# **INFORME DE PREDIAGNÓSTICO**

|  |  |
| --- | --- |
| *Número de Expediente* | **21/2020/D028-PREDI** |
| *Sector* | **Educación** |
| *Tipo de Entidad* | **Departamento** |
| *Entidad* | **Cundinamarca** |

# **ANTECEDENTES**

El Departamento de Cundinamarca fue priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008, siguiendo las recomendaciones contenidas en el oficio enviado por el Ministerio de Educación a esta dirección el 13 de agosto de 2019 mediante el radicado No. 1-2019-083344. En éste se indica que la Entidad presenta situaciones en la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones en el Sector Educación, asociadas a los eventos de riesgo 9.1, 9.5 y 9.18, las cuales describen inconsistencias en el reporte de información financiera al Formulario Único Territorial – FUT en las categorías de Cierre Fiscal, Gastos de Funcionamiento y Gastos de Inversión en la vigencia 2018; el manejo de los recursos de la participación de Educación en cuentas ordinarias distintas a las cuentas maestras, la falta de conciliación de los recursos SGP Educación Sin Situación de Fondos con la Fiduprevisora y la falta de recursos para el cubrimiento del pasivo por concepto de cesantías retroactivas del personal administrativo.

Así, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Departamento y mediante oficio con radicado No. 2-2021-015534 del 29 de marzo de 2021 solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la Entidad conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva. A partir de esta solicitud, la Entidad Territorial allegó la documentación requerida mediante radicado No. 1-2021-045549 del 25 de mayo de 2021, cuyo análisis se presenta en este informe.

# **CARACTERIZACIÓN**

Imagen que contiene Interfaz de usuario gráfica

Descripción generada automáticamente

# **ANÁLISIS FINANCIERO**

**Ingresos**

En lo financiero, durante la vigencia 2019 se asignaron al Departamento $743.599 millones del SGP-Educación mediante Documentos de Distribución 36 y 38 ($546.691 millones para prestación del servicio, $43.465 millones para cancelaciones, $2.222 millones para conectividad y 151.221 millones como complemento). En 2020 fueron asignados $792.627 millones mediante DD-SGP-46 y 50-2020 ($547.542 millones para prestación del servicio, $48.936 millones para cancelaciones, $2.053 millones para conectividad, $191.843 millones como complemento y $2.253 millones de calidad matrícula para alimentación de emergencia de acuerdo con el Decreto 470 de 2020).

A marzo del año 2021, los recursos corresponden a $563.168 millones asignados mediante DD-SGP-53-2021 ($529.037 millones para prestación del servicio, $31.978 millones para cancelaciones y $2.153 millones para conectividad).

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TABLA1. INGRESOS A DICIEMBRE DE 2019 - 2020 Y MARZO DEL 2021** | | | |
| **(MILLONES DE $)** | | | |
| **CONCEPTOS** | **VIGENCIAS** | | |
| **2019** | **2020** | **Mar - 2021** |
| Asignación SGP-educación | 743.599 | 792.627 | 563.168 |
| Giro MEN-ET | 743.599 | 792.627 | 188.942 |
| **EJECUCIÓN PRESUPUESTAL** | | | |
| **Ingresos Corrientes** | **743.599** | **790.375 (1)** | **188.942** |
| **Sistema General de Participaciones -Educación** | **743.599** | **790.375** | **188.942** |
| **Prestación de servicios** | **700.134** | **741.438** | **178.891** |
| Con Situación de Fondos | 580.625 | 623.613 | 131.446 |
| Sin Situación de Fondos | 119.509 | 117.825 | 47.445 |
| **Cancelaciones** | **43.465** | **48.936** | **10.052** |
| **Ingresos de Capital** | **6.492** | **9.431** | **0** |
| **Rendimientos Financieros** | **1.058** | **814** | **0** |
| **Recursos del Balance** | **5.434** | **8.616** | **0** |
| Superávit fiscal | 5.434 | 8.616 | 0 |
| Cancelación de reserva | 0 | 0 | 0 |
| **Reintegros** | **0** | **0** | **0** |
| **INGRESOS TOTALES** | **750.091** | **799.805** | **188.942** |

Fuente: Ejecución presupuestal suministrada por la entidad territorial a corte de 31 de diciembre de 2019, 2020 y marzo del 2021. El total de la asignación y giros documentados corresponden a los valores reportados en los Documentos de Distribución: DD-SGP-36-2019, DD-SGP-38-2019, DD-SGP-46-2020, DD-SGP-50-2020 y DD-SGP-53-2021.

1. La diferencia por $2.252 millones, entre los recursos asignados y girados con respecto a los incorporados como ingresos por el Departamento, responde a la falta de recaudo de los recursos de Calidad matrícula para alimentación escolar de emergencia de acuerdo con el Decreto 470 de 2020.

**Gastos**

Para la vigencia 2020, el Departamento de Cundinamarca comprometió $793.543 millones con cargo a los recursos del SGP asignados al sector, de los cuales se obligaron $793.351 millones y se pagaron $972.799 millones. Los gastos financiados con recursos del SGP de la vigencia y las anteriores en promedio comprometieron de la siguiente manera: 99,3% en cobertura, 0,4% en calidad y 0,3% en gastos de eficiencia, necesidades educativas especiales y aplicación de proyectos educativos transversales.

| **TABLA 2. GASTOS DE LA ENTIDAD TERRITORIAL (MILLONES DE $)** | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **RUBRO** | **2.019** | **2020** | **Variación** | **2021-MARZO** |
| **COBERTURA** | **739.826** | **788.870** | **7%** | **196.985** |
| **Gastos de Personal** | **520.308** | **567.203** | **9%** | **115.618** |
| Personal Docente | 440.817 | 484.315 | 10% | 98.405 |
| Personal Directivo - Docente | 44.489 | 47.175 | 6% | 9.294 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas | 29.580 | 30.779 | 4% | 6.004 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación | 4.988 | 4.927 | -1% | 1.915 |
| Viáticos y Gastos de Viaje | 434 | 8 | -98% | 1 |
| **Aportes Patronales** | **173.818** | **175.572** | **1%** | **62.112** |
| Sin Situación de Fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 119.535 (1) | 118.046 | -1% | 47.019 |
| Con situación de fondos (Docentes y Directivos Docentes) | 41.520 | 45.841 | 10% | 10.187 |
| Personal Administrativo de Instituciones Educativas (A.P) | 11.199 | 10.149 | -9% | 4.277 |
| Personal Administrativo Secretaría de Educación (A.P) | 1.564 | 1.536 | -2% | 630 |
| **Gastos Generales** | **93 (2)** | **33** | **-64%** | **1** |
| **Pensiones Docentes Nacionalizados (Cancelaciones)** | **44.407** | **45.342** | **2%** | **9.489** |
| **Contratos para la Prestación del Servicio Educativo** | **1.201 (3)** | **586** | **-51%** | **637 (6)** |
| **Contratos Aseo y Vigilancia** | **0** | **134** | **100%** | **9.128** |
| **CALIDAD** | **4.138** | **2.581** | **-38%** | **606** |
| Pago Servicios Públicos de las Instituciones Educativas | 2.614 | 1.836 | -30% | 0 |
| Transporte Escolar | 947 | 86 | -91% | 0 |
| Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos | 577 | 660 | 14% | 606 (6) |
| Dotación Institucional de Material y Medio pedagógicos para el Aprendizaje | 0 | 0 | 0% | 0 |
| **GASTOS EFICIENCIA** | **2.222 (4)** | **0** | **-100%** | **0** |
| **NECESIDADES EDUCATIVAS ESPECIALES** | **839** | **1.866** | **122%** | **103** |
| **COMPETENCIAS LABORALES GENERALES Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO** | **0** | **226** | **100%** | **0** |
| **APLICACIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES** | **306 (5)** | **0** | **-100%** | **0** |
| **TOTAL COMPROMISOS SGP – Educación** | **747.332** | **793.543** | **6%** | **197.695** |

Fuente: Ejecución presupuestal entregada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2019, 2020 y marzo del 2021.

1. Se debe indagar en visita de reconocimiento el compromiso de $642 millones por concepto de “*Pago de deuda aportes patronales*” con los recursos Sin Situación de Fondos de la participación SGP Educación, de acuerdo con la conciliación de aportes a la Fiduprevisora.
2. Se debe indagar en visita de reconocimiento a qué corresponden los $56 millones comprometidos por concepto de “*Seguros*”, puesto que los seguros estudiantiles no son conceptos legalmente aceptados para ser cancelados con recursos del SGP.
3. No se reportaron los contratos de prestación del servicio educativo ejecutados durante la vigencia 2019 en la categoría de Gastos de Inversión del FUT como Contrataciones de Prestación del Servicio Educativo sino como Gastos de Eficiencia. Estos gastos ascienden a $1.236.700.410, de acuerdo con los contratos 432-18, 433-18 y 434-18 reportados al FUC como financiados con la participación del SGP Educación.
4. Se presenta el compromiso de $569 millones por concepto de “*Arrendamiento de infraestructura educativa*”, los cuales fueron reportados como Gastos de Eficiencia en vez de Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos.
5. Se comprometieron $103 millones bajo el concepto de “*Servicio de articulación entre la educación media”*, los cuales no fueron reportados al FUT en la categoría de Gastos de Inversión por la Entidad. Es importante indagar por el proceso contractual que soporta esta ejecución en la visita de reconocimiento.
6. Se debe indagar en visita de reconocimiento sobre el proceso de contratación de la prestación del servicio educativo de la vigencia 2021, el cual presupuestalmente se divide en dos valores reportados: en el rubro de contratación de la prestación del servicio educativo por $637 millones y en funcionamiento básico de los establecimientos educativos por $606 millones; y no se encuentra reportado en el FUC.

Adicionalmente, los Documento de Distribución DD-SGP-34-2019, DD-SGP-50-2020 y DD-SGP-53-2021, establecieron los límites de gasto administrativo en el Departamento para las vigencias 2019, 2020 y 2021, respectivamente. Del análisis de las ejecuciones presupuestales, se concluye que la Entidad no sobrepasa el límite de gasto establecido así:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 3. GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ENTIDAD VIGENCIA 2019, 2020 y 2021** | | | |
| **(MILLONES DE $)** | | | |
| **Vigencia** | **2019** | **2020** | **2021** |
| *Autorizado* | $58.603 | $51.679 | $42.286 |
| *Ejecutado* | $47.858 | $47.566 | $21.955 |
| **DIFERENCIA** | **$10.745** | **$4.113** | **$20.331** |

Fuente: Ejecución presupuestal entregada por la entidad territorial a corte 31 de diciembre de 2019, 2020 y marzo del 2021.

**Cierre de Tesorería**

Sobre el cierre del 2019, las ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos arrojaron un resultado presupuestal superavitario para el sector educativo en la fuente Prestación del Servicio de $3.701 millones y $2.667 millones en las vigencias 2019 y 2020, respectivamente; mientras que, para la fuente de Cancelaciones, se identifica un déficit de $942 millones en la vigencia 2019 y un superávit de $3.595 millones en 2020. Estos saldos no concuerdan con los valores reportados por la Entidad como superávit o déficit en la categoría de Cierre Fiscal del FUT, presentándose diferencias en ambas fuentes y ambas vigencias.

El déficit presentado en la cuenta de Cancelaciones llama la atención, por lo que se recomienda en visita de reconocimiento indagar sobre la ejecución de estos recursos con el personal de nómina de la Secretaría de Educación de la Entidad.

Igualmente, al comparar los saldos en caja y bancos reportados en la categoría de Cierre Fiscal con los saldos finales de los extractos bancarios de las cuentas registradas y autorizadas para la Entidad ante el MEN, se reconocen diferencias en los valores reportados para la fuente de Prestación del Servicio en la vigencia 2020 por $17.694 millones menos, es decir, se reportó en dicha categoría un saldo en caja y bancos superior al presente en el extracto bancario de esta cuenta maestra para la vigencia 2020.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **TABLA 4. ANÁLISIS DEL CIERRE FISCAL** | | | | | | |
| **CONCEPTO** | **2019** | | | **2020** | | |
| **INGRESO** | **GASTOS** | **SUPERÁVIT**  **/DÉFICIT** | **INGRESO** | **GASTOS** | **SUPERÁVIT**  **/DÉFICIT** |
| Prestación de servicio CSF | $580.625 | $578.846 | $1.779 | $623.613 | $622.604 | $1.009 |
| Prestación de servicio SSF | $119.509 | $119.509 | $0 | $117.825 | $117.825 | $0 |
| Recursos del balance | $5.434 | $3.979 | $1.455 | $8.616 | $7.687 | $929 |
| Cancelación de reservas | $0 | $0 | $0 | $0 | $0 | $0 |
| Reintegros Prestación del Servicio | $0 | $0 | $0 | $0 | $0 | $0 |
| Rendimientos financieros prestación | $1.058 | $591 | $467 | $814 | $86 | $729 |
| **TOTAL PRESTACION DEL SERVICIO** | **$706.626** | **$702.925** | **$3.701** | **$750.869** | **$748.202** | **$2.667** |
| **TESORERÍA PRESTACIÓN DEL SERVICIO (Saldos Extractos Bancarios)** | | | **$16.806** | **$48.925** | | |
| **DIFERENCIA CON FUT (Superávit/Déficit Ejecución - Superávit/Déficit FUT)** | | | **-$19 (1)** | **-$7.607 (4)** | | |
| **DIFERENCIA CON TESORERÍA (Saldos Extractos Bancarios – Disponibilidad Cierre Fiscal)** | | | **$-** | **-$17.694 (5)** | | |
| Cancelaciones | $43.465 | $44.407 | -$942 | $48.936 | $45.342 | $3.595 |
| **TOTAL CALIDAD** | **$43.465** | **$44.407** | **-$942 (2)** | **$48.936** | **$45.342** | **$3.595** |
| **TESORERÍA CANCELACIONES (Saldos Extractos Bancarios)** | | | **$366** | **$7.358** | | |
| **DIFERENCIA CON FUT (Superávit/Déficit Ejecución - Superávit/Déficit FUT)** | | | **-$1.041 (3)** | **-$3.763 (6)** | | |
| **DIFERENCIA CON TESORERÍA (Saldos Extractos Bancarios – Disponibilidad Cierre Fiscal)** | | | **$-** | **$-** | | |

Fuente: Ejecución presupuestal, reportes a la categoría Cierre Fiscal del FUT y extractos bancarios de las cuentas maestras del Sector Educación. Información entregada por la Entidad Territorial a corte 31 de diciembre de 2019, 2020 y marzo del 2021.

1. Se estima una diferencia de $19 millones entre el valor del superávit estimado con la ejecución presupuestal en comparación con el reportado por este concepto en la categoría Cierre Fiscal del FUT. La Entidad allega soportes de conciliación de saldos, sin embargo, se evidencia la misma diferencia, razón por la que se recomienda en visita de reconocimiento indagar por los procesos de conciliación de cifras para los reportes de información.
2. Llama la atención el saldo deficitario presentado por la Entidad en la fuente de Cancelaciones, ya que en la vigencia 2019 la entidad comprometió, obligó y pagó mayores recursos por Cancelaciones con respecto a los que fueron asignados por el MEN. Así mismo, se solicita aclarar en la visita de reconocimiento la fuente con que fue cubierto tal déficit.
3. Al analizar la cifra reportada en la categoría Cierre Fiscal del FUT en 2019 con respecto al valor generado por el análisis de la ejecución presupuestal, se reconoce una diferencia de $1.041 millones, toda vez que el valor reportado en FUT es un superávit de $99 millones mientras que en la ejecución presupuestal se estima un déficit de $942 millones.
4. Al comparar el resultado reportado al FUT como superávit de la fuente de Prestación del servicio en 2020, se reconoce un saldo superior en $7.607 millones con respecto al calculado con la ejecución presupuestal para esta fuente.
5. De forma similar a los saldos reportados como déficit o superávit, el saldo en bancos reportado en el FUT difiere en $17.694 millones para 2020, siendo superior al saldo identificado en el extracto bancario de las cuentas maestras de la Entidad en el Sector Educación por $48.925 millones.
6. En torno a la fuente de Cancelaciones, se reconoce que el reporte a la categoría de Cierre Fiscal del FUT concuerda con el saldo disponible en los extractos bancarios de la cuenta maestra a 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, dicha cifra no concuerda con la estimación dada por los compromisos, obligaciones y pagos con cargo a esta fuente durante la vigencia. En consecuencia, se evidencia la falta de conciliación de cifras presupuestales con respecto al reporte de información al FUT.

# **PROBLEMÁTICA**

El Ministerio de Educación, en oficio enviado a esta dirección el 09 de septiembre de 2019 mediante radicado 1-2019-083344, señaló como posibles eventos de riego en la ejecución de los recursos SGP-Educación por parte del Departamento de Cundinamarca, los siguientes hechos:

1. *Cierre fiscal vigencia 2018: En el reporte FUT de cierre fiscal con recursos del SGP Educación prestación del servicio, se incluyeron como parte de las otras exigibilidades, $343.153.657 correspondientes a saldo contable de acreedores de vigencias anteriores a 2018, reduciendo en la misma proporción el superávit disponible con dicha fuente de recursos, reportando información inexacta para efectos de la distribución de recursos del SGP Educación, en virtud de lo dispuesto en el CAPÍTULO 10, Título 5 del Decreto 1082 de 2015, reglamentario de la asignación complementaria por población atendida, es decir, el superávit reportado con recursos de prestación del servicio fue de $2.368.177.580, cuando realmente debieron reportarse $2.711.331.237.*
2. *Reporte FUT Gastos de Inversión: Comparado el reporte FUT de Gastos de Inversión con la Ejecución presupuestal de Gastos de la ETC al cierre de la vigencia fiscal de 2018, no se encuentra consistencia entre las apropiaciones y compromisos totales con la fuente prestación del servicio. Además, no aparecen reportados en FUT Gastos de Inversión conceptos como “CONTRATOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO”, pero si aparecen recursos apropiados y comprometidos por dicho concepto en el presupuesto de gastos de la ETC.*
3. *Según reporte FUT de Cierre Fiscal y extractos bancarios, a diciembre 31 de 2018 la entidad territorial mantenía recursos del SGP Educción en cuentas ordinarias, contrariando lo establecido en la Ley 1753 de 2015 y la Resolución 12829, sobre la obligatoriedad de manejar dichos recursos en cuentas maestras.*
4. *Conciliación de recursos del SGP Educación Prestación del Servicio (SSF) con Fiduprevisora – FOMAG: Según compromisos establecidos en actas del 22 de noviembre de 2017, 14 de diciembre de 2018 y 29 de marzo de 2019, la entidad territorial debía adelantar la conciliación de recursos del SGP Educación Prestación del servicio (SSF) con FOMAG – Fiduprevisora correspondientes a las vigencias fiscales de 2003 a 2007, pero a la fecha no ha presentado evidencias de dicha conciliación.*
5. *No provisión de recursos suficientes para cubrir el pasivo por concepto de cesantías retroactivas del personal administrativo: Aunque la entidad presenta avances en la materia, pues según la resolución 1402 del 13 de marzo de 2019 se ordena la transferencia de $1.400 millones al Fondo Cuenta de Cesantías de Cundinamarca – FONCECUN, aún falta garantizar la provisión de recursos para financiar dicho pasivo estimado al cierre de la vigencia 2018 en $6.800 millones. Es importante indicar que se llegó a esa situación, porque no se provisionaron anualmente los recursos para ese propósito, aunque dichos recursos fueron girados oportunamente por la nación.*

Al respecto, de conformidad con la información suministrada por la Entidad Territorial, esta Dirección pudo constatar lo siguiente:

1. Que los problemas de conciliación de la información presupuestal para efectos del reporte se siguen presentando para la vigencia 2019 y 2020 en las categorías de Ingresos, Gastos de Funcionamiento, Gastos de Inversión y Cierre Fiscal del FUT.
2. En torno al manejo de los recursos SGP Educación en cuentas ordinarias y no registradas ante el MEN, se reconoce que la Entidad administró los recursos SGP Educación en las cuentas registradas en el MEN durante las vigencias 2019 y 2020; motivo por el cual, dicha problemática fue subsanada por la Entidad.
3. Sobre la conciliación de aportes de recursos SGP Educación SSF frente a la Fiduprevisora – FOMAG, no se evidencia la subsanación de pagos asociados a las deudas reconocidas entre las vigencias 2004 a 2013, las cuales ascienden a $2.798 millones. Se recomienda en visita de reconocimiento aclarar con la Entidad el estado de las deudas frente a la Fiduprevisora, ya que se identifican pagos por $10.240 millones por concepto de deudas acumuladas en las vigencias 2019, 2020 y 2021 de ascensos y mejoramiento salarial; sin embargo, la conciliación allegada por la Entidad describe un monto de deudas con la Fiduprevisora actualizadas a la vigencia 2021 de $1.074 millones, valor que se debe indagar durante la visita de reconocimiento.
4. Con respecto a los recursos por cesantías retroactivas, en la documentación allegada no se evidencia la estimación de recursos para el cubrimiento de esta obligación durante la vigencia 2020; así mismo, no se identifican los actos administrativos que ordenan la disposición de los recursos para el cubrimiento de esta obligación ni los valores del FONCECUN que permiten la atención de las cesantías retroactivas con los 154 funcionarios de la Secretaría de Educación que pertenecen a este régimen.

Adicionalmente, el diagnóstico de los principales temas del sector educación revisados con la información remitida por el Departamento, según radicado No. 1-2021-045549 del 25 de mayo de 2021, permitió que se identificaran inconvenientes asociados a:

## **Reportes de Información**

### **Inconsistencias en el Formato Único Territorial**

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

Con el objeto de evaluar la consistencia de la información reportada en las vigencias 2019, 2020 y marzo de 2021 en el Formulario Único Territorial, la Dirección General de Apoyo Fiscal consultó los reportes realizados por el Departamento en el CHIP y como resultado se constataron las siguientes inconsistencias:

**Vigencia 2019**

* **Gastos**

Frente a los gastos registrados bajo el concepto de Contratación de la Prestación del Servicio Educativo, se identifica que no fueron reportados en la categoría de Gastos de Inversión del FUT bajo el rubro de Contrataciones de Prestación del Servicio Educativo sino bajo el rubro de Gastos de Eficiencia. Estos gastos ascienden a $1.236.700.410, de acuerdo con los contratos 432-18, 433-18 y 434-18 reportados al FUC como financiados con la participación del SGP Educación.

Adicionalmente, se identifica un compromiso por $569 millones por concepto de “*Arrendamiento de infraestructura educativa*”, cifra que fue reportada en el FUT bajo el rubro Gastos de Eficiencia en vez del rubro de Funcionamiento Básico de los Establecimientos Educativos en la categoría de Gastos de Inversión.

Por último, en la ejecución presupuestal se reconoce un compromiso por $103 millones por concepto de “*Servicio de articulación entre la educación media”*, los cuales no fueron reportados al FUT en la categoría de Gastos de Inversión por la Entidad. Es importante indagar por el proceso contractual que soporta esta ejecución en visita de reconocimiento.

* **Cierre fiscal**

Al comparar los cálculos generados a partir del análisis de las ejecuciones presupuestales con los reportes de información de la categoría de Cierre Fiscal del FUT, se identifican diferencias en las cifras de déficit o superávit tanto para la fuente de Prestación del Servicio como de Cancelaciones durante la vigencia.

Así, se identifica un mayor valor reportado en el FUT como superávit para la fuente de Prestación del Servicio en $19 millones con respecto a la ejecución presupuestal; mientras que para la fuente Cancelaciones, se reportó un superávit de $99 millones, cuando los compromisos identificados por Cancelaciones durante la vigencia 2019 arrojaron un déficit por $942 millones, lo que estima una diferencia de $1.041 millones entre el reporte de información al FUT y las estimaciones generadas mediante la ejecución presupuestal.

**Vigencia 2020**

* **Ingresos**

En la vigencia 2020 la Entidad no incorporó ni reportó como ingresos de la vigencia los recursos por $2.252 millones asignados y girados por concepto de calidad matrícula para alimentación escolar de emergencia de acuerdo con el Decreto 470 de 2020, valores estimados a partir de la información del PAC publicado por el MEN y los documentos de distribución de recursos de la participación del SGP Educación.

* **Cierre fiscal**

Al igual que la vigencia anterior, la Entidad presentó inconsistencias en el reporte de información del déficit o superávit de las fuentes Prestación del Servicio y Cancelaciones en la categoría de Cierre Fiscal. Estas diferencias ascienden a $7.607 millones en la fuente de Prestación del Servicio y de $3.763 millones en la fuente de Cancelaciones.

Así mismo, en torno a las cifras de tesorería, al comparar la información reportada en el rubro de saldo en caja y bancos de la categoría Cierre Fiscal con respecto a los extractos bancarios de las cuentas maestras para la administración de los recursos SGP Educación, se reconocen diferencias por $17.694 millones, siendo superior el valor reportado al FUT al saldo identificado en el extracto bancario de las cuentas maestras de la Entidad en el Sector Educación.

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

**Evidencia:** Obra en el expediente:

* FUT inversiones vigencia 2019.
* FUT funcionamiento vigencia 2019.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2019.
* Cierre de tesorería vigencia 2019.
* FUT-Cierre de tesorería 2019.
* FUT inversiones vigencia 2020.
* FUT funcionamiento 2020.
* Ejecución Presupuestal Gastos vigencia 2020.
* Cierre de tesorería vigencia 2020.
* FUT-Cierre de tesorería 2020.

## **Aspectos Financieros y Fiscales**

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

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

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.

Así, del análisis efectuado a los procesos contractuales adelantados por la Entidad durante las vigencias 2019, 2020 y a corte de marzo de 2021, se identifican los siguientes hallazgos:

*Adquisición de póliza de seguro para los estudiantes de las instituciones educativas oficiales de su jurisdicción*

Se identifica un incorrecto uso de los recursos de la participación en el contrato No. SE-CMC-096-2019 del 08 de abril del 2019, con objeto contractual *“Adquisición de una póliza de accidentes personales para otorgar cobertura a los niños y/o niñas matriculados en las instituciones educativas oficiales de los municipios no certificados del departamento, que participen en las diferentes salidas pedagógicas programadas”* por un valor total de $56 millones, pagados con recursos del SGP- Educación.

Frente a este tipo de servicios, el Ministerio de Educación Nacional expidió la directiva ministerial No. 055 del 18 de diciembre del 2014, en la cual brinda una serie de recomendaciones a tener en cuenta por las entidades territoriales y establecimientos educativos para la planeación, desarrollo y evaluación de las salidas escolares; dentro de estas se encuentra: “*tomar pólizas de seguro que amparen los riesgos que pudieren ocasionarse, siempre y cuando las características de la Salida Escolar lo demanden”.*

Al respecto, el decreto 1075 del 2015 en el artículo 2.3.1.6.3.11.establece los conceptos legalmente permitidos para la utilización de los recursos asignados al fondo de servicios educativos de los establecimientos educativos, dentro de los cuales se encuentran:

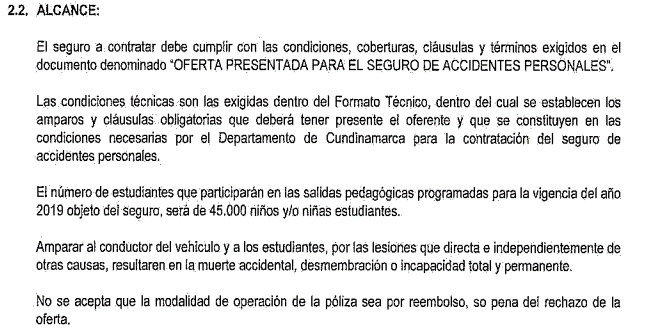
*“9. Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos.*

*(…)*

*12. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos, en las cuantías autorizadas por el consejo directivo*.”

Frente a lo cual, las pólizas de seguro adquiridas por el Departamento de Cundinamarca podrían entenderse como un gasto inherente a los gastos de viaje de los educandos, teniendo en cuenta las orientaciones brindadas en la directiva ministerial 055 del 2014, y por lo tanto una erogación a financiarse únicamente a través de los recursos de los FOSES, y con amparo determinado en los estudiantes y/o profesores acompañantes.

Adicionalmente, llama la atención que, en los estudios previos del proceso, se encuentra que el alcance del contrato abarca tanto a los educandos como al conductor de los mismos, tercero que no se encuentra contemplado dentro del alcance de la normatividad descrita, como se observa a continuación:



Fuente: Estudios previos de proceso contractual No. SE-CMC-096-2019 del 08 de abril del 2019.

No obstante, los informes de supervisión inherentes al proceso tampoco fueron publicados, por lo cual no se pudo corroborar la adquisición efectiva de las pólizas para los conductores, ni la de los 45 mil niños que determinan los estudios previos. Igualmente, no se encuentra una relación de las salidas escolares que realizó la Entidad Territorial, justificando la necesidad de la adquisición de este servicio en la salida, la cantidad de niños que efectivamente hicieron parte de la actividad y, por ende, la relación de los niños con las pólizas contratadas.

De lo anterior, se identifica en la ejecución presupuestal de la vigencia 2019 que la Entidad dispuso de la fuente Prestación del Servicio Educativo para la financiación de esta contratación; sin embargo, se requiere solicitar en visita de reconocimiento el expediente contractual de este proceso, con el objetivo de identificar el cumplimiento de las actividades pactadas por parte de los terceros, así como el uso de la póliza adquirida por parte de la Entidad.

*Adquisición de buses para transporte escolar para los municipios no certificados*

En los siguientes contratos se identifica el compromiso por parte de la Entidad Territorial de los recursos de la participación de Educación en la adquisición de buses para el transporte escolar:

* Contrato No. SE-SA-293-2019 del 26 de julio del 2019, con objeto contractual *“Adquisición de vehículos automotores (buses) para transporte escolar, en los municipios del departamento de Cundinamarca – secretaría de educación el rosal Cundinamarca”* por un valor total de $320 millones, pagados con recursos del SGP- Educación.
* Contrato No. SE-SA-299-2019 del 26 de agosto del 2019, con objeto contractual *“Adquisición de vehículos automotores (buses) para transporte escolar, en los municipios del departamento de Cundinamarca - secretaría de educación Tenjo Cundinamarca”* por un valor total de $325 millones, pagados con recursos del SGP- Educación.
* Contrato No. SE-SA-300-2019 del 26 de agosto del 2019, con objeto contractual *“Adquisición de vehículos automotores (buses) para transporte escolar, en los municipios del departamento de Cundinamarca - secretaría de educación Chaguani Cundinamarca”* por un valor total de $325 millones, pagados con recursos del SGP- Educación.

Frente al servicio de transporte escolar, la ley 75 del 2001 en su artículo 15 determina la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones en el sector educación, estableciendo: *“****Parágrafo 2º****. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres”* (énfasis propio).

Por otro lado, el artículo 2.2.1.6.10.5. del decreto 1079 del 2015, determina las obligaciones que tienen los establecimientos educativos frente a la prestación del servicio de transporte escolar, listado en el cual no se encuentra contar con vehículos propios para brindar el servicio. Sin embargo, el mismo cuerpo normativo en el artículo 2.2.1.6.10.6. establece como obligación del Ministerio de Educación y de las Secretarías de Educación: “…*realizar las acciones necesarias para garantizar la permanencia de los estudiantes, adelantando el seguimiento y control al cumplimiento de los contratos de prestación del servicio de transporte escolar de su respectiva jurisdicción.”* (énfasis propio)

Todo lo anterior, en la medida de lo regulado por el artículo 6 de la Ley 715 del 2001, que determina: *“6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones”* (énfasis propio). Así, como es de conocimiento de la Entidad Territorial, el programa de transporte escolar hace parte de una estrategia educativa que busca incrementar el número de estudiantes en los colegios oficiales, garantizando su derecho a la educación y su permanencia durante todo el proceso (básica, media y secundaria), por esto, es financiado con recursos de calidad.

Sin embargo, la adquisición de vehículos por parte del Departamento para la prestación del servicio de transporte escolar es una vulneración al marco normativo en mención, puesto que genera un gasto permanente a cargo del SGP, debido a sus egresos inherentes: revisión tecno mecánica, SOAT, mantenimientos periódicos, repuestos, gasolina, parqueadero, contratación de conductores, pólizas de seguros, entre otros; así, si la Entidad Territorial estaba en la disposición de comprar este tipo de bienes, debió hacerlo con sus recursos propios y por ende, debe reinvertir al sector educativo el total de los recursos que financiaron los tres contratos.

*Financiación de dotaciones de vigencias anteriores con recursos de la participación de Educación*

Mediante el análisis de la contratación realizada por la Entidad, se reconoce que los siguientes procesos contractuales describen la adquisición de la dotación de Ley 70 de 1988 de la vigencia 2019 con recursos de la participación de Educación durante la vigencia 2020.

* Contrato No. SE-SA-222-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55923) con objeto contractual: “*Suministro de vestido y calzado de labor, dotación de ley, para los docentes que ostenten el derecho y que se relacionan en el anexo 1 beneficiarios vigencia 2019 y 2020”* por un valor de $150 millones.
* Contrato No. SE-SA-223-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55925) con objeto contractual: “*Suministro de vestido y calzado de labor, dotación de ley, para los docentes que ostenten el derecho y que se relacionan en el anexo 1 beneficiarios vigencia 2019 y 2020”* por un valor de $31 millones.
* Contrato No. SE-SA-224-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55926) con objeto contractual: “*Suministro de vestido y calzado de labor, dotación de ley, para los docentes que ostenten el derecho y que se relacionan en el anexo 1 beneficiarios vigencia 2019 y 2020”* por un valor de $59 millones.
* Contrato No. SE-SA-225-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55930) con objeto contractual: “*Suministro de vestido y calzado de labor, dotación de ley, para los docentes que ostenten el derecho y que se relacionan en el anexo 1 beneficiarios vigencia 2019 y 2020”* por un valor de $66 millones.

Como permiten entrever los objetos contractuales de los anteriores 4 contratos, el Departamento de Cundinamarca está entregando de manera tardía la dotacional al personal, según los parámetros establecidos legalmente. Frente a lo cual se recuerda, que el Ministerio de Educación Nacional en virtud del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, mensualmente gira los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Educación en el Componente Prestación de Servicios para el pago de personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas y las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, con lo cual se debe financiar entre otros conceptos la dotación para los empleados públicos del nivel territorial que adquieran el derecho.

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

Así, el Departamento de Cundinamarca deberá reinvertir en el sector educativo la proporción del valor que corresponde a la dotación de la vigencia 2019. No obstante, esta cuantía no pudo ser determinada, en la medida en que las órdenes de compra anexadas por la Entidad no permiten identificar la cantidad de bienes adquiridos para cada vigencia; tampoco fue posible encontrar el proceso dentro del SECOP y los informes de supervisión adjuntos tampoco hacen algún tipo de especificación; por lo anterior se hace necesario en visita de reconocimiento, solicitar a la Entidad adjunte el listado de los funcionarios que recibieron la dotación adquirida en cada vigencia, junto con el valor de la misma por cada tercero, así como el link del SECOP relacionado al proceso contractual de cada minuta, y no el de las órdenes de compra (el cual ya fue suministrado por la ET).

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

* Ejecución presupuestal gastos vigencia 2019.
* Contrato No. SE-CMC-096-2019 del 08 de abril del 2019 - Magnético.
* Contrato No. SE-SA-293-2019 del 26 de julio del 2019 - Magnético.
* Contrato No. SE-SA-299-2019 del 26 de agosto del 2019 - Magnético.
* Contrato No. SE-SA-300-2019 del 26 de agosto del 2019 - Magnético.
* Contrato No. SE-SA-222-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55923) – Magnético.
* Contrato No. SE-SA-223-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55925) – Magnético.
* Contrato No. SE-SA-224-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55926) – Magnético.
* Contrato No. SE-SA-225-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55930) – Magnético.

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

En la revisión de la documentación allegada por la Entidad no se evidencia ningún proceso contractual asociado con la adquisición del servicio de conectividad para las instituciones educativas de su jurisdicción durante la vigencia 2021. En consecuencia, se recomienda solicitar en visita de reconocimiento la documentación asociada a los recursos asignados por $2.153 millones para la financiación de este concepto.

## **Recurso Humando del Sector**

### **Emisión extemporánea del decreto de Zonas de Difícil Acceso.**

De acuerdo por lo dispuesto por el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015, las Entidades Territoriales deben determinar las zonas de difícil acceso de su jurisdicción y los establecimientos educativos que se encuentran en estas, antes del primero de noviembre de cada año para el calendario "A" y antes del primero de julio para el calendario "B".

La Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si la Entidad Territorial determina las zonas de difícil acceso por fuera de los plazos establecidos, generando sobrecostos o deudas laborales, estos reconocimientos deben ser financiados con recursos propios de libre destinación de la Entidad Territorial y no con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones ni subsidiariamente con Presupuesto General de la Nación, al carecer de fundamento legal y constitucional de acuerdo con el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, dado que la deuda se originó por la omisión de la Entidad Territorial que contradijo el ordenamiento jurídico, posición que recogió el Ministerio de Educación Nacional hasta la expedición de la Circular 17 de 2016.

Por lo anterior, se identifica que la Entidad Territorial mediante la Decreto No. 330 del 02 de julio de 2020 establece las zonas de difícil acceso para la vigencia 2020; este acto administrativo fue expedido de manera extemporánea de acuerdo al término establecido en el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015. En este sentido, el reconocimiento de la bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual a los docentes y directivos docentes que laboraron en zonas de difícil acceso para la vigencia 2020 están basados en actos administrativos que fueron expedidos extemporáneamente, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 2.4.4.1.10 del Decreto 1075 de 2015.

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

* Decreto No. 330 del 02 de julio de 2020 – Magnético.

## **Aspectos Jurídicos y Contractuales**

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

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

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

**Vigencia 2019**

* **Proceso No. SE-CMC-001-2019 del 08 de abril de 2019** con objeto de: “*adquisición de una póliza de accidentes personales para otorgar cobertura a los niños y/o niñas matriculados en las instituciones educativas oficiales de los municipios no certificados del departamento, que participen en las diferentes salidas pedagógicas programadas*”, por valor de $62 millones, con Seguros de Vida del Estado S.A. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:
* Informes de supervisión
* Contrato
* Registro Presupuestal
* **Proceso No. SE-CPS-053-2019** **del 27 de marzo de 2019** con objeto de: “contratar la prestación de los servicios profesionales para apoyar la gestión del grupo interno de trabajo de inspección y vigilancia con fines control de la secretaria de educación de Cundinamarca, en lo relacionado con el impulso procesal a los procesos administrativos sancionatorios, derivados en el ejercicio de la inspección y vigilancia de la conforme al procedimiento establecido en el decreto departamental 401 del 5 de diciembre de 2018”, por valor de $59 millones, con Mónica Quiroga Poveda. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:
* Estudios Previos
* **Proceso No.** **SE-CPS-054-2019 del 5 de marzo de 2019** con objeto de: “*contratar la prestación de servicios para apoyar la sustanciación de los actos administrativos necesarios para iniciar, tramitar, fallar y resolver los recursos en las actuaciones administrativas sancionatorias derivadas en el ejercicio de la inspección y vigilancia de la secretaria de educación, conforme al procedimiento establecido en el decreto departamental 401 del 5 de diciembre de 2018”,* por valor de $32 millones, con el contratista Ivan Fernando Camargo Rodríguez. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:
* Estudios Previos

**Vigencia 2020**

* **Proceso No. E-CD-001-2020 del 20 de enero de 202o** con objeto de: “contratar en arrendamiento el inmueble de propiedad del instituto de las hijas de los sagrados corazones “Provincia Corazón de María” para la atención de los estudiantes matriculados en los grados 6° 7° y 8° en la institución educativa departamental Miguel Unía del Municipio de Agua de Dios”, por valor de $130 millones, con El Instituto de las Hijas de los Sagrados Corazones Provincia Corazón de Maria. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* **Proceso SE-CD-034-037-2020 del 20 de enero de 2020** con objeto de: “*contratar en arrendamiento un inmueble para la atención de los estudiantes matriculados en la Institución Educativa Departamental Urbana del municipio de Cáqueza*”, por valor de $107 millones, con la Universidad de Cundinamarca - UDEC. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* **Proceso SE-CPS-038-2020 del 10 de febrero de 2020** con objeto de: “*prestar servicios profesionales de asesoría jurídica en la dirección de personal de instituciones educativas de la secretaría de educación de Cundinamarca relacionados con la generación y revisión jurídica de los documentos producidos en desarrollo de las funciones de la dirección*”, por valor de $56 millones, con Juan David Beltrán Herrera. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Sin embargo, al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia la falta de los siguientes:
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* Registro Presupuestal

**Vigencia 2021**

* **Proceso No. SE-CPS-072-2021 del 4 de marzo de 2021** con objeto de: “*contratar la prestación de servicios profesionales para apoyo y seguimiento al programa de formación docente, el programa todos a aprender y los convenios relacionados con el fortalecimiento de las competencias de los docentes, liderados desde la dirección de calidad de la secretaría de educación de Cundinamarca y enfocados a garantizar la atención de la prestación del servicio educativo*”, por valor de $22 millones, con Víctor Alejandro Acosta González. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia que están pendientes de publicación en el expediente contractual:
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* Registro presupuestal
* **Proceso No. SE-CPS-070-2021 del 4 de marzo de 2021** con objeto de: “*contratar la prestación de servicios profesionales para el apoyo del análisis de resultados de pruebas externas (pruebas saber) y de evaluación de las instituciones educativas de los municipios no certificados de Cundinamarca con el fin de apoyar y garantizar la atención de la prestación del servicio educativo*”, por valor de $22 millones, con Luisa Fernanda Ramírez Mesa. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Al revisar los documentos asociados al proceso se evidencia que están incompletos en los siguientes documentos:
* Acta de inicio
* Informes de supervisión
* **Proceso No. SE-CPS-068-2021 del 4 de marzo de 2021** con objeto de: *“prestación de servicios profesionales especializados para apoyar la proyección y seguimiento a la ejecución mensual de la nómina de docentes, directivos docentes y administrativos, trámites de liquidación y pago de deudas salariales que se presenten en la dirección de personal de instituciones educativas de la secretaria de educación de Cundinamarca; apoyando la prestación del servicio educativo.*”, por valor de $22 millones, con Felix Gabriel Siabato Morales. Se identifica como fuente de financiación el SGP. Al revisar los documentos asociados al proceso se evidencian faltas de documentación, reconociendo como documentos pendientes de carga al SECOP:
* Acta de inicio
* Informes de supervisión

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

* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CMC-001-2019 del 08 de abril de 2019 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CPS-053-2019 del 27 de marzo de 2019 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CPS-054-2019 del 5 de marzo de 2019 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. E-CD-001-2020 del 20 de enero de 2020 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso SE-CD-034-037-2020 del 20 de enero de 2020 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso SE-CPS-038-2020 del 10 de febrero de 2020 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CPS-072-2021 del 4 de marzo de 2021 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CPS-070-2021 del 4 de marzo de 2021 - Medio magnético.
* Consulta SECOP del Proceso No. SE-CPS-068-2021 del 4 de marzo de 2021 - Medio magnético.

### **Contratación y entrega extemporánea de la dotación de Ley 70 de 1988.**

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

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

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

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

Sin embargo, en una clara inobservancia de lo indicado con anterioridad, en la vigencia 2019 el Departamento de Cundinamarca no contrató el suministro de la dotación, lo que derivó en una indebida acumulación de las dotaciones de la vigencia del 2019 y 2020 como se evidencia en la Orden de compra 55923 del 29 de septiembre del 2020.

Para la vigencia del 2020, nuevamente se está incurriendo en una entrega extemporánea de las dos primeras dotaciones, que debieron entregarse el 30 de abril y el 30 de agosto, respectivamente. Además, para la vigencia del 2021, no se encuentra a la fecha contratada la entrega de dotaciones, lo que representa una entrega tardía de la primera dotación.

Sobre la entrega de las vigencias 2019 y 2020, llama la atención que los informes de supervisión adjuntos rotulados “*Informe de supervisión ropa dama*” e “*Informe de supervisión calzado dama*” remitidos por la Entidad, no permiten corroborar un seguimiento por parte de la administración frente a la dotación realmente entregada por cada uno de los funcionarios o si se realizaron algún tipo de descuentos a los procesos, ni tampoco evidencian de forma clara el avance registrado por el porcentaje de cumplimiento en las actividades y obligaciones asumidas contractualmente por el contratista, demostrando falencias por parte de la Administración Territorial en el monitoreo a estos procesos contractuales.

Como se pudo evidenciar, la Entidad Territorial incumple con la entrega de la dotación en los términos establecidos en la Ley 70 de 1988 y su Decreto reglamentario. Aunado a lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal ha considerado que si la Entidad Territorial por falta de planeación y administración del recurso para la entrega del calzado y vestuario conforme la ley, genera deudas por este concepto, estos pasivos no deben ser financiados con recursos excedentes del Sistema General de Participaciones, ni con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, al carecer de fundamento legal y constitucional de acuerdo al artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, dado que se originó por la omisión de la Entidad Territorial que contradijo el ordenamiento jurídico, posición que recogió el Ministerio de Educación Nacional hasta la expedición de la Circular 18 de 2016.

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

* Orden de compra 55923 del 29 de septiembre del 2020 - Medio magnético.
* Ejecución presupuestal de gastos 2019.

## **Deudas del Sector**

### **Deudas Laborales presentes en el Departamento**

El Departamento allega la información asociada a la liquidación y comunicaciones con el Ministerio de Educación Nacional sobre la certificación de diversas deudas, como el no pago de factores laborales y deudas asociadas con cesantías retroactivas y aportes a la Fiduprevisora – FOMAG. A continuación, la siguiente tabla describe el total de deudas identificadas en la documentación analizada, puntualizando el detalle por concepto:

| **Deudas identificadas en el Departamento de Cundinamarca** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Conceptos** | **Detalles** | **Valores** | **Argumentación** |
| *Nómina - Deudas laborales* | Costos acumulados de ascensos y mejoramiento salarial | $177.439.441 | Costos acumulados por el mejoramiento salarial producto del personal de carrera docente durante las vigencias 2008, 2010 a 2013 y 2019. |
| Deudas certificadas por el MEN en concepto con radicado No. 2014EE75925 del 03 de octubre de 2015 | $2.797.683.129 | Deudas certificadas generadas por pagos a profesionales universitarios de 2004 a 2008, incrementos por especialización de 2008 a 2013 y aportes por diferencias salariales de 2008 a 2013. |
| Intereses por deudas del concepto No. 2014EE75925 del 03 de octubre de 2015 | $402.401.600 | Intereses producto del no pago de las deudas certificadas por el MEN. Se aclara por el MEN que estos conceptos no pueden ser pagados con los recursos del SGP Educación. |
| Factores salariales de administrativos, docentes y directivos docentes | $332.066.839 | Las deudas se originan en detalle por $203.379.185 al personal directivo docente de 2012-2018 y 2020, $124.085.518 al personal docente de 2012-2013 y $4.602.136 al personal administrativo en las vigencias 2014, 2015, y 2018. |
| Horas extras de docentes y personal administrativo | $43.469.526 | $39.821.318 corresponde al personal docente entre las vigencias 2017 – 2020 y $3.648.208 corresponden a horas extras de administrativos de las vigencias 2017 y 2018. |
| Incapacidades | $36.053.470 | Incapacidades identificadas en 74 docentes a partir de la información remitida por la Entidad. |
| Zonas de difícil acceso | $155.653.885 | Deuda certificada por el MEN mediante el radicado No. 2014EE75925 del 03 de octubre de 2015, sobre las que no se identifican pagos realizados por la Entidad. |
| Cesantías retroactivas y Fiduprevisora | Cesantías retroactivas | $7.134.842.355 | Valor liquidado a 31 de diciembre de 2019, sin embargo, se encuentra pendiente la actualización de la liquidación al 31 de diciembre de 2020 y la verificación de la disponibilidad de estos recursos en el FONCECUN. |
| Fiduprevisora - FOMAG | $1.073.782.910.281 | Valor actualizado a 2021 de la deuda con la Fiduprevisora - FOMAG por conceptos como: Pasivo Corriente 2013 - 2018 (Actualizado Financieramente a 2020) por $199.176 millones; Pasivo Corriente 2019 por $51.567 millones; Cuota de Afiliación E Incrementos Salariales por $1.427 millones y Cuotas Partes a 31 de diciembre de 2003 por $6.863 millones. Además, certificaron el valor del Pasivo Pensional por Cálculo Actuarial a 31 de diciembre de 2018, actualizado financieramente a 2019 por $814.749 millones. |
| ***Totales*** | | **$1.084.862.520.526** |  |

Al respecto, es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional ha realizado la certificación de las deudas por zonas de difícil acceso, pagos a profesionales universitarios, incrementos por especialización y aportes por diferencias salariales mediante el concepto con radicado No. 2014EE75925 del 03 de octubre de 2015. Sin embargo, la Entidad ha incurrido en ineficiencias en el pago de los conceptos de deuda certificados, así como ha generado nuevas deudas asociadas al sector, motivo por el que el MEN en radicado No. 2018-EE-084669 del 05 de junio de 2018 ha indicado a la Entidad que los mayores pagos deberán ser asumidos con recursos distintos a los de la participación del Educación del Sistema General de Participaciones.

Por último, en torno a las deudas asociadas con los recursos de cesantías retroactivas y Fiduprevisora – FOMAG, en visita de reconocimiento se recomienda solicitar el extracto del Fondo de Cesantías Retroactivas de Cundinamarca – FONCECUN, al igual que los actos administrativos y documentos de trabajo que dan cuenta de la liquidación de aportes para el personal de la Secretaría de Educación perteneciente a este régimen de cesantías. Así mismo, el estado de pagos efectuados al FOMAG por parte de la Entidad durante las últimas vigencias.

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

* Acta de conciliación con la Fiduprevisora al 31 de marzo del 2020.
* Carta de cesantías retroactivas para la vigencia 2019.
* Concepto MEN con radicado No. 2014EE75925 del 03 de octubre de 2015.
* Concepto MEN con radicado No. 2018-EE-084669 del 05 de junio de 2018.

# **CONCLUSIONES**

A partir del análisis de la información remitida por el Departamento, 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); 9.4 (cambio en la destinación de los recursos); 9.10 (No publicar los actos administrativos, contratos, convenios e informes, cuando la ley lo exija), y 9.18 (situaciones que constituyen desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del Sistema General de Participaciones)

# **RECOMENDACIONES**

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

**Financiero:**

* Socializar y discutir las diferencias encontradas en los reportes de información con respecto a las ejecuciones presupuestales de las vigencias 2019, 2020 y a corte de 31 de marzo de 2021 allegadas.
* Indagar sobre los procesos de conciliación y verificación de la información presupuestal y tesoral de la Entidad.

**Recursos Humanos**

* Documento de distribución o documentos de trabajo que soportan la distribución del personal administrativo de las instituciones educativas de su jurisdicción.

**Calidad**

* Soportes o argumentos asociados a la ejecución de los recursos de conectividad durante la vigencia 2021.

**Tesorería**

* Socializar y discutir las diferencias encontradas en el cierre de las vigencias 2019 y 2020.

**Deudas**

* Solicitar los extractos y conciliaciones del FONCECUN.
* Solicitar los soportes de pago de las deudas laborales certificadas por el MEN (Certificados de disponibilidad presupuestal, Registros Presupuestales y Comprobantes de Pago).
* Solicitar los soportes de conciliación de las deudas del Departamento con la Fiduprevisora y su estado de pago.

**Contratación/ Jurídica**

* Discutir los contratos catalogados como “uso inadecuado de los recursos del SGP”, especificándole a la Entidad Territorial las razones por las cuales sus conceptos no pueden ser financiados con el SGP.
* Preguntar cuál es el proceso dentro del Departamento para el cargue de la información al SECOP y la razón por la cual no se están subiendo todos los documentos requeridos.
* Expedientes contractuales de los procesos:
* Contrato No. SE-CMC-096-2019 del 08 de abril del 2019.
* Contrato No. SE-SA-293-2019 del 26 de julio del 2019.
* Contrato No. SE-SA-299-2019 del 26 de agosto del 2019.
* Contrato No. SE-SA-300-2019 del 26 de agosto del 2019.
* Contrato No. SE-SA-222-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55923).
* Contrato No. SE-SA-223-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55925).
* Contrato No. SE-SA-224-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55926).
* Contrato No. SE-SA-225-2020 del 29 de septiembre del 2020 (orden de compra No. 55930).

**Aprobó:** Fernando Olivera

**Revisión Técnica:** Liz Angela Rey.

**Elaboró:** Cristian Bonilla.