contractual
 - Informe final de supervisión

Vigencia 2023

- Proceso No. **MYCA-SED-CD-054-2023:** *"desarrollar actividades para brindar condiciones de higiene y salubridad en la prestación del servicio educativo en la institución educativa oficial técnica empresarial llano lindo itell sede mega colegio media técnica del municipio de Yopal, Casanare"*, por valor de \$ 14.250.000, donde se omitió el cargue de:
 - Pliego de condiciones
 - Póliza
 - Aprobación de póliza
- Proceso No. **MYCA-SED-CD-083-2023:** *"desarrollar actividades de recepción, registro, actualización y generación de comunicaciones y reportes de la institución educativa oficial técnico ambiental san mateo educación básica secundaria del municipio de Yopal - Casanare"*, por valor de \$15.675.000, omitió la publicación de los siguientes documentos:
 - Pliego de condiciones
 - Póliza
 - Aprobación de póliza
- Proceso No. **MYCA-SED-MC-056-2023** *"dotaciones de vestuario y calzado para el personal docente y administrativo de la secretaría de educación municipal, correspondiente a la vigencia 2023, del municipio de Yopal"*, por valor de \$ 35.999.775, sin publicar:
 - Pliego de condiciones
 - Acta de adjudicación

En consecuencia, se evidenciaron reiterados incumplimientos por parte del Municipio de Yopal en la publicación en la plataforma SECOP de los procesos contractuales adelantados con el SGP – Educación, obligación definida en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 2015 y el artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

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

- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-235-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-198-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-002-2020. Vigencia 2020. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SE-CD-180-2021. Vigencia 2021. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-SAM-010-2021. Vigencia 2021. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-MC-059-2022. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-CD-001-2022. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-MC-039-2022. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-CD-054-2023. Vigencia 2023. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)

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

- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-CD-083-2023. Vigencia 2023. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](http://eSignaDocumentViewer(minhacienda.red))
- Consulta en el SECOP del Proceso No. MYCA-SED-MC-056-2023. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](http://eSignaDocumentViewer(minhacienda.red))

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*".

Entrega extemporánea de la dotación Ley 70 de 1988.

La dotación es el derecho a recibir de forma material calzado y vestido apropiado para las labores que desempeñen los empleados públicos del nivel territorial del Sector Educación que devenguen una remuneración mensual inferior a dos veces el salario mínimo legal mensual vigente a partir de la expedición del Decreto 1919 de 2002, 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 gira mensualmente los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Educación en el componente Prestación del Servicio 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".

Sobre el particular, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si las entidades territoriales 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

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

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 con los artículos 148 de la Ley 1450 de 2011 y 90 de la ley 2294 de 2023, 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.

Frente a la entrega de la dotación de la vigencia 2021, en la plataforma SECOP II se evidenció que la Entidad Territorial suscribió el contrato No. 2983 del 21 de diciembre de 2021 con el contratista Confecciones Glazar S.A.S, con objeto: *"Dotaciones de vestuario y calzado para el personal docente de la secretaria de educación municipal, correspondientes a las vigencias 2020 y 2021 del Municipio de Yopal"*, por un valor de \$45.909.000, financiados con recursos propios (ICLD) y SGP – Educación Prestación del Servicio Educativo. El acta de inicio fue suscrita el 23 de diciembre de 2021 y se pactó un plazo de ejecución de 9 días. A su vez, la fecha de entrada al almacén fue el 29 de diciembre. Al realizar la correspondiente verificación en la plataforma SECOP se encontró que la Entidad no publicó las actas de entrega; no obstante, el informe de supervisión certifica que ésta se realizó entre los días 23 y 29 de diciembre del mismo año. En consecuencia, se puede afirmar que las dos primeras entregas de dotación fueron realizadas de manera extemporánea.

Ahora bien, para la vigencia 2022, en la plataforma SECOP II se evidenció que el Municipio de Yopal suscribió el contrato No. 1454 del 01 de julio de 2022 con el proveedor Prixa Diseños S.A.S, con objeto *"Hacer entrega de dotaciones de vestuario y calzado correspondientes a la vigencia 2022 al personal docente y administrativo de la secretaria de educación municipal del Municipio de Yopal"*, por un valor de \$32.000.160 financiados con recursos del SGP – Educación Prestación del Servicio Educativo. La fecha de inicio fue el 12 de agosto de 2022 y, de acuerdo con el acta de entrega, las dotaciones fueron recibidas a satisfacción el 7 de diciembre de 2022 y el 19 de diciembre del mismo año se liquidó el contrato. A partir de lo anterior, se evidenció que tanto la primera como la segunda dotación fueron entregadas de forma extemporánea.

Por último, para la vigencia 2023, se registró en la plataforma SECOP II que la Entidad emitió la Comunicación de Aceptación de oferta en el Proceso de Mínima Cuantía No. MYCA-SEDMC-056-2023 el día 18 de agosto de 2023, con objeto *"Dotaciones de vestuario y calzado para el personal docente y administrativo de la secretaria de educación municipal, correspondiente a la vigencia 2023, del municipio de Yopal"*, por un valor de \$35.999.775 y de acuerdo con las actas el 30 de noviembre de 2023 se entregaron las tres dotaciones. A partir de lo anterior, se puede afirmar que la primera y segunda dotaciones se entregaron de forma extemporánea.

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

Al tener en cuenta las fechas de entrega de dotación para las tres vigencias analizadas, se evidencia que el Municipio desconoció de forma reiterada los plazos de entrega de la dotación, puesto que éstas se realizaron con posterioridad a las fechas establecidas.

En consecuencia, se evidencia que la omisión y falta de planeación contractual de la Entidad Territorial, origina una situación de riesgo sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales, exponiendo a la Entidad a eventuales demandas o generación de deudas del Sector. Estas acciones vulneran lo descrito por la Ley 70 de 1988 y el Decreto reglamentario 1978 de 1989 que determina que esta prestación deberá reconocerse cada cuatro (4) meses durante la respectiva vigencia fiscal.

Evidencia: Obra en el expediente digital en el Sistema Integrado Electrónico Documental- SIED del Ministerio de Hacienda y Crédito Público No. 44/2019/D028-PREDI el siguiente material probatorio:

- Consulta en SECOP II del proceso No. MYCA-MC-107-2021. Vigencia 2021. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en SECOP II del proceso No. MYCA-MC-039-2022. Vigencia 2022. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)
- Consulta en SECOP II del proceso No. MYCA-SED-MC-056-2023. Vigencia 2023. Sector Educación. Municipio de Yopal. Serie "*Historial de Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones-Ejecución y Seguimiento*". Expediente digital No. 44/2019/D028-PREDI. Enlace: [eSigna DocumentViewer \(minhacienda.red\)](#)

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

9.1 (No envío de información conforme a los plazos, condiciones y formatos indicados por el gobierno nacional, y/o haber remitido o entregado información incompleta o errónea); 9.4 (cambio en la destinación de los recursos); 9.10 (No publicar los actos administrativos contratos convenios e informes cuando la ley lo exija) y 9.17 (suscripción, modificación o ejecución de contratos cuyo objeto

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

no aseguren la prestación del servicio en las condiciones definidas por la normatividad vigente).

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 Sistema General de Participaciones - SGP, se recomienda la adopción de la Medida Preventiva de Plan de Desempeño, en consideración de los procesos adelantados por la Entidad que generan riesgos en la administración de los recursos de la Participación de Educación del Sistema General de Participaciones, una vez se cuente con los comentarios del Ministerio de Educación Nacional frente al informe de reconocimiento.

APROBÓ: Fernando Olivera

REVISIÓN JURÍDICA: Carlos Ariza

REVISIÓN TÉCNICA: Liz Rey

ELABORÓ: Alejandra Rodríguez / David Retamoso / Brian Gamboa