

INFORME VISITA DE CONTROL FISCAL
SEGUIMIENTO CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 3379 de 2014

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL - SED

CODIGO 582

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

VIGENCIA: 2014

Elaboró: NUBIA YOLANDA CAMARGO MARTINEZ
Professional Universitario 219 – 03
SONIA ESPERANZA SUA FIGUEROA
Gerente 039-1

Aprobó: MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte

Noviembre 3 de 2015

TABLA DE CONTENIDO

	Pag
1. CARTA DE CONCLUSIONES	1
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	2
3. RESULTADOS OBTENIDOS.	3
3.1 Hallazgo Administrativa, por sustento irregular del acta de liquidación	8
ANEXO 1	9

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
OSCAR GUSTAVO SÁNCHEZ JARAMILLO
Secretario de Educación Distrital
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal a la Secretaria de Educación Distrital- SED- vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el Convenio Interadministrativo Tripartito No. 3379 de 2014.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Visita de Control Fiscal adelantada, conceptúa que la gestión adelantada en el seguimiento del Convenio Interadministrativo No. 3379 de 2014, cumple con los principios de eficiencia, eficacia, economía, y equidad evaluados, exigidos en el seguimiento del convenio, los cuales se atribuyen con ocasión al informe final radicado a la SED, el día 01-06-2015, por este organismo de control.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

Frente al hallazgo evidenciado en el presente informe, la entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Producto de la evaluación, se anexa Capítulo resultados visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente

MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte.

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Evaluación de la gestión fiscal desarrollada por la Secretaria de Educación Distrital, respecto al seguimiento del Convenio Interadministrativo Tripartito No. 3379/2014 con el fin de determinar si la gestión fiscal se realizó cumpliendo los principios de eficacia, eficiencia y economía.

En este sentido, el equipo auditor asignado verificó cada uno de los soportes relacionados con el avance, pagos, actividades, cumplimiento de obligaciones contractuales, revisión y análisis de los anexos y actuaciones correspondientes a la liquidación del convenio No.3379/14, actuaciones administrativas que se surtieron con el fin de hacer seguimiento al citado convenio, con ocasión del informe final radicado el 1 de junio de 2015, por este organismos de control.

3 RESULTADOS OBTENIDOS

La presente visita está enfocada al seguimiento del Convenio Interadministrativo Tripartito No. 3379-2014, cuyo objeto es “(...) *Aunar esfuerzos para garantizar las condiciones tanto de accesibilidad como de permanencia en el sistema educativo, para atender adecuadamente a jóvenes en alto riesgo de vincularse a actividades en conflicto con la Ley o vinculados a escenarios de violencia en la ciudad*”, el cual fue suscrito por La Secretaría de Educación Distrital, Secretaría de Gobierno Distrital, Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, el 6 de octubre de 2014, por un valor de \$12.975.013.826, cabe indicar que el seguimiento al presente convenio no se realizará a la totalidad de los recursos girados por la Secretaría de Educación Distrital; toda vez que lo concerniente al primer y segundo pago ya fueron objeto de evaluación, por este organismo de control, así las cosas, se procede hacer la evaluación a la inversión de los recursos por valor de \$5.103.863.892.00.

La Secretaría de Educación Distrital, suscribió el Convenio Interadministrativo tripartito No. 3379-2014, fundamentado en las disposiciones legales que obran en los estudios previos y en la minuta del convenio tales como: Artículos 45, 67, 365 y 366 de la Constitución Nacional, sentencia T-743/13, artículo 5º de la Ley 1622 de 2013 o Estatuto de Ciudadanía Juvenil, Acuerdo No. 489 de 2012, artículo 149 del Decreto 1421 de 1993, entre otros, conforme lo señalan en las actas de visita fiscal adelantada tanto en la Secretaria de Educación Distrital y el Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON.

Para el desarrollo del convenio de conformidad con los soportes aportados por la Secretaría de Educación del Distrito en medio magnético a este ente de control, IDIPRON en su propuesta estructuró la **OPERACIÓN DE LA ESTRATEGIA** del desarrollo del mismo de la siguiente manera:

“2.1. Fase 1. Focalización

Se han definido tres estrategias para desarrollar la fase de focalización:

a. Activación de redes provenientes del desarrollo del trabajo territorial: *la focalización se hace grupo a grupo, evitando reuniones grandes y siguiendo el protocolo propuesto. Esta tarea está en cabeza de la Secretaría Distrital de Gobierno a través de los/as gerentes territoriales, los/as gestores de convivencia y los/as gestores de jóvenes. También se trabajará con redes de apoyo locales que permitan ampliar la identificación de jóvenes y las lecturas de territorio, como líderes juveniles, JAC, ex pandilleros, organizaciones juveniles / ONG, gestores culturales/sociales, barras, equipamientos (UPI, Casas de la Juventud, Casas de la Igualdad, Casas de la participación, Casas de Justicia, Casas de Cultura).*

b. Activación de redes institucionales: *el IDIPRON focaliza a quienes han pasado por el sistema de responsabilidad penal adolescente y son mayores de edad; la Cárcel Distrital*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

focaliza a quienes están a punto de cumplir condena; el ICBF y otras Instituciones Distritales aportan sus caracterizaciones y listados; y se propone vincular a otros actores como la Pastoral Social y la UPJ.

c. Activación de bases de la Policía y la Fiscalía: para focalizar a jóvenes que hayan cometido delitos menores.

Los listados de jóvenes focalizados consolidados se entregan al Comité de Focalización, el cual revisa ciertos criterios básicos, para luego enviárselos a la Secretaría Distrital de Educación.

2.2. Fase

☐ **Secretaría Distrital de Educación:** certificará que las y los jóvenes focalizados no hayan ingresado al Sistema de Matricula del Distrito durante el último año.

☐ **Idipron:** revisará antecedentes penales y condenas vivas.

☐ **Secretaría Distrital de Gobierno:** establece el puente con la Fiscalía para aplicar la ruta de trabajo con los casos especiales (Conciliación, mediación, pre-acuerdo o principio de oportunidad).”

En el alcance del objeto del convenio interadministrativo, se estableció la cobertura hasta 5.000 jóvenes entre 18 y 28 años, en alto riesgo de vincularse a actividades en conflicto con la ley o vinculados a escenarios de violencia en la ciudad, que lleven por lo menos un año desescolarizados, lo cual se comprueba con el Sistema de Matriculas con el Distrito. El valor pactado para su ejecución fue de \$12.975.013.826, de los cuales \$10.207.727.786 corresponden a los aportes de la Secretaria de Educación Distrital.

La Secretaria de Educación Distrital, realizó dos desembolsos como se muestra a continuación:

FECHA DE DESEMBOLSO	VALOR TOTAL
20/02/15	\$2.041.545.557
22/04/15	\$3.062.318.335
TOTAL	\$5.103.863.892

Este valor fue evaluado por el equipo auditor en el informe radicado a la SED, el día 01-06-2015, el cual generó un “.. *Hallazgo Administrativo Fiscal en cuantía \$5.103.863.892, con presunta incidencia disciplinaria y penal por la destinación de recursos de la Secretaria de Educación Distrital al Convenio 3379 de 2014*”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Frente al seguimiento realizado al valor restante de lo pactado es decir los otros \$5.103.863.892, cabe indicar que de estos recursos la entidad desembolsó el valor de \$3.062.318.335, el día 25 de mayo de 2015, los cuales no fueron ejecutados por parte del IDIPRON, y serán reintegrados a la Secretaría de Hacienda con los respectivos rendimientos financieros, conforme está estipulado en el acta de liquidación. El valor de \$2.041.545.557, no se desembolsó por parte de la Secretaría de Educación Distrital, como se registra en el estado de cuenta del registro presupuestal No. 4778.

Cabe indicar que no se invirtieron los \$5.103.863.892, según la SED manifestó que no ingresaron al convenio todos los beneficiarios que se tenía proyectado cubrir; solo se vincularon 2.851 jóvenes, por lo que su ejecución fue del 48%. Así mismo señala la SED que algunos factores externos que no permitieron la vinculación de más jóvenes como se indica en el acta de visita del 20 de octubre de 2015, lo siguiente: ***“dificultades para salir de su barrio-territorio y/o movilizarse a otro punto de la ciudad, estigmatización por hacer parte del programa, falta de compromiso para cumplir los acuerdos, presiones de agentes externos para salir del programa, generación de expectativas que no se pueden cumplir, desinformación sobre el programa, desmotivación por el programa, falta de interés en lo que el programa ofrece, desconfianza en instituciones públicas, dificultad en la adquisición de hábitos que requiere pertenecer a este tipo de programa”*** ; ee. Que todos estos factores inherentes a la población y al programa dirigido a estos jóvenes elegibles, pueden repercutir en dificultades de la permanencia de la población en el programa y se han contemplado en la conceptualización y diseño operativo de la propuesta y en el mapa de riesgos; ff. Que así las cosas el convenio se encuentra estructurado para atender, inicialmente, ***hasta 5000 jóvenes***, en las condiciones antes descritas, ***siendo conscientes que tal número de personas puede variar constantemente durante la ejecución del convenio, según la dinámica misma y las especiales características de cada beneficiario (...)*** De esta forma se presentaron diferentes factores que determinaron la vinculación y la permanencia de los jóvenes en el programa afectando la ejecución del mismo, tal es el caso del proceso progresivo de vinculación de los jóvenes ya que fue dificultoso lograr que los jóvenes se presentaran, se vincularan y permanecieran en el programa. Otro factor que afectó el porcentaje de ejecución del presupuesto, fue la asignación de los cupos de nivel técnico para el personal vinculado. Asimismo, otro aspecto a tener en cuenta, fue el personal contratista vinculado para formación de academia que presta IDIPRON en educación básica primaria y secundaria por factores como, avance del periodo académico del año en el que se suscribió el convenio, meses de duración del convenio; por estos factores el IDIPRON asumió la contratación de este personal como contrapartida al convenio. En el inicio y desarrollo del convenio, dada la vinculación escalonada de los beneficiarios, el acompañamiento con personal docente psicosocial y de apoyo se asumió con personal directamente del IDIPRON, razón por la cual y por la cantidad de jóvenes vinculados no se generó contratación de nuevas personas para la ejecución del convenio según el rubro destinado para educación. Una vez consolidado el número de beneficiarios, se proyectó la vinculación del personal requerido, con plazos superiores al del plazo de terminación del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

convenio, ante la proyección por parte de IDIPRON de la continuidad de la estrategia Jóvenes en Paz. Por lo anterior, la inversión efectuada por IDIPRON no se causó con cargo a los recursos desembolsados por la SED. Finalmente, es importante tener en cuenta que las actividades del convenio fueron realizadas en las instalaciones y sedes propias del IDIPRON por lo que no fue necesario el alquiler de infraestructura adicional para la prestación del servicio. Resumiendo, no se invirtieron los recursos inicialmente pactados, ya que se habían planeado invertir en tres componentes: pago de docentes, apoyo a la permanencia escolar y arrendamientos. Solo se invirtió en la atención de 2.851 beneficiarios, lo cual concurrentemente disminuyó el valor final del convenio en los aportes en dinero de la SED y en los de especie de IDIPRON y tal y como ya lo mencioné los beneficiarios utilizaron la capacidad física instalada de IDIPRON no siendo necesaria la utilización de los recursos por concepto de arrendamientos. Sobre la continuidad del convenio se dispuso su terminación y la continuidad del servicio a los iniciales beneficiarios está siendo actualmente asumida por IDIPRON”.

Con base en lo anterior se procedió a dar por terminado el convenio interadministrativo tripartito No. 3379 del 6 de octubre de 2014, por vencimiento del plazo convenido, procediendo a elaborarse el acta de liquidación el día 5 de octubre de 2015. En la misma se refleja lo siguiente:

“2. INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

Detalle de los proyectos de inversión o rubros de Financiamiento de las entidades participantes en el Convenio:

2.1 POR SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL

Nombre de los Proyectos de Inversión o Rubros de Financiamiento	Código del Proyecto o Rubro
888 “Enfoques diferenciales”	3311401030888114

Disponibilidades Presupuestales	No.	Valor	Fecha Expedición
ENFOQUES DIFERENCIALES	3478	\$10.317.275.527	03/10/2014

Registros Presupuestales	No.	Valor	Fecha Expedición
ENFOQUES DIFERENCIALES	4778	\$10.207.727.786.00	06/10/2014

3. VALORES PACTADOS EN EL CONVENIO

DESCRIPCIÓN	VALOR
Valor total del convenio	\$12.975.013.826
Aporte en dinero SED:	\$10.207.727.786

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Aporte en especie IDIPRON :	\$2.354.286.040
Aporte en especie SDG:	\$413.000.000
Valor de las adiciones	\$0
Valor final del convenio:	\$12.975.013.826

4. ESTADO FINANCIERO

DESCRIPCIÓN	VALOR
Valor total ejecutado del aporte en dinero de la SED	\$5.001.990.000
Valor total ejecutado del aporte en especie de IDIPRON	\$814.953.036
Valor total ejecutado del aporte en especie de SDG	\$412.996.437

VALOR FINAL EJECUTADO	\$ 6.229.939.473
DIFERENCIA VR. CONVENIO - VR. EJECUTADO	\$ 6.745.074.353
DIFERENCIA ENTRE EL APOORTE EN DINERO DESEMBOLSADO POR LA SED Y EL VALOR EJECUTADO. VALOR NETO A REEMBOLSAR A LA SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL POR IDIPRON	\$ 3.164.192.227
VALOR NO DESEMBOLSADO POR LA SED”	\$ 2.041.545.559

En visita administrativa realizada al Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON el día 23 de octubre del año en curso, se consignó que el supervisor por parte de esta institución laboró hasta el 5 de octubre de 2015, es decir hasta el día que se suscribió el acta de liquidación del convenio 3379 de 2014, llama la atención en el desarrollo de la diligencia adelantada al IDIPRON, que esta entidad continua adelantando el proyecto 968 con sus propios recursos el cual dentro de sus líneas estratégicas está la de jóvenes en paz; **sin requerir de los recursos de la SED**; así mismo el IDIPRON para dar continuidad y cubrimiento a la población que se tenía estimada en el convenio Interadministrativo 3379 de 2014, es decir hasta los 5.000 jóvenes, expone que terminado y liquidado el convenio no se ve afectado en la órbita de su misionalidad, cuando manifiesta: “No porque el IDIPRON dentro de su proyecto 968 y en el marco de su misión institucional cuenta con la estrategia jóvenes en paz que apunta a restablecer derechos a la población atendida por el convenio. Los recursos fueron con el presupuesto autorizado 2015, cabe indicar que el IDIPRON continua con esta estrategia atendiendo a los jóvenes en el rango de edad que viven en los barrios priorizados pero que no figuraban en la base de datos de la SED, el cual era requisito indispensable en el marco del convenio y esto disminuye el espectro de jóvenes. Actualmente hay 6200 jóvenes vinculados a la estrategia jóvenes en paz. Los que venían del convenio más los que atendía el IDIPRON. Que no tenían los requisitos que exigía la SED, puntualmente figurar en la base de datos de la SED”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.1 Hallazgo Administrativo. En el acta de liquidación del 5 de octubre de 2015, la causal de terminación no es acorde en su contenido.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes en relación con la decisión tomada para finiquitar el convenio interadministrativo tripartito 3379 de 2014, no resulta coherente ni clara la motivación que sustentan las causas de la terminación y consecuente liquidación de éste, al indicar como tal “el vencimiento del plazo convenido”, cuando se trataba de un proyecto de vital importancia en el eje estratégico del plan de desarrollo Bogotá Humana, en el marco de la política pública y que en el texto del acto de liquidación se deja claro que la motivación es “...a que no ingresaron al convenio todos los beneficiarios que se tenía proyectado cubrir...”

En el acta de liquidación, se puede establecer que en el acápite “4.4 BALANCE DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA”, las entidades intervinientes aducen circunstancias que conllevaron a que el convenio no se continuara ejecutando, consideraciones que fueron observadas por el ente de control en el informe radicado el 1 de junio de 2015, así mismo en la citada acta se estableció un término de treinta (30) días calendario, para consignar en la Tesorería Distrital el saldo como los rendimientos financieros.

Ahora bien, si se tratase solo del vencimiento del plazo, la ley establece la posibilidad de realizar prorrogas a cualquier acuerdo de voluntades.

Lo anterior contraviene los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

La entidad manifiesta que la fecha del acta de liquidación es del 5 de octubre de 2015 y no del 6 de octubre del año en curso, así mismo, se indica que la Ley 83 de 1993, por medio de la cual se aprobó “acuerdo sobre C.A.C internacional”. No es fundamento legal para la presente observación.

Si bien se presentó un error mecanográfico, este es subsanable acorde a lo establecido por el Código de Procedimiento Civil, por lo anterior se hace la corrección de digitación.

De otra parte, al indicar que la causal de la liquidación obedece a agotamiento de plazo tal como se previó contractualmente. Premisa que no es de recibo como quiera que en el contexto del acta de liquidación, no se evidencian argumentos concretos y que apunten a contextualizar la causal de terminación del convenio referente al plazo; contrario a ello, se evidencia en la citada acta que el nivel de ejecución general del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

convenio alcanzo el 48% y la ejecución en relación al rubro “apoyo económico a la permanencia” fue del 64%.

Por lo anterior se configura Hallazgo Administrativo. En el acta de liquidación del 5 de octubre de 2015, la causal de terminación no es acorde en su contenido y deberá hacer parte del plan de mejoramiento.

INFORME FINAL

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANEXO

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	1	N.A	3.1
2. DISCIPLINARIOS	0	N.A	
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0	0	

N.A: No aplica.