

Seguimiento a la adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio en Educación, en el municipio de Maicao en el departamento de la Guajira, en aplicación al Decreto 028 de 2008



Bertha Esther Escobar Méndez

4401852

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C

2018

Tabla de Contenido

Lista de Tablas.....	III
Lista de Figuras.....	IV
Siglas	V
Resumen	VI
Abstract.....	VII
1. Objetivo general.....	1
1.1 Objetivos específicos.....	1
1.1.1. Identificar cuáles fueron las causas de orden administrativo y financiero que llevaron al Gobierno Nacional a tomar la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de educación en el municipio de Maicao.	1
1.1.2. Analizar el alcance a la adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de Educación en el municipio de Educación.	1
1.2 Pregunta problema	1
2. Introducción.....	2
1. Evolución del Sistema General de Participaciones en Colombia.	5
1.1 Antecedentes	5
2. Eventos de Riesgos identificados en el municipio de Maicao a la luz de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.	16
Conclusiones	25
Bibliografía	27

Lista de Tablas

Tabla 1. Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Maicao.....	16
Tabla 2. Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Maicao.....	17
Tabla 3. Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Maicao.....	17
Tabla 4. Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Maicao.....	18

Lista de Figuras

Figura 1 Distribución del Sistema General de Participaciones Ley 60 de 1993.....	6
Figura 2. Producto Interno Bruto Mundial y Colombia.....	7
Figura 3. Distribución del Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001.....	9
Figura 4. Distribución del Sistema General de Participaciones Ley 1176 de 2007.....	10
Figura 5. Tipos de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.	12
Figura 6. Destinación recursos Sistema General de Participaciones.....	13

Siglas

SGP: Sistema General de Participaciones

FUT: Formato Único Territorial

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ICN: Ingresos Corrientes de la Nación

FMI: Fondo Monetario Internacional

PIB: Producto Interno Bruto

ET: Entidades Territoriales

ETC: Entidades Territoriales Certificadas

DNP: Departamento Nacional de Planeación

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DAF: Departamento de Apoyo Fiscal

MEN: Ministerio de Educación Nacional

FUT: Formato Único Territorial

PAC: Programa Anual Mensualizado de Caja

DUE: Directorio Único de Establecimientos Educativos

FOMAG: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

PGN: Presupuesto General de la Nación

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo analizar cuál ha sido el alcance dentro del orden administrativo y financiero, de la adopción de manera cautelar de la medida correctiva de asunción temporal en la competencia de los recursos del Sistema General de Participaciones, en el componente Educativo del Municipio de Maicao.

Para este efecto, propone analizar que son las transferencias, cual ha sido la evolución del Sistema General de Participaciones-SGP en Colombia, como el estado Colombiano a través de una estrategia de seguimiento, vigilancia y control permite mirar la inversión de los recursos, y dependiendo del resultado arrojado si es negativo tomar medidas preventivas o correctivas.

Para realizar este análisis se identificarán cuáles fueron los riesgos materializados de orden administrativo y financiero que llevaron al Gobierno Nacional a tomar la medida correctiva de asunción temporal en el municipio de Maicao; y partiendo de los hallazgos, realizar un seguimiento para observar si realmente se está cumpliendo con la finalidad de la medida, que es asegurar las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios en la Entidades Territoriales - ET. Como resultado, se tiene que la medida en términos administrativos va en un cumplimiento favorable, y que los problemas persisten en temas de contratación de servicios educativos: Como alimentación y transporte escolar, infraestructura educativa, contratación de administrativos, dotaciones del personal docente, y vigilancia de las IE.

Palabras clave: Sistema General de Participaciones, Asunción Temporal, competencias, cobertura, riesgos, hallazgos

Abstract

The objective of this work is to analyze what has been the scope within the administrative and financial order of the precautionary adoption of the corrective measure of temporary assumption in the competence of the resources of the General System of Participations, in the Educational component of the Municipality of Maicao.

For this purpose, it proposes to analyze what the transfers are, what has been the evolution of the General System of Participations-SGP in Colombia, as the Colombian state through a strategy of monitoring, surveillance and control allows looking at the investment of resources, and depending of the result thrown if it is negative to take preventive or corrective measures.

In order to carry out this analysis, the administrative and financial risks that led the National Government to take the corrective measure of temporary assumption in the Maicao municipality will be identified; and based on the findings, follow up to see if it is really fulfilling the purpose of the measure, which is to ensure the goals of continuity, coverage and quality in the provision of services in the territorial entities. As a result, the measure in administrative terms is in favorable compliance, and the problems persist in the contracting of educational services: As food and school transportation, educational infrastructure, hiring of administrative staff, staffing of teachers, and surveillance of the EIs.

Keywords: General System of Participations, Temporary Assumption, competencies, coverage, risks, findings

1. Objetivo general

Analizar el alcance dentro del orden administrativo y financiero a la medida correctiva de Asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de educación en el municipio de Maicao, a los recursos asignados por el Sistema General de participaciones.

1.1 Objetivos específicos

- 1.1.1.** Identificar cuáles fueron las causas de orden administrativo y financiero que llevaron al Gobierno Nacional a tomar la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de educación en el municipio de Maicao.
- 1.1.2.** Analizar el alcance a la adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación del servicio de Educación en el municipio de Educación.

1.2 Pregunta problema

¿Cuál ha sido el alcance de la medida correctiva de asunción temporal, en el municipio de Maicao en el componente de Educación a los recursos asignados al Sistema General de Participaciones?

2. Introducción

A partir de la Constitución Política de 1991 define “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”, lo que nos indica que hay una definición clara de Estado desde la atribución a la autonomía territorial, administrativa y financiera de los entes territoriales en sus diferentes niveles.

Dentro de esta perspectiva de ente territorial y la dinámica misma de la administración política y pública tenemos que observar al departamento de La Guajira en el desenvolvimiento de sus gobiernos, todo análisis y toda medición del cumplimiento de sus fines lo tenemos que evaluar desde el punto de vista de la aplicabilidad en sus políticas públicas y en la ejecución de los planes de desarrollo departamentales.

La Guajira es un departamento que históricamente ha presentado niveles de malos manejos administrativos y esto incluye a la mayoría de sus municipios, lo cual es además evidente con la presentación de los componentes de la medida de las Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI según el Sistema de Información y Consulta Distribuciones Recursos Territoriales oscila entre 43,37 % a un 96,05% entre todos los municipios que lo integran, lo que denota las malas prácticas en el manejo de lo público, esto afianzado a su vez con un panorama político oscuro cuando revisamos que los gobernadores de este departamento se han visto involucrados y condenados por escándalos de corrupción, lo cual ha ocasionado que el departamento se quede sin dirección desde la decisión del constituyente primario; según el Informe Departamental Minero de la Guajira, el Departamento aporta al Producto Interno Bruto - PIB por concepto de regalías directas de la explotación de carbón del País, aproximadamente el 0,43% del PIB nacional es aportado por la minería del departamento; el carbón representa el 42,4% del PIB total departamental.

Desde la óptica ciudadana e institucional, en el departamento de La Guajira no hay garantías en el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios que constitucionalmente tienen los entes territoriales.

Desde el Gobierno Nacional y desde la práctica de ese centralismo político se detectó- haciendo uso de las herramientas que tiene para tal fin, la estrategia de monitoreo, seguimiento y control que de forma integral le realiza al gasto que ejecutan los entes territoriales en atención a los recursos obtenidos mediante el SGP, identifico de manera sistemática y reiterada eventos de riesgo en la prestación de los servicios asignados a estos recursos lo que inevitablemente ha repercutido en un alto porcentaje población con NBI.

Es así como el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP de manera específica, por medio de la Dirección de Apoyo Financiero decretó de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación de servicio de Educación en el Departamento de La Guajira y los municipios de Maicao, Riohacha y Uribia, con el objeto de viabilizar administrativa y financieramente los recursos obtenidos de la Nación por el SGP y asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad . y en atención a la aplicación de esta medida estratégica de Asunción Temporal por parte del MHCP, es que ha decidido abordar esta temática y este escenario institucional con todos los tópicos y componentes que esto acarrea, a la luz de pretender analizar el alcance dentro del orden administrativo y financiero de la medida correctiva de asunción temporal en el municipio de Maicao, en los recursos asignados por SGP al componente educativo.

Por tanto, el texto se encamina a: a) Contextualizar de manera específica, cuáles fueron los hallazgos encontrados tanto de orden administrativo como financiero que llevaron al Gobierno nacional a tomar las medidas que inicialmente fueron preventivas y posteriormente

correctivas de asunción temporal en el Departamento de la Guajira, para esto el escrito tiene las siguientes partes la evolución y contexto histórico del SGP en Colombia, posteriormente se analizan los riesgos encontrados y determinar si a la fecha que lleva la medida se han podido superar los riesgos, finalmente se concluye.

1. Evolución del Sistema General de Participaciones en Colombia.

1.1 Antecedentes

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo N° 1 define “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” y establece como derecho constitucional que las entidades territoriales podrán participar de los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN, inicialmente la legislación Colombiana definió el porcentaje de esas transferencias bajo dos mecanismos el primero de ellos conocido como Situado Fiscal que era exclusivamente para los departamentos y distritos, y el segundo conocido como la participación de los municipios. La ley 60 de 1993 en su artículo N° 9 define:

El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud. Estableció como un porcentaje creciente de los ICN que permitiera cubrir de manera adecuada los servicios públicos para los cuales está destinado. Las participaciones municipales eran las transferencias que se realizaban a los municipios; estos recursos estaban destinados a sectores específicos como educación, salud, agua potable y saneamiento básico propósito general y asignaciones especiales. De igual manera el crecimiento de estos mecanismos estaba ligado a los ICN.



Figura 2. Producto Interno Bruto mundial y Colombia 1980-2015
 Fuente: Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, 2017

Una década después con la caída del Producto Interno Bruto - PIB- se redujo el recaudo de los tributos, y también los ingresos por concepto de transferencias a los departamentos y distritos, pues estos eran un porcentaje fijo de los ICN, poniendo en riesgo la sostenibilidad y continuidad de las coberturas en Educación y en Salud de los departamentos y municipios.

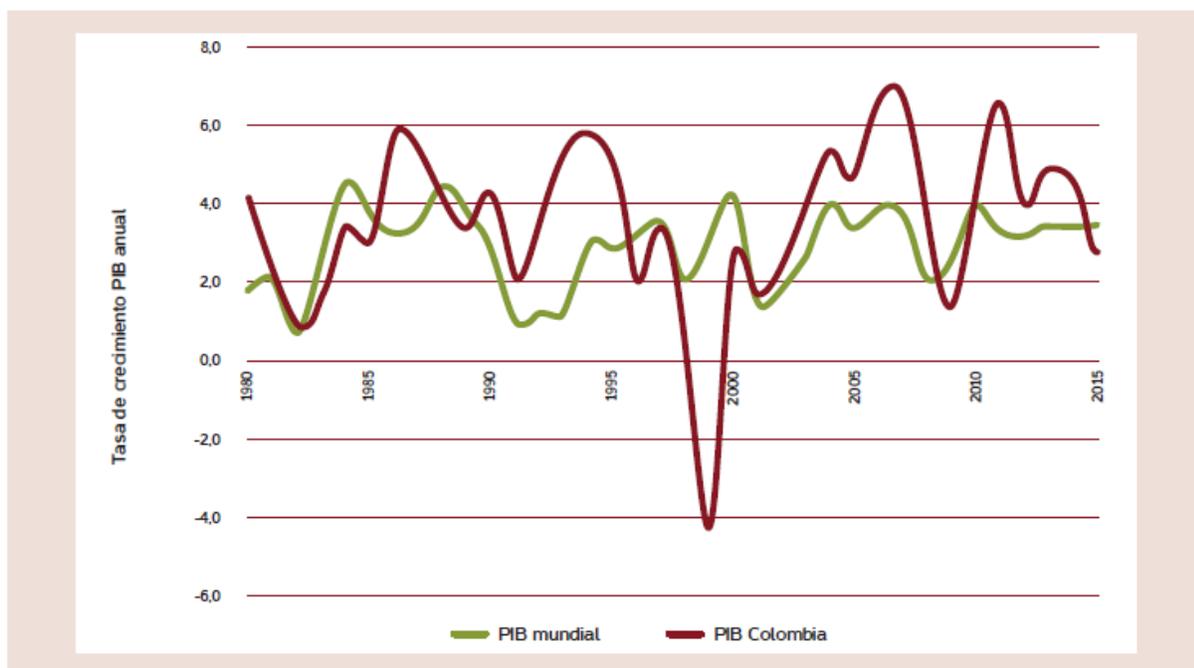


Figura 1. Distribución Sistema General de Participaciones
Fuente: Elaboración propia, datos de la Ley 60 de 1993

La acumulación de todos estos factores llevo a una crisis fiscal al País, donde fue necesaria la intervención de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional - FMI, que tomo una serie de medidas que le permitieron estabilizar y generar nuevas reglas fiscales¹ para los gobiernos subnacionales entre esas medidas establecidas se reestructuraron las transferencias que se le hacían a los entes territoriales en materia de Educación y Salud con el fin de garantizar los gastos fijos.

¹ Dentro de las medidas tomados están la creación de las siguientes leyes: Ley 610 de 2000 de Responsabilidad Fiscal, Ley 617 de 2000 tendientes a fortalecer la descentralización y racionalización del gasto público territorial, ley 819 de 2003 que crea el Marco Fiscal del Mediano Plazo (MFMP)

En el año 2001 con el Acto legislativo N° 01 se crea el SGP reglamentado con la Ley 715 de 2001:

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otro”. Este mecanismo a diferencia de los anteriores reunía las transferencias en una sola bolsa, dándole una nueva distribución y destinación a los recursos de la siguiente manera: del 100% de las transferencias asignadas el 96% corresponden a los sectores de Educación 58,5%, Salud 24,5%, Propósito General 17%, y un 4% para unas asignaciones especiales que corresponden a los municipios Ribereños del Magdalena 0,08%, Fondos de Pensiones 2,9, Resguardos Indígenas 0,52%, y Alimentación Escolar 0,5%.

En esta nueva distribución se contemplaban unos criterios para la asignación de las transferencias, por ejemplo en el sector Educación la población por atender era del 40%, Equidad 50%, eficiencia administrativa en un 10% y unos criterios de distribución geográfica para los Municipios y Distritos.



Figura. 3 Distribución Sistema General de Participaciones Ley 715 de 2001
Fuente: Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, 2017

En noviembre de 2007 se hizo una nueva Reforma al SGP mediante el Acto Legislativo N° 04 del mismo año, y se aprobó mediante la Ley 1176 de 2007 y la modificación algunos artículos de la Ley 715 de 2001, y se redistribuyen los sectores asignándole una porción del 96% de los que le corresponde a los Sectores Agua Potable y Saneamiento Básico con un 5,4%.

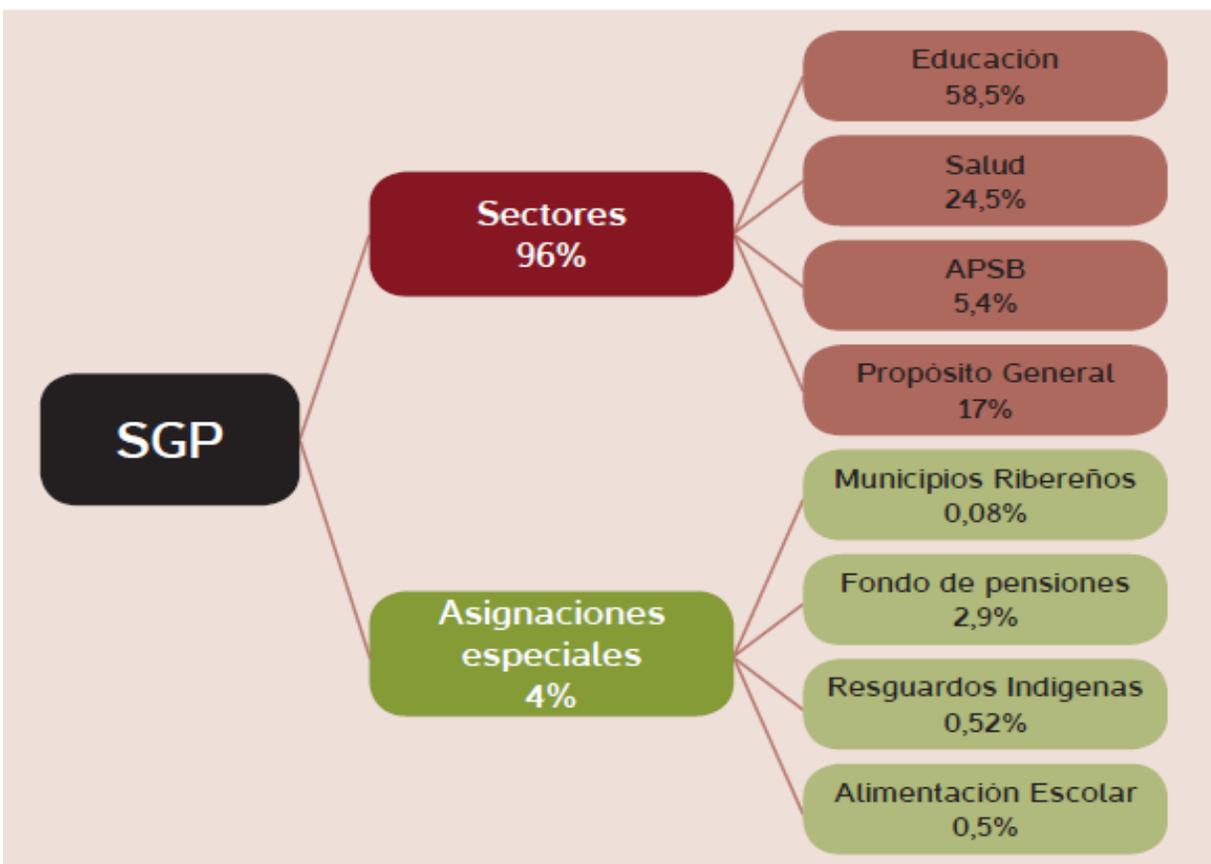


Figura. 4 Distribución Sistema General de Participaciones, Ley 1176
Fuente Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones, 2017

y también define en su Artículo N° 4 lo siguiente “El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP”. Una de las finalidades de esta estrategia será fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Finalmente en enero del 2008 el Gobierno Nacional crea el Decreto N° 028 del 10 de enero, por el cual define en su Artículo N°1 lo siguiente: “ Se Define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral del gasto que se realice con recursos del SGP”; con el propósito de asegurar el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, la estrategia se aplicara en todas las ET y a los responsables de la administración y ejecución de los

recursos de asignación especial del SGP. Para su aplicación y cumplimiento se definirá lo siguiente: Los eventos en los cuales se presenten riesgos en la adecuada prestación de los servicios, y las medidas que el Gobierno podrá adoptar para evitar las situaciones ya sean de manera preventivas o correctivas que sean necesarias.

En su artículo N° 3 el Decreto 028 de 2008 también define las actividades en la estrategia:

- ✓ Actividades Estrategia de Monitoreo: actividades que va encaminada a la recopilación consolidación, análisis y verificación sistemática de la información.
- ✓ Actividades Estrategia de Seguimiento: Estas actividades van encaminadas a la Evaluación y análisis de procesos administrativos, institucionales, fiscales, presupuestales, contractuales y sectoriales de las ET.
- ✓ Actividades Estrategia de control: Son actividades orientadas a la adopción de medidas preventivas y determinación de correctivos en las ET.

La estrategia define 18 eventos de riesgo, frente al uso de los recursos del SGP en las ET entre los que se encuentran los siguientes; cambio en la destinación de los recursos, no envío de la información, cuentas no autorizadas para el manejo de los recursos, operaciones financieras no autorizadas, no cumplir con las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación del servicio, no publicar Actos Administrativos, contratos y otros, registros Contables fuera del marco legal, no disponer de interventores y supervisores de contratos y convenios, presupuesto no ajustado a las normas y cualquier situación que resulte de inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, o que constituya desviación, uso indebido, ineficiente o inadecuado los

recursos del SGP². Si en las ET se evidencian eventos de riesgos y esos eventos persisten el Gobierno Nacional tomara este tipo de medidas ya sean preventivas o correctivas.



Figura 5. Tipos de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional
Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, s.f

El capítulo V del Decreto 028 de 2011 en su artículo 13 numeral 13.3 Define lo siguiente:

La asunción temporal de competencia se dará en el evento en que el municipio incumpla el plan de desempeño con los ajustes a que se refiere el artículo 12 del presente decreto, la competencia para asegurar la prestación del servicio la asumirá temporalmente el departamento, y en el caso de los departamentos o distritos, la Nación.

² Decreto 028 de 2018 Artículo 9 Por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos asignados al SGP.

En Colombia las transferencias para el sector educación con recursos del SGP son la principal fuente de financiación de la educación preescolar, básica y media; la participación de las otras fuentes de financiación en los ingresos y los gastos de inversión es muy reducida, lo que demuestra una alta dependencia de las transferencias de la Nación para el financiamiento en la prestación del servicio educativo en las ET.

El SGP tiene una destinación dependiendo de los niveles gubernamentales de la siguiente manera:

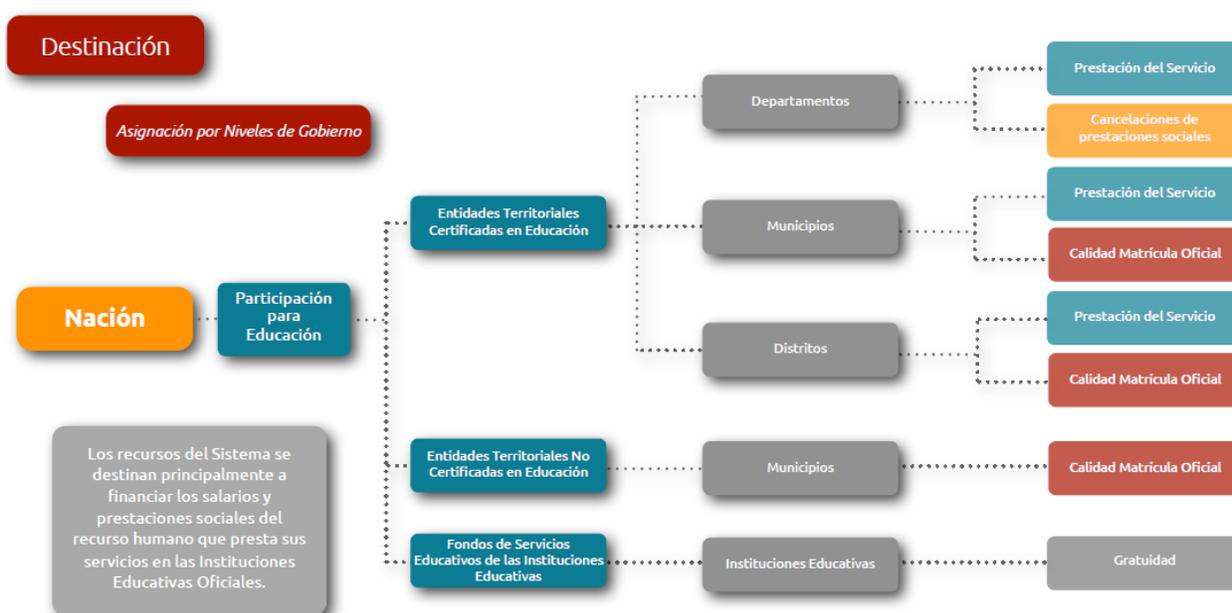


Figura. 6 Destinación recursos Sistema General de Participaciones

Fuente: Guía para la ejecución, monitoreo seguimiento y control de los recursos del SGP, 2013

El Plan de Desarrollo Maicao Mas Progreso Mejor Ciudad Rumbo al Centenario 2016-2019 en su componente educativo nos expresa lo siguiente:

El municipio de Maicao, durante el año 2003 se certificó en educación, a partir de entonces se evidenciaron avances en materia de cobertura, calidad, equidad, eficiencia y pertinencia, criterios que enmarcarán el accionar de la Secretaria de Educación Municipal, a efectos de guardar coherencia con los lineamientos nacionales propuestos en el Gobierno Nacional y así garantizar la inclusión del accionar local en los programas y proyectos del orden nacional.

A efectos de seguir con los lineamientos nacionales propuestos por el Plan Desarrollo TODOS POR UN NUEVO PAIS- Paz, Equidad y Educación, en su pilar de educación tiene por objetivo COLOMBIA LA MAS EDUCADA y asume a la educación como:

El más poderoso instrumento de igualdad social, pues no sólo nivela las oportunidades de la personas, sino que abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia; una población educada puede aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan, y tiene mayores capacidades para participar en el sistema político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos.

Sin embargo el Municipio de Maicao a pesar de ser una ETC, persisten indicadores como analfabetismo, deserción escolar y ausentismo, baja calidad de la educación y disyunción entre los contenidos educativos y las NBI que para el año 2017 y 2018 están en un porcentaje de 68.63 % respectivamente según fuentes obtenidas en del DANE ,en el Municipio de Maicao al igual que en toda Colombia la mayor fuente de financiación de gastos en educación es realizada a través del SGP razón por la cual se debe garantizar la adecuada inversión de estos recursos, esta labor la realiza la DAF del MHCP a través de su estrategia de seguimiento, monitoreo y control a los recursos entregados a las ET.

En el marco de la estrategia, el Departamento de La Guajira y varias ETC incluyendo el municipio de Maicao se identificó varias situaciones que ponían en riesgo la prestación del servicio educativo, situación que condujo al Gobierno Nacional para la vigencia 2010 a que se adoptara la medida preventiva de plan de desempeño para estas ETC³. Seis años más tarde de la ejecución de las medidas preventivas las situaciones de riesgo persistían, motivo por el cual para el año 2017 se hace necesaria la adopción de una de las cinco medidas correctivas planteadas en el decreto, con la finalidad de asegurar la continuidad, cobertura y calidad en los servicios educativos financiados con recursos del SGP.

En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el Decreto Constitucional con fuerza de ley 028 de 2008 y sus normas reglamentarias, la DAF del MHCP se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES la información de los riesgos evidenciados en la prestación de los Servicios con recursos del SGP en el Departamento de la Guajira. Con base en la información presentada, el 21 de febrero de 2017 por el CONPES el MHCP expidió la Resolución N° 0459 de 2017 por medio de la DAF resuelve lo siguiente:

“Adopción de manera cautelar de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia en la prestación del servicio de educación, en el Departamento de La Guajira, y los municipios de Maicao, Riohacha y Uribia de acuerdo con lo previsto en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Estatuto Financiero y el artículo 14 de 028 de 2008 y sus normas reglamentarias”, con el objetivo de subsanar la situación actual del departamento, atendiendo lo estipulado en el artículo 3 del Decreto 028 de 2018 se evidenciaron los posibles eventos de riesgos en el municipio de Maicao para la adecuada prestación del servicio educativo.

³ El plan de desempeño fue adoptado mediante la Resolución 2206 de 2010 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A su vez, la Gobernación de La Guajira adoptó el plan de desempeño mediante el Decreto 179 de 2010, aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la Resolución 3195 de 2010.

2. Eventos de Riesgos identificados en el municipio de Maicao a la luz de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

Tabla 1. *Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Municipio de Maicao*

Evento de Riesgo Decreto 028 de 2018	Riesgo materializado	Hallazgo	Impacto del riesgo
“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”	Registro inadecuado de información financiera en FUT	El municipio de Maicao a nivel global y a nivel de detalle presenta falencias en el recaudo de los recursos girados por el MEN vía PAC, pues registra de manera errónea o deja de registrar los recursos girados sin situación de fondos; además, registra valores incorrectos en los recursos girados con situación de fondos.	Esta situación puede llevar a que se asuman compromisos sin amparo presupuestal y a cambiar la destinación de los recursos girados.
		El presupuesto de Gastos es mayor que el de Ingresos.	Adquirir compromisos sin amparo presupuestal.
		No se discriminan los recursos según el tipo: Asignaciones de la vigencia, excedentes y rendimientos financieros.	No es posible determinar el valor de los excedentes financieros del balance de la entidad.
	Inconsistencias en el DUE*	Como resultado de las once validaciones realizadas sobre la información reportada en los sistemas de información DUE-SIMAT_SINEB, a julio de 2015 se identificaron 164 inconsistencias; a septiembre 161; y a diciembre de ese mismo año 138 inconsistencias.	El municipio de Maicao incumple con el mandato del artículo 32 de 2001, según el cual las ETC deben contar con sistemas de información del sector educativo, así como mantenerlo actualizado.

Fuente: Elaboración propia con información Resolución 0459 del 21 de febrero de 2017 “Por el cual se formulan cargos y se adopta de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación del servicio de Educación en el departamento de la Guajira y los Municipios de Maicao, Riohacha y Uribia”.

*El DUE es una herramienta clave para la asignación de recursos de conformidad con aspectos tales como la matrícula registrada, los giros a los establecimientos educativos de los recursos de gratuidad, el número de cargos de directivos docentes requeridos por la entidad

Tabla 2. *Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Municipio de Maicao*

Evento de Riesgo Decreto 028 de 2018	Riesgo materializado	Hallazgo	Impacto del riesgo
"No haber entregado a los encargados de efectuar las auditorias, la información y/o soportes requeridos para su desarrollo, en los términos y oportunidad solicitados"	No envió de información de zonas de difícil acceso en las condiciones requeridas por el MEN	Para la vigencia 2017 se ha solicitado a Maicao que remita el acto administrativo de reglamentación de las zonas de difícil acceso mediante el oficio 2016EE164769 el 1 de diciembre de 2016 y mediante otras comunicaciones, sin haber recibido la totalidad de la información requerida a la fecha de la expedición del documento.	Con las actuaciones anteriores el municipio de Maicao incumplió el mandato del numeral 7.10 del artículo 7 de la Ley 715 de 2001, de igual forma el artículo 32 de esta misma ley señala que el incumplimiento de estas disposiciones se considera como falta grave, lo que acarrea sanciones para el secretario de educación departamental, municipal o distrital y para funcionarios encargados

Fuente: Elaboración propia con información Resolución 0459 del 21 de febrero de 2017 “Por el cual se formulan cargos y se adopta de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación del servicio de Educación en el departamento de la Guajira y los Municipios de Maicao, Riohacha y Uribia”.

Tabla 3. *Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Municipio de Maicao*

Evento de Riesgo Decreto 028 de 2018	Riesgo materializado	Hallazgo	Impacto del riesgo
"Presentar a la corporación de elección popular correspondiente un presupuesto no ajustado a las normas que rigen la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones"	Inconsistencias en el presupuesto de Ingresos y Gastos	En la visita de seguimiento al uso de los recursos del SGP realizada en septiembre de 2016 el MEN identificó que no se realizó el ajuste periódico del presupuesto definitivo y recaudado, al momento de la visita, se tenía un presupuesto de \$9.861 millones superior a la asignación realizada por el MEN, y los recursos de calidad y gratuidad no se habían ajustado, pese a que el municipio ya conocía el monto total asignado del SGP para la vigencia.	Al no realizar el ajuste periódico del presupuesto definitivo y recaudado se incurre en compromisos del gasto que no están sustentados financieramente.

Fuente: Elaboración propia con información Resolución 0459 del 21 de febrero de 2017 “Por el cual se formulan cargos y se adopta de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación del servicio de Educación en el departamento de la Guajira y los Municipios de Maicao, Riohacha y Uribia”.

Tabla 4. *Eventos de riesgos identificados – Sector Educación Municipio de Maicao*

Evento de Riesgo Decreto 028 de 2018	Riesgo materializado	Hallazgo	Impacto del riesgo
"Aquella situación que, del análisis de la información obtenida en cualquier tiempo, resulte inminente riesgo para la prestación adecuada del servicio, el cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en los servicios, o constituya desviación uso indebido, ineficiente o inadecuado de los recursos del SGP"	Gasto administrativo superior al porcentaje máximo permitido.	Al momento de la visita de seguimiento, entre el 5 y el 7 de septiembre de 2016, se encontró que el municipio había apropiado un presupuesto definitivo mayor al gasto autorizado".	Según Ley 1176 de 2007, si supera el porcentaje los gastos deben ser asumidos por la ET con sus recursos propios.
	No conciliación de recursos sin situación de fondos con el FOMAG	El municipio de Maicao no se ha presentado a conciliar los aportes SSF con la fiduprevisora, a pasar de la obligación legal de conciliar y que se le ha requerido hacerlo mediante comunicaciones N° 2016EE152882 Y 2016EE100366, y se evidenció falta de claridad en el manejo de los recursos SSF y CSF.	Al no realizar la conciliación periódicamente la información con la fiduciaria administradora de los recursos del fondo no se podían garantizar los descuentos efectuados que correspondan con los aportes efectivamente causados.
	No entrega de dotaciones para la vigencia 2016.	El municipio de Maicao el momento de la visita realizaba en septiembre de 2016 y de acuerdo con la ejecución entregada al ms de agosto, no había ejecutado recursos para la entrega de dotación al personal del sector educación.	No fue posible financiar la deuda originada por la no entrega de la dotación de la vigencia 2016 con los recursos del SGP del SE 2017, por tratarse de gasto causado en la vigencia anterior.
	Contratación de la prestación del servicio educativo.	El municipio de Maicao recurrió a la contratación del servicio de docentes sin haber superado la matrícula mínima. Es decir, esta ETC no hace uso total y prioritario de su capacidad oficial antes de prestar el servicio a través de terceros contratados tal como indican las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001.	La ET por falta de planeación y administración del recurso para la entrega de dotación conforme a la ley, genera deudas por este concepto, estas no deben ser financiadas con recursos excedentes del SGP, ni con cargo a los recursos del PGN.
No ejecución de los recursos asignados para atención en internos.	En 2015, de acuerdo con el reporte en FUT, el municipio de no aprobó ni ejecutó compromisos por este concepto del gasto pese a que le fueron asignados recursos.	Con estos hechos, el municipio incumplió los principios de eficacia, economía y celeridad que la Constitución Política.	

Fuente: Elaboración propia con información Resolución 0459 del 21 de febrero de 2017 "Por el cual se formulan cargos y se adopta de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación del servicio de Educación en el departamento de la Guajira y los Municipios de Maicao, Riohacha y Uribia".

Conforme a lo descrito en precedencia cuando se examinaron las causas que originaron la medida de asunción temporal por parte del nivel nacional al municipio de Maicao; al mismo tiempo el CONPES 3883 DE 2017 señaló cuales serían los indicadores de seguimiento y evaluación en el sector de educación para el municipio de Maicao, hallazgos de orden técnico administrativo y financiero que por medio de unas actividades allí plasmadas, tienen por objetivo normalizar el adecuado desempeño de la ET. A su vez nos permitimos brevemente y con base el informe de Control Político sobre este tema en particular que propusiera el Honorable Concejo Municipal de Maicao a la administradora temporal, después de un año y tres meses de estar manejando el destino y los recursos del sector de Educación en el municipio de Maicao.

El informe presentado en fecha 22 de mayo de 2018 por el representante de la administradora temporal del municipio de Maicao con ocasión al control político propuesto ante el Honorable Concejo Municipal, manifiesta si de hacer una evaluación se trata que en términos generales las actividades para superar los hallazgos realizadas por esta intervención van en un avance altamente satisfactorio, para los riesgos presentados en el CONPES 3883 de 2017 se expuso lo siguiente:

El primer hallazgo a superar es el Reporte Inadecuado de información financiera FUT, este es un informe presupuestal elaborado por la Secretaria de Hacienda de la ET y presentado al MHCP, se realiza para hacerle el seguimiento a los recursos del SGP, para el cumplimiento de este indicador a nivel de la medida tiene dos actividades a cargo de la administradora temporal, el cual es la conformación de un comité con representación de funcionarios de la secretaria de Educación y secretaría de Hacienda de la ET; la finalidad es trabajar de manera articulada para el logro de la presentación de los reportes; y el segundo es la presentación de las actas de los

comité. Para la vigencia 2018 el comité fue creado y se envió la información requerida, frente a los tiempos establecidos y con criterios de calidad.

El segundo hallazgo presentado es el DUE desactualizado, este proceso que se lleva a cabo a través de las áreas de cobertura, el encargado para el reporte de este indicador es el equipo de Talento Humano de la ET, a la fecha solo falta actualizar algunos códigos DANE de las instituciones educativas, para alcanzar el 100% del indicador.

Para el tercer Hallazgo Déficit del sector educativo, se observó que es un indicador presupuestal con competencia de la ET, pero con algunos compromisos administrativos a cargo de la administradora temporal, de las dos actividades que tiene a cargo; en la primera solo se ha realizado la identificación y depuración por cada uno de los conceptos adeudados por parte del comité financiero, para la segunda actividad el MEN y el MHCP saneamiento de las deudas, a la fecha se está definiendo si los ministerios deciden asumir el pago, si esto no se lleva a cabo la ET tendrá que realizar un Plan Financiero y acuerdos de pago para cubrir las obligaciones.

El cuarto hallazgo son los Gastos administrativos por encima del porcentaje autorizado; el cual tiene por actividad ajustar el monto de gastos al tope autorizado, para la vigencia 2018, solo se ha agotado el 8% del total asignado, este indicador está en un 100%.

El quinto hallazgo es la Conciliación con la Fiduprevisora este tema está ligado a el manejo de recursos, allí se manejan dos situaciones la primera son los recursos con situación de fondos y la segunda sin situación de fondos (recobros), para este hallazgo se desarrollan tres actividades, la primera es la conciliación SSF del 2003 al 2016, con la entrada de la medida se ha venido realizando una conciliación interna y se identificó que desde el año 2013 no se han venido realizando los recobros, de tal manera que la fiduprevisora adeuda dineros a la ET. Para

la segunda actividad conciliación CSF, se han realizado reuniones con la fiduprevisora ya que para el 2016 se hicieron unos acuerdos de pago que la ET incumplió, lo ideal es realizar unos cruces de cuentas con los saldos que se tienen a favor y realizar nuevamente un acuerdo de pago pero no incumplirlo, y para la tercera actividad es el saneamiento de las deudas con la fiducia, por lo anteriormente expuestos están en procesos de conciliación para luego realizar los pagos.

El sexto hallazgo es la Indebida contratación del servicio educativo, la actividad es realizar la contratación del servicio educativo dentro de los lineamientos establecidos en la ley, para el cumplimiento de esta actividad la contratación por parte de la administradora temporal se viene llevando desde la ciudad de Riohacha, teniendo en cuenta que allá se encuentran los abogados los cual están determinando las diferentes modalidades de contratación, los montos y la necesidades; desde la administradora temporal en Maicao se realizan los estudios de mercado y se envían para que en Riohacha se finalice el proceso contractual. El cumplimiento de este hallazgo esta medido por el número de contratos que se encuentren bajo la totalidad de los requisitos evidenciándose que están en debida forma.

Frente al séptimo hallazgo que es la falta de ejecución en los recursos de Necesidades Especiales Educativas-NEE, las actividades de este hallazgo están a cargo de la ET, la actividad a realizar para superar este riesgo es garantizar la inversión de las asignaciones NEE en internados acorde con lo establecido en la normativa vigente, en el año anterior y lo que va corrido de la vigencia se ha realizado la identificación y caracterización de la población para hacer la asignación de estos recursos que se establecen a través del MEN, por no tener a tiempo estos procesos antes mencionados se realizaban contrataciones de manera extemporánea, razón por la cual se quedaban recursos sin ejecutar.

En el octavo hallazgo; Organización ineficiente de la planta de personal docente del sector, la actividad que desarrolla este hallazgo fue la reorganización de la planta de personal de acuerdo a los parámetros técnicos, con la llegada de la intervención se encontraba en un avance ya que para el año 2016 en la zona rural fueron 530 nombramientos que lograron organizar la prestación del servicio educativo.

Para el noveno hallazgo; no entrega oportuna de dotación (vestuario y calzado) al personal beneficiario, consta de dos actividades la primera es entregar las dotaciones a tiempo al personal beneficiado por parte de la ET, para el año 2016 se tenía un reporte que no estaba al 100% parte de situación es la manera con se venía realizando la contratación de manera extemporánea, luego de la adjudicación del contrato se recibieron las prendas a la ET, pero a la fecha todavía faltan docentes por reclamar sus dotaciones, para el 2017 el porcentaje fue del 100% y para la segunda actividad que es la entrega de la dotación a tiempo pero por parte de la Administradora temporal, se realizaron reuniones con la Asociación de educadores de la Guajira, para establecer temas de calidad, marcas, estilos, tallas entre otros, y partiendo de esto realizar la contratación.

El indebido procedimiento para el reconocimiento de las zonas de difícil acceso, para este hallazgo la actividad es reconocer oportunamente las zonas de difícil acceso de acuerdo a establecido a las normas vigentes. Para el desarrollo de esta actividad se evidenció que en el acto administrativo habían zonas que se catalogaban como difícil acceso sin tener derecho a este, para la vigencia 2018 en los meses de octubre de 2017 se realizó el acto administrativo donde se reconocen las zonas de difícil acceso, pero existe una dificultad de orden constitucional y está en manos de ellos dirimir en cuanto a quienes tienen derecho y quienes no lo tienen,

desafortunadamente causa malestar en algunas personas que a simple vista se observa que si tiene derechos, pero a la llegada de la medida solo se está cumpliendo con la norma.

Para el indebido procedimiento para el reconocimiento de las horas extras, la actividad para este hallazgo es la autorización, reconocimiento y pago de horas extras de acuerdo a la normativa vigente, ya se realizó en acto administrativo pero se está mirando bien el tema si se están pagando las horas extras que realmente se necesitan.

Conforme a lo que hemos descrito en este punto, sin lugar a dudas una de las primeras apreciaciones que podemos señalar es que la neutralización en la dirección de las ET, cuando se pierde el cauce de la representación constitucional, cuando quienes son mandatarios por elección popular se les interrumpe por razones justas o no consecuentes, quien pierde es el ET, y la sociedad que espera un beneficio de la ET, más allá del análisis de la pertinencia legal se interrumpe la continuidad de la prestación del servicio, la ejecución de un programa de gobierno ya definido, y la aplicación de unas políticas públicas ya concebidas, todo esto con la medida correctiva de asunción temporal en el manejo de la entidad de un agente que de una u otra forma es extraño, cabe señalar que no conoce la idiosincrasia política del municipio, lo cual sin lugar a duda es un componente importantísimo para la gobernabilidad.

Además de este aspecto, a nuestro juicio vale la pena señalar que ésta medida pudiera parecer muy precipitada ya que en el sistema jurídico y administrativo colombiano bien podría acontecer otra serie de medidas previas y precedente propiamente dichas, teniendo en cuenta y de acuerdo a los riesgos encontrados son más de orden de manejo administrativo tales como presentación de información, actualización de datos, conformación de algunos comité, elaboración de actos administrativos, conciliaciones, que de actuaciones o de operaciones

administrativas que quebranten la buena fe pública, además no se presentó ningún señalamiento de corrupción, delitos contra la Administración pública, ni señalamiento de celebración indebidada de contratos.

En resumen haciendo el balance entre costo beneficio de la medida tomada, en el ítem de los costos debemos tener en cuenta costos políticos, costo social, costo institucional y tomando como parámetro de referencia el desarrollo económico y social del municipio se considera mayor el costo que el beneficio, esta es nuestra tesis central en este trabajo, tesis estructurada además porque las medidas operadas por la asunción temporal no han sido efectivas ya que en los temas más importantes en materia educativa que son las contrataciones de personal administrativo de las instituciones educativas zona rural y zona urbana, transportes escolar, vigilancia e infraestructura en las instituciones educativas no se han llevado a cabo a la fecha, lo cual no es un gran termómetro para alcanzar calificar de manera positiva.

Es importante el trabajo de los organismos de control, por parte del ministerio público el seguimiento que debe hacer el departamento en la línea la educación así como el ministerio respectivo, falla el control político, parte del concejo o la recomendación es el llamado al control social, JAL, Veedurías ciudadanas asociaciones de padre de familia.

Conclusiones

Cuando el Gobierno Nacional adopta de manera correctiva a una ET, está en toda potestad del manejo de los recursos, pero también tiene la obligación de satisfacer las diferentes necesidades y brindar un servicio óptimo para la comunidad del municipio de Maicao, en general no es un secreto que transcurrido un año y tres meses de la medida, no se evidencia ninguna mejoría en algunos de los sectores afectados tales como: alimentación escolar, transporte escolar, infraestructura educativa, dotaciones al personal docente, vigilancia en instituciones educativas, y contratación de personal administrativo en las Instituciones Educativas, teniendo en cuenta que a la fecha no se han realizado las contrataciones.

Al momento de realizar el Control Político por parte del Honorable Concejo del Municipio de Maicao, no se entregaron cifras oficiales, el informe presentado por la Administradora Temporal fue más cualitativo-operativo que cuantitativo, no llenó las expectativas de los ciudadanos, se respondieron por los temas contractuales pero no en forma positiva, se realizaron unos acuerdos para la siguiente semana de la presentación del informe y a la fecha siguen de la misma forma lo que nos lleva a una conclusión fundamental el efecto de que la medida no fue eficaz.

En el marco del Decreto 028 de 2018 en su capítulo VI nos habla del control social, y se exponen mecanismos como la rendición de cuentas, informes de resultados, consultas públicas por el cual la ciudadanía, los veedores, los vocales de control, puedan acceder a la revisión de información tales como contratos, ejecuciones e inversiones de estos recursos, para la elaboración de esta investigación se encontró que por ninguno de los mecanismos se obtuvo información, evento que contribuyó a que no tuviésemos esta información con mayores

elementos de juicio y que también resalta la falta de control social por parte de la comunidad directamente implicada, cabe resaltar que se está infringiendo las normas.

Sin embargo en este ejercicio académico no podemos desmeritar la información que hemos obtenidos por parte del CONPES 3883 de 2017, la Resolución 0459 de 2017, y el Control Político realizado el día 22 de mayo en el Municipio de Maicao por parte del Honorable Concejo Municipal, que es lo que nos ha llevado a estas conclusiones que quizás no hubiesen tenido modificaciones sustanciales con la respuesta del ministerio.

Bibliografía

- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Secretaria General del Senado: Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Congreso de la Republica. (12 de Agosto de 1993) Distribución de Competencias. [Ley 60 de 1993]. Secretaria General del Senado: Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Congreso de la Republica. (10 de enero de 2008). Estrategia de monitoreo, seguimiento y control. [Decreto 028 de 2008]. Secretaria General del Senado: Recuperado de www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid...
- Congreso de la Republica. (21 de Diciembre de 2001). Sistema General de Participaciones. [Ley N° 715 de 2011]. Secretaria General del Senado: Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html
- Congreso de la Republica, (27 de Diciembre de 2007). Sistema General de Participaciones. [Ley N° 1176 2007]. Secretaria General del Senado: Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (21 de febrero de 2017). Por el cual se formulan cargos y se adopta de manera cautelar la Medad correctiva de Asunción Temporal de la Competencia de la prestación del servicio de Educación en el Departamento de la Guajira, y los municipios de Maicao, Riohacha y Uribia de acuerdo con lo previsto en el artículo 208 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el artículo 14 del Decreto 028 de 2008 y sus normas reglamentarias. [Resolución 0459 de 2017]. Recuperado de: www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/.../MedidasCorrectivas?_adf.ctrl...

Departamento Nacional de Planeación. (21 de febrero de 2017).

Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación. Alimentación escolar y agua potable y saneamiento básico en el departamento de la Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008. [CONPES 3883 de 2017]. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/.../documentos-conpes.aspx>.

Contraloría General de la Republica. (2017). *Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones*. Bogotá. CGR

Bonet, J., Pérez, J., Ayala, J. (2004). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Cartagena de Indias. Banco de la Republica.

Concejo Municipal del Municipio de Maicao, (Mayo de 2018). Control Político Asunción Temporal del municipio de Maicao. Acta N° 028. Maicao