

INFORME RESULTADOS

ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PAE DEPARTAMENTO DE CALDAS Y MUNICIPIOS DE MANIZALES, CHINCHINÁ, LA DORADA Y RIOSUCIO VIGENCIA 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016

> CGR-CDSS- No. 70 Octubre de 2016



INFORME RESULTADOS ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PAE DEPARTAMENTO DE CALDAS Y MUNICIPIOS DE MANIZALES, CHINCHINÁ, LA DORADA Y RIOSUCIO VIGENCIA 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora General de la República

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralor Delegado para el Sector Social

José Antonio Soto Murgas

Directora de Vigilancia Fiscal Sector Social

Carolina Sánchez Bravo

Gerente Departamental

Jorge Alberto García García

Ejecutivo de Auditoría

Marcela Sáenz Trujillo

Supervisora

Claudia Isabel Berbeo Nocua

Responsable de Auditoría

Gloria Marcela Ramírez Maldonado

Supervisor Encargado

Gustavo Giraldo López

Responsable Auditoría

María del Carmen Gómez Loaiza

Equipo de Auditores

Gloria Mariela Cano Jaramillo Luis Fernando Zuluaga Duque Jorge Eduardo Villegas Álvarez Carlos Alfonso López Mejía Hernán Arias Orozco

Geovanny Murcia Bermeo

Jorge Hernán Carvajal Cifuentes



TABLA DE CONTENIDO

1.	•	OBJ	JETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	4
2.		HEC	CHOS RELEVANTES ENCONTRADOS	7
	2.1	C	ONTRATACIÓN	7
	2.	1.1	Operadores	7
	2.	1.2	Modalidades de contratación	12
3		CON	NCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	13
	3.1	HA	ALLAZGOS	15
	3.2	ΡL	LAN DE MEJORAMIENTO	15
4		CON	NCLUSIONES Y RESULTADOS	16
	4.1	DE	EPARTAMENTO DE CALDAS	16
	4.2	M	UNICIPIO DE MANIZALES	26
	4.3	M	UNICIPIO DE LA DORADA	42
	4.4	М	UNICIPIO DE RIOSUCIO	68
	4.5	M	UNICIPIO DE CHINCHINÁ	77
	4.	6.1	Manizales	81
	4.	6.2	Município de Viterbo	82
5		ANE	XOS	83



84111 -

Señor RICARDO GÓMEZ GIRALDO Gobernador de Caldas (E)

Señor JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Alcalde Manizales – Caldas

Señor DIEGO PINEDA ÁLVAREZ Alcalde La Dorada-Caldas

Señor BERNARDO ALEY HERNÁNDEZ AYALA Alcalde Riosucio-Caldas

Señor SERGIO LÓPEZ ARIAS Alcalde Chinchiná- Caldas

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial al Programa de Alimentación Escolar – PAE; reglamentada por las Resoluciones Nos. 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, emanadas por este ente de control.

1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Se adelantó Actuación Especial de Fiscalización al Programa de Alimentación Escolar – PAE, orientada a evaluar los resultados del Programa durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016 al Departamento de Caldas y los municipios de Manizales, Chinchiná, La Dorada y Riosucio, incluyendo los diferentes actores (Ministerio de Educación Nacional, Gobernación y Municipios).



Los recursos auditados ascendieron a \$39.506,7 millones discriminados así:

Cuadro No. 1 Fuentes de Recursos Auditados Vigencias 2015 y 2016 (Cifras en Millones de \$)

	(Cirras en Millones de \$)	Valor (En	Valor (En
ENTIDAD	FUENTE DE FINANCIACIÓN	Millones)	Millones)
	·	Vigencia	Primer Sem
ļ		2015	2016
\ .	Ministerio de Educación Nacional PAE	6.085,0	0
<u> </u>	Sistema General de Participaciones	377,5	329,1
Municipio de	Recursos Propios	0	1.831,9
Municipio de Manizales	Fuentes Especiales CONPES	0	1.681,4
Warnzales	Recursos del Balance Cuentas Especiales	0	191,6
	Regalías	0	0
	Sub total	6.462,5	4.034,0
	Ministerio de Educación Nacional DAE	10 400 7	0 440 5
	Ministerio de Educación Nacional PAE	10.402,7	3.413,5
	Sistema General de Participaciones	8.035,2	0
Departemente	Fuentes Especiales CONPES	0	0
Departamento de Caldas	Recursos del Balance	. 324,6	0
uo Oaidas	Regalías	6054,7	0
	Ministerio de Educación Nacional Rec no		
	ejecutados en el 2015	0	46
	Subtotal	24.817,2	3.459 <u>,</u> 5
	Sistema General de Participaciones	305,5	0
Municipio de	Regalías	264,7	0
La Dorada	Subtotal	570,2	0
Municipio de			
Riosucio	Sistema General de Participaciones	153	10
	Subtotal	153	10
	TOTAL RECURSOS AUDITADOS	32.002,9	7.503,5

Fuente: Información Entidades

Los objetivos específicos planteados fueron los siguientes:

- a. Verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la contratación de estas modalidades de alimentación en las vigencias 2015 — y primer semestre de 2016.
- b. Establecer si, en las vigencias objeto de la actuación, se cumplieron los lineamientos técnico administrativos del programa PAE.



c. Verificar el manejo de los recursos asignados al programa, por parte de los diferentes actores que participan en su ejecución (cumplimiento de objetos contractuales), evaluación y seguimiento.

Es necesario precisar que la presente Actuación circunscribió su análisis a la muestra contractual, tomada a partir de la contratación cuyas fuentes de financiación mayoritarias fueron los recursos de regalías, transferencias Ministerio de Educación Nacional y Sistema General de Participaciones. La CGR programó la actuación especial para este Ente Territorial con el fin de analizar cómo ha sido la operación de estos programas con los recursos antes señalados, en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.



2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS

2.1 CONTRATACIÓN

2.1.1 Operadores

Para la ejecución de los recursos aportados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Departamento de Caldas suscribió el convenio interadministrativo N°. 868 de 2014 y, a través de la Resolución 16480 de 2015 del Ministerio de Educación, se asumió la ejecución mediante la suscripción de contratos con el operador. Todas las operaciones ejecutadas se hicieron en forma descentralizada. Para la operación del programa de alimentación escolar en los municipios no certificados, el Departamento suscribió tres. (3) contratos en la vigencia 2015 por \$28.896,5 millones y, para la operación hasta junio de 2016, el Departamento suscribió (4) convenios de asociación por \$13.466,2 millones. A continuación, se presenta el cuadro de contratación para el programa:



Cuadro No.2 Relación de Contratos Suscritos por la Gobernación de Caldas Vigencia 2015 - (Valores en Millones de \$)

Entidad Territoriai	Convenio nro.	Fuente recursos	Valor convenido	Contratista	Rep. Legal UT	integrantes UT	Rep. Legal	Municipios donde se ejecuto
	28012015- 0022	MEN	\$ 6.898,6 ADICIÓN 1 \$ 309,1 ADICIÓN 2 \$ 1.545,8 ADICIÓN 3 \$ 1.D30,5 ADICIÓN 4 \$455,7 TOTAL \$10.039,9	Asociación Gota de Leche			Ana Judith Salazar Lozada	MODULO I MUNICIPIO S (Magdalena Caldense): La Dorada, Norcasta! Sarmaná y Victoria MÜDULO II MUNICIPIO S (Oriente Cercano): Pensilvalia, Marquetalia, Marquetalia, Marquetalia, Marguetalia, Marquetalia, Marguetalia, Moulcipio S (Centro sur): Chinchiná, Paleetiha Villamaría y Nolra MÓDULO IV MUNICIPIO S (Norte): Aguadás Pácore Salamina y Aranza y
Gobernación de Caldas	29012015- 0028	MEN.	\$ 3.580,4 ADICIÓN 1 \$ 165,2 ADICIÓN 2 \$ 771,2 ADICIÓN 3 \$ 550,8 ADICIÓN 4 \$ 220,3 TOTAL \$5,287,9	UT ABC Nutricional Caldas	Oscar Javier Reino Rodríguez	Fundación Unidos por Colombia Asoclación de Bachilleres de la Comunidad Parroquial San Nicolás de Tolentino	William Enrique Diz Berrio Oscar Javier Reino Rodríguez	MÓDULOV MUNICIPIO S (Bajo Occidente): Anserma, Vitertoi, Belalcázár, Risarsida y San José MÓDULO VI MUNICIPIO S (Alto Occidenta): Marmátoi, Riosudio, Supia, La Merced y Filadelfia
	27072015- D578	MEN REGALIAS RECURSO S PROPIOS	13.588,8	UT Liber Cordillers 2015	David Enrique Conde Calderón	Proalimentos Liber SAS Corporación para el Desarrollo Social Tanal Jawa	Jairo Humberto Becerra Rojas David Enrique Conde Calderón	MODULO I MUNICIPIO S (Magdalena Caldense): La Dorada, Norcesta, Samenha y Victoria MUNICIPIO S (Oriente Cercano): Penellyania, Marquetalia, MoDULO II MUNICIPIO S (Centro sury): Chinchinia, Villamarfa y Nelra, MÓDULO IV MUNICIPIO S (Norte): Aguiadas Pacore Salsmina y Aranzazu MÓDULO IV MUNICIPIO

Fuente: Información reportada por la entidad



Cuadro No.3 Relación de contratos suscritos por la Gobernación de Caldas primer semestre 2016 (Valores en millones de \$)

	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		Valores en mill	ones de \$)	,			
Entidad Territoria:	Convenio nro.	Fuente recursos	Valor convenido	Contratista	Rep. Legal UT	integrantes UT	Rep. Legai	Municípios donde se ejecutó
						Asociación Gota de Lecha	Ana Judith Salazar Lozada	Neira, Aranzazu,
	22012016- 0001	MEN RECURSO S PROPIOS	3.086,5	UT PAE Gota- Coasbiana	An'a Judith Salazar Lozada	Cooperativa da Asociacionas de Hogaras de Bienestar Familiar - COASBIENA	Silvia Rincón Acevedo	Filadeifia, La Merced, Aguadas, Pacora, Saiamina y Maruianda
	22012016- 0002	MEN RECURSO S PROPIOS	464,3	UT Buen Comienzo	Gladys Castaño Medina	Asociación Pronutrición y Educación de Familias Como Entidad da Servicio Social, Cuitural y Educativo - FAMISER	Giadys Castaño Madina	Panslivania
						Pastoral Social Caritas La Dorada	Jose Alberto Aristizabal Franco	
Gobernación :	22012016- 0003		3.276,5	UT Nutramos Caldas	Paule [*] Andrea Valencia Otálvaro	Comité Asesor Voluntario de Nutrición - Nutrir- FUNDACIÓN NUTRIR	Paula Andrea Valencia Otálvaro	La Dorada, Norcasia, Belaicazar, San Jose, Risaralda, Viterbo, Samana y Victoria
de Caidas						Fundación para el Desarrollo Comunitario da Samana - FUNDECOS	Maria Lorena Echeverry García	
						Fundación Cruzada Social	Dora Luz Vélez Medina	
	22012016- 0004				•	Cooperativa Multiactiva de Asociados y Asociaciones de los Hogares Comunitarios de Bienestar J COOASOBIE N	írma Lucia Garzón Rivera	Chinchiná, Palestina, Marquetalla,
			\$6.480	UT Ecosolidaria	Irma Lucía Garzón Rivera	Salud y Trabajo Comunitario - COOPSALU DCOM	Luz Mary Osorio Llands	Marmato, Alosucio, Supía, Anserma, Villamaría y Manzanares

Fuente: Información reportada por la entidad



Cuadro No.4

Relación de contratos suscritos por el Municipio de Manizales vigencia 2015

(Valores en millones de \$)

MUNICIPIO	NÚMERO CONTRATO	'VALOR (En Millones)	CONTRATISTA	Rep. Legal
	1501160009	322,9	Fundación Cruzada Social	Dora Luz Vélez Medina
	1501160010	967,3	Cooperativa Multiactiva de Asociados y Asociaciones de los Hogares Comunitarios de Bienestar -COOASOBIEN	Irma Lucía Garzón Rivera
	1501160011	967,3	Comité Asesor Voluntario de Nutricion -Nutrir- FUNDACION NUTRIR	Paula Andrea Valencia Otálvaro
	1501160012	967,3	Asociación Gota de Leche	Ana Judith Salazar Lozada
	1503060180	269,0	Asociación Gota de Leche	Ana Judith Salazar Lozada
	1503060181	266,0	Cooperativa Multiactiva de Asociados y Asociaciones de los Hogares Comunitarios de Bienestar -COOASOBIEN	Irma Lucía Garzón Rivera
Municipio de Manizales	1503060182	256,9	Comité Asesor Voluntario de Nutricion -Nutrir- FUNDACION NUTRIR	Paula Andrea Valencia Otálvaro
	1503060183	114,9	Fundación Cruzada Social	Dora Luz Vélez Medina
	1506240517	299,8	Fundación Cruzada Social	Dora Luz Vélez Medina
	1506240522	898,2	Cooperativa Multiactiva de Asociados y Asociaciones de los Hogares Comunitarios de Bienestar -COOASOBIEN	Irma Lucía Garzón Rivera
	1506240523	898,2	Comité Asesor Voluntario de Nutricion -Nutrir- FUNDACION NUTRIR	Paula Andrea Valencia Otálvaro
	1506240524	898,2	Asociación Gota de Leche	Ana Judith Salazar Lozada
	1506240526	98,3	Fundación Cruzada Social	Dora Luz Vélez Medina
	1506240527	147,4	Asociación Gota de Leche	Ana Judith Salazar Lozada

Fuente: Información reportada por la entidad

Cuadro No.5 Relación de contratos suscritos por el Municipio de Manizales primer semestre 2016 (Valores en millones de \$)

MUNICIPIO	NÚMERO CONTRATO	VALOR (En Millones)	CONTRATISTA	Rep Legal
Municipio de	1602010036	\$2.019	Cooperativa Multiactiva de Asociados y Asociaciones de los Hogares Comunitarios de Bienestar -COOASOBIEN	Irma Lucía Garzón Rivera
Manizales	1602010038	\$2.015	Comité Asesor Voluntario de Nutricion -Nutrir- FUNDACION NUTRIR	Paula Andrea Valencia Otálvaro

Fue nte: Información reportada por la entidad

A continuación, se presenta la contratación de los municipios que no participaron en la bolsa del 2015 y que fueron seleccionados dentro de la muestra:



Cuadro No.6 Relación de contratos suscritos por el Municipio de Riosucio Período enero de 2015 a junio de 2016 (Valores en millones de \$)

Vige ncia	Modalidad contratación	No. Contrato	Operador	Fuente de recursos	Valor Inicial	Adicio nes	Valor total contrato	Total pagado a la fecha de la auditoría
	Suministro - Contratación Mínima Cuantía	lpcs-388- 14	Salazar Guerrero Jhon Jaime Dotación Restaurantes	SGP Educación	9,5	0	9,5	9,5
•	Suministro - Contratación Mínima Cuantía	IPCS- 251-15	Salazar Guerrero Jhon Jaime - Complementos Multivitaminicos población 0 a 5 años	SGP	10,7	, 0	10,7	10,7
	Servicio de Alimentación - SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTÍA	CP 009- 2015	Centro de Capacitación e Integración Indígena INGRUMA - Alimentación Escolar	SGP Educación	133,6	0	133,6	133,6
2015	Suministro - Contratación Mínima Cuantía	lpcs-265- 15	Proveer Institucional SAS - Dotación Restaurantes	SGP Educación	9,9	0	9,9	9,9
	Convenio interadministrativo – Contratación directa	Nro. 004 - 2015	Institución Educativa San Lorenzo - Alimentación Escolar	SGP Resguardos indígenas	9,7	0	9,7	9,7
İ	Convenio interadministrativo – Contratación directa	Nro. 003 - 2015	Centro Educativo San José - Alimentación Escolar	SGP Resguardos indígenas	3,3	0	3,3	3,3
	Convenio interadministrativo – Contratación directa	Nro. 005 - 2015	Institución Educativa San Jerónimo - Alimentación Escolar	SGP Resguardos indígenas	8,0	0	8,0	8,0
		ТОТ	AL		·184,8	0	184,8	184,8

Fuente: Alcaldía Municipio de Riosucio - Información contractual, presupuestal, financiera y consultas en www.contrato.gov.co

Cuadro No. 7 Relación de contratos suscritos por el Municipio de La Dorada Vigencia 2015

Vigen cia	Ente Territorial	Modalida d contrataci ón	No. Contrato	operador	Fuente de recursos	Valor Inicial	Adiciones	Valor total contrato	Total pagado
2015	Municipio de la Dorada	Convenio de Asociación con particulare s	19031503	Asociación Juvenil Visión Futura	PAE SGP y REGALÍAS CDNPES 151 PAE (+) Recursos Operardor	\$ 570 529,3 Aporte Municipio. 40,8 Aporte Asociación	\$ -	\$ 570	\$ 529

Fuente: Alcaldía de la Dorada



2.1.2 Modalidades de contratación

A partir de la contratación suscrita por la Gobernación de Caldas, en la vigencia 2015 se realizaron tres (3) licitaciones públicas y, para el primer semestre de 2016 se celebraron (4) convenios de asociación. El municipio de La Dorada suscribió un (1) convenio de asociación y Riosucio un contrato de suministro a través de la modalidad de selección abreviada de menor cuantía, ya que estos municipios no participaron en la bolsa común correspondiente a la vigencia 2015.

En cuanto al municipio de Manizales, celebró durante la vigencia 2015 catorce (14) Convenios de Asociación y durante el primer trimestre de 2016 dos (2) convenios de asociación.



3 CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Las entidades territoriales certificadas objeto de la Actuación Especial fueron: Gobernación de Caldas y municipio de Manizales. Igualmente se realizaron visitas a los municipios no certificados de: La Dorada, Riosucio y Chinchiná. También se visitó el Municipio de Viterbo con el fin de atender la denuncia presentada, relacionada con el PAE. Además, se visitaron algunas Instituciones Educativas en los Municipios de Villamaría y Neira con el fin de constatar que el servicio de alimentación escolar fuera recibido por los estudiantes beneficiados por el programa, de acuerdo con lo contratado por la Gobernación de Caldas.

En desarrollo de la Actuación Especial realizada por la CGR a la Gobernación de Caldas y municipios seleccionados, se observaron las deficiencias que se describen a continuación:

- En la Gobernación de Caldas y en los municipios de Manizales y La Dorada se acudió a la figura de convenio de asociación para evitar el proceso normal de contratación, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.
- Las manipuladoras contratadas por los operadores en algunos casos no cuentan con afiliación a salud en el Régimen Contributivo y se encuentran afiliadas al Régimen Subsidiado.
- En el municipio de Chinchiná, verificada la ejecución del programa de alimentación escolar PAE en las instituciones educativas, se observó que para la vigencia 2015 no se encontraba conformado el Comité de Alimentación Escolar y, si bien para la vigencia 2016 se cuenta con dicho Comité, la periodicidad de las reuniones no es la que se exige en los lineamientos del programa.
- En el Municipio de La Dorada el convenio de asociación suscrito para la vigencia 2015 entre el Municipio y la Asociación Juvenil Visión Futura, inicia sus dificultades en el hecho de que el ente territorial haya elaborado un estudio previo considerando al mencionado operador como único oferente, se presenta menor cantidad de raciones entregadas respecto a las convenidas, precios superiores a los del mercado para dichas raciones, compra de menaje por



parte del operador para las sedes educativas sin una existencia definida de su necesidad, cobro por parte del operador al ente territorial de valores superiores a los establecidos en las facturas de compra de los elementos y la no contabilización del menaje adquirido en los estados contables del municipio, son muestra de lo acontecido en el desarrollo del mencionado convenio de asociación en el Municipio de La Dorada.

- De la visita practicada al municipio de Riosucio, con el fin de verificar la
 ejecución del programa de alimentación escolar PAE en las instituciones
 educativas, se observó que si bien cuenta con el Comité de Alimentación
 Escolar, no se reúnen con la periodicidad que se exige en los lineamientos del
 programa.
- Se encontró en dos instituciones, manipuladoras que no contaban con uniforme completo y, por ende, no adecuado.
- La Gobernación de Caldas por medio de la Secretaría de Educación Departamental solicitó en enero 25 de 2016 a cada municipio no certificado en educación, conformar una bolsa común de recursos del PAE, sin embargo, a la fecha de la auditoría no se ha firmado convenio interadministrativo de adhesión a la bolsa común PAE, ni giro de recursos a la Secretaría de Educación Departamental por parte de los municipios.
- En los contratos suscritos con los recursos de la asignación especial para resguardos indígenas AESGPRI Riosucio, destinados al programa de alimentación escolar, se observan imprecisiones contractuales que conllevaron a deficiencias en la ejecución contractual.

En conclusión, la operación del Programa de Alimentación Escolar efectuada en las vigencias 2015 y primer semestre de 2016 por las entidades territoriales objeto de la actuación, presenta debilidades en los procesos de ejecución y seguimiento contractual.

No obstante, las deficiencias señaladas en los párrafos anteriores, se conceptúa que los entes territoriales auditados dieron cumplimiento a los lineamientos técnico- administrativos del programa PAE. Igualmente, se dio cumplimiento a la normatividad que regula la contratación de estas modalidades de alimentación en la vigencia 2015. Para el primer semestre de 2016, la Gobernación de Caldas no dio cumplimiento a las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992).

En cuanto al manejo de los recursos asignados al programa, se concluye que se dio cumplimiento a los objetos contractuales con su respectiva evaluación y seguimiento, excepto lo observado en el municipio de La Dorada.



3.1 HALLAZGOS

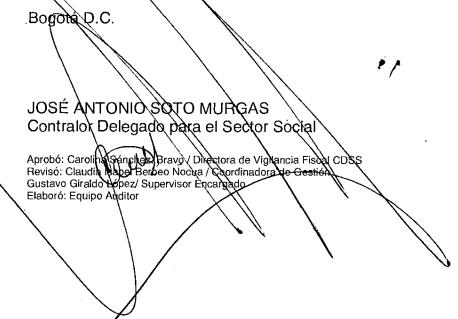
En desarrollo de la Actuación, se determinaron dieciocho (18) hallazgos, de los cuales once (11) tienen presunta connotación disciplinaria y dos (2) tienen alcance fiscal por \$173,5 millones. Dos (2) con otra incidencia (Un hallazgo se trasladará al Ministerio de Trabajo para lo de su competencia y en otro se solicitará inicio de una Indagación Preliminar).

3.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe presentar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser registrado en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes- SIRECI- dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución N°7350 de 29 de noviembre de 2013.

Con el propósito de activar en el aplicativo SIRECI la funcionalidad para la suscripción del plan de mejoramiento, una vez reciba el informe, de manera inmediata, la entidad deberá reportar la fecha de recepción del informe al correo soporte_sireci@ ontraloria.gov.co. El incumplimiento de esa entidad en el reporte de esta fecha solicitada no modifica los términos para la suscripción del plan de rejoramiento.





4 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

4.1 DEPARTAMENTO DE CALDAS

El Departamento Nacional de Planeación aprobó para el Departamento de Caldas con recursos del Sistema General de Regalías, un proyecto identificado con la ficha de proyectos nro. 2015000040007 denominado "Servicio de restaurante escolar como estrategia de acceso y permanencia en los 26 municipios no certificados del departamento de Caldas", sector educación por \$9.457,9 millones de los cuales \$8.108,9 millones de recursos de regalías y \$1.348,9 millones recursos propios del Departamento. El proyecto fue aprobado mediante Acuerdo nro. 018 de junio 16 de 2015 emanado del Órgano Colegiado de Administración y Decisión — OCAD Región Eje Cafetero.

Para el efecto, los recursos del proyecto fueron ejecutados a través de la licitación pública nro. LP-SED-005-2015 mediante la cual se adjudicó el contrato 27072015-0578 suscrito en julio 27 de 2015 por \$ 13.568,8 millones, además de los recursos de regalías y del departamento, se apalancó el proyecto con recursos de la Asignación Especial Sistema General de Participaciones Alimentación Escolar y Ministerio de Educación Nacional a través del convenio N°. 868 de 2014.

Cuadro No.8

Fuente de recursos PAE y ejecución vigencia 2015

(En millones de \$)									
FUENTE DE RECURSO	PPTO DEFIN	CDP EXP	RPC EXP	TOT.OB LIG	TOTAL PAGOS	CUENTAS POR PAGAR	NO EJECUTA DO		
REGALÍAS	8.608,0	8.431,9	8.431,9	8.431,9	6.054,7	2.377,2	176,1		
TRANS. DE LA NACIÓN SGP TRANS. DE LA NACIÓN MEN	10.313,4 10.402,7	, =	8.035,2 10.402,7	8.035,2 10.402,7	8.035,2 10.402,7	0,0			
REC DEL BALANCE TRANS. DE LA NACIÓN	450,0	324,6	324,6	324,6	324,6	0,0			
TOTAL	29.775,2	27.194,4	27.194,4	27.194,4	24.817,2	2.377,2	2.580,8		

Fuente: Gobernación de Caldas



Cuadro No.9 Fuente de recursos PAE y ejecución vigencia primer semestre de 2016 (En millones de \$)

FUENTE DE RECURSO	PPTO DEFIN	TOT.EXP.C DP	RPC exp	TOT.OB LIG	TOTAL PAGOS
NACIÓN	13.164,9	7.329,5	7.194,7	3.413,5	3.413,5
MEN REC NO EJEC EN 2015	833,5	833,5	833,5	46,3	46,3
SISTEMA GRAL REGALÍAS	2.182,8	0,0	0,0	. 0,0	0,0
TOTAL	16.181,2	8.163,0	8.028,2	3.459,8	3.459,8

Fuente: Gobernación de Caldas

De la muestra tomada en la ejecución del proyecto, se concluye que el Departamento de Caldas cumplió en los establecimientos educativos, con las actividades que brinda complemento alimentario en las modalidades de ración industrializada de refrigerios y ración de almuerzo preparado en sitio, para los 26 municipios de Caldas no certificados en educación.

Hallazgo No. 1 Convenio Interadministrativo – Bolsa Común Departamento de Caldas

Decreto 1852 de septiembre 16 de 2015 emanado por la Presidencia de la República, reglamenta lo referente al programa de alimentación escolar y fija funciones para las entidades territoriales que se encuentran definidas en el artículo 2.3.10.4.3 y expresa en el numeral 10 del artículo mencionado que: 10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe: a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.

Mediante la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, el Ministerio de Educación expide los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), fija las condiciones para la prestación del servicio, establece en el artículo 1 numeral 2.2 lo relacionado a la bolsa común de la siguiente forma:

"2.2. Bolsa Común de Recursos: Para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales podrán utilizar los siguientes mecanismos:





- a) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC;
- b) Celebración de Convenio Interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a estas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción;
- c) Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio;
- d) Cualquier otro mecanismo jurídico que garantice la adecuada implementación del PAE con la administración y ejecución de los recursos por las ETC, de acuerdo con estos lineamientos."

En enero 25 de 2016, la Secretaría de Educación Departamental remitió a los municipios no certificados, solicitud de carta de intención para conformar bolsa común de recursos del programa de alimentación escolar vigencia 2016.

En mayo 20 de 2016, la Gobernación de Caldas solicita a la Asamblea Departamental de Caldas sean incluidas modificaciones al presupuesto para segundo debate del proyecto de Ordenanza nro. 006 de 2016, en el artículo primero, que se incrementen los ingresos corrientes por \$5.830 millones, por concepto del programa de alimentación escolar PAE para el sector Educación. El valor solicitado a adicionar, corresponde a \$3.960 millones por adición Resolución del Mineducación Nro. 16480 de octubre 05 de 2015 y \$1.870 millones por llamado a todos los alcaldes municipales a conformar bolsa común, quienes enviaron las respectivas cartas de intención y los certificados de disponibilidad presupuestal.

La Ordenanza 780 de junio 09 de 2016 y Decreto de Distribución N°. 131 de 2016, aprueban incorporar ingresos de los recursos de bolsa común por \$1.875 millones para iniciar procesos de contratación con operadores para la ejecución de programa en el segundo semestre de esta vigencia.

De la revisión al Programa de Alimentación Escolar PAE del Departamento de Caldas vigencia 2016, se concluye que el Departamento no ha suscrito el convenio interadministrativo o formalizado mecanismo jurídico válido, entre la



Secretaría de Educación Departamental de Caldas y los municipios para establecer la bolsa común que hace alusión el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 y con base en ello, se comprometieron recursos que involucraban los asignados al programa PAE del Sistema General de Participaciones de los municipios a través de un contrato PAE sin que hasta la fecha de la presente Actuación los municipios hayan realizado los giros respectivos, ni se hayan recibido por la Gobernación los dineros objeto de la Ordenanza 780 de 2016.

Cuadro No.10 Relación de certificados de disponibilidad presupuestal de la Secretaría de Educación de Caldas que incluyen ejecución en Municipios no Certificados Julio de 2016 – Bolsa Común

 (Valores en Millones)

 CDP
 VALOR
 RE

 00005120
 1.183,1
 Departa

FECHA	CDP	VALUK	RECURSO
Julio 12/16	3500005120	1.183,1	Departamento
Julio 12/16	3500001898	3.959,9	Adición MEN
Julio 12/16	2200001939	1.875,4	Bolsa común ET no C
Mayo 03/16	3500001847	8.162,9	Nación
	TOTAL	15.181,4	

Fuente: Secretaría Departamental de Caldas - Información contractual y consultas en www.contrato.gov.co

Cuadro No. 11 Relación de contratos suscritos por la Secretaría de Educación de Caldas que incluyen Ejecución en Municipios no Certificados Julio de 2016 – Bolsa Común (Valores en Millones)

FECHA CONT	CONTRATO	VALOR PAE	VALOR CONVINIEN TE	VALOR TOTAL	CONTRATIS TA	FECHA RP	RP	VALOR PAE
Julio 19/16	19072016 - 0436	1.000,4	54,1	1.054,6	COBIENEST AR (Riosucio y Marmato)	Julio 21/16	4500011644	1.000,4
Julio 19/16	19072016 - 0437	5.936,7	339,0	6.275,7	UT AMOR POR · CALDAS (23 Municipios)	Julio 21/16	4500011643	5.936,7
Julio 19/16	19072016 - 0438	213,9	12,8	226,7	COOPSALU DCOM (Palestina)	Julio 21/16	4500011648	213,9
	TOTAL	7.151	405,9	7.556,9			TOTAL	7.151

Fuente: Secretaría Departamental de Caldas – Información contractual y consultas en www.contrato.gov.co

Lo anterior, causado por deficiencias de control en la conformación de la bolsa común con los municipios no certificados en educación, lo que genera riesgos en el manejo contractual, presupuestal y de tesorería del ente departamental.



La entidad respondió que si bien no suscribió el convenio interadministrativo, optó como mecanismo para consolidar la bolsa común en lo establecido en la Resolución 16432 de 2015 articulo 1 numeral 2.2 literal c "c) Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada (ETC) y las Entidades Territoriales no certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio.", y aclara que dicho acuerdo se materializó con la carta de intención de la entidad territorial no certificada y el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.

Del análisis efectuado se encontró que los municipios no han realizado los giros de los recursos ya que le han solicitado al Departamento la suscripción del convenio para formalizar el acuerdo sobre la destinación de los recursos, dado que a pesar de existir las mencionadas cartas de intención no existe un acto con fuerza vinculante o mecanismo jurídico formalizado que permita legalizar la destinación de los recursos.

Hallazgo No. 2 Contratación Directa Gobernación de Caldas (D)

Ley 80 de 1993 "Artículo 23°.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa..."

Ley 1150 de 2007 "Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo."

"Artículo 5°. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva..."

Decreto 777 de 1992 por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política:

"Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:



1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes."

Resolución 16432 de 2015 Artículo primero: "4.2. Contratación del Operador: Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública. (...)"

Concepto del Consejo de Estado radicado 1626 del 24/02/2005 Consejera Ponente Gloria Duque Hernández:

«Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.

Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para "impulsar" programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública. Por esto, el inciso 1o. del artículo 2o. del decreto 777 de 1.992, excluye del campo de aplicación del artículo 355, los contratos que celebren los organismos oficiales con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad...» (Negrillas y subrayado de la Sala).

El Departamento de Caldas a través del Secretario de Educación Departamental, delegado mediante el Decreto 005 del 08/01/2016, suscribió para el primer semestre de 2016 los siguientes convenios de asociación cuyo objeto fue 'Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar el programa de alimentación escolar de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos del Ministerio de Educación Nacional, en el Departamento de Caldas, en las



modalidades de ración industrializada y ración preparada en sitio, para los niños, niñas y adolescentes registrados en la matrícula del Departamento de Caldas distribuidos en los diferentes municipios así...'

Cuadro No.12
Convenios de asociación suscritos por el Departamento de Caldas
(En millones de \$)

Convenio Nro.	Valor Convenio	Contratista	Municipios donde se ejecutó		
22012016-0001 3.086,5 7		TPAE Gota-Coasbien	Neira, Aranzazu, Filadelfia, La Merced, Aguadas, Pácora, Salamina y Marulanda		
22012016-0002	464,4	UT Buen Comienzo	Pensilvania		
22012016-0003	3.276,5	UT Nutramos Caldas	La Dorada, Norcasia, Belalcázar, San José, Risaralda, Viterbo, Samaná y Victoria		
22012016-0004	6.480	UT Ecosolidaría	Chinchiná, Palestina, Marquetalia, Marmato, Riosucio, Supía, Anserma, Villamaría y Manzanares		

Fuente: Información Departamento

Los cuatro convenios de asociación se justifican tanto en los documentos de estudios previos como en el acto administrativo de justificación de la contratación directa de cada uno de ellos. Dichos documentos son iguales en sus argumentos y fundamenta la contratación directa en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, apartes de la consulta del Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil del 23/02/2006 rad. 11001-03-06-000-2005-01710-00, concepto del Consejo de Estado radicado 1626 del 24/02/2005 y de la sentencia C-543 de 2001 sobre el artículo 355 de la CN, y la sentencia C-671 de 1999 en el que se declaró exequible el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Igualmente, se expiden los actos administrativos (sin número) del 20/01/2016 por los cuales se justifica la contratación directa en estos cuatro eventos, documento en el que se agrega como fundamento la Resolución 16432 de 2015 artículo 1 numeral 2, literal "e) Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación...".

La Gobernación de Caldas acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos.



En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

Toda inversión pública está destinada a satisfacer las necesidades colectivas, según lo señala la Ley 80 de 1993; sin embargo, la ejecución del programa de alimentación escolar, si bien representan un beneficio para la comunidad, no puede asimilarse a una actividad de carácter benéfico y, en consecuencia, los convenios suscritos para la ejecución de estas actividades no se ajustan a los requisitos Constitucionales y Legales para la contratación mediante esta modalidad privada.

Lo anterior se presenta por la omisión del Departamento de Caldas en cumplir con los principios de la contratación estatal, afectando la libre concurrencia de posibles proponentes que permitiera la comparación objetiva y la favorabilidad de la contratación para la entidad mediante la satisfacción de los intereses generales.

En la respuesta de la Gobernación de Caldas se menciona la facultad de las entidades estatales de celebrar contrato de asociación conforme al artículo 96 de la Ley 489 de 1998, relaciona un aparte del concepto nro. 1626 del 24/02/2005 del Consejo de Estado sobre lo que es una contraprestación directa, para señalar las diferencias entre los contratos de apoyo del artículo 355 de la CN y los contratos de asociación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Menciona que se buscaron diferentes estrategias de cofinanciación y que con los convenios de asociación se logró el aumento de la cobertura de la población estudiantil y vincular más de \$1.000 millones al programa. Justifica la celebración de convenios de asociación en que este es un mecanismo que cerca del 50% de las entidades certificadas usan.

Si bien con la respuesta parece existir conocimiento sobre las diferencias entre los convenios de apoyo y los convenios de asociación, en los estudios previos donde se justifica la modalidad de contratación se cita el artículo 355 de la Constitución Nacional y sus decretos reglamentarios, al mismo tiempo que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, apunta inicialmente a la ausencia de claridad que tenían los servidores al momento de aplicar las tipologías de convenios mencionados.

Por otra parte, el hecho de que otras entidades hubieren celebrado un convenio bajo los mismos parámetros que se cuestionan, no significa que los convenios de la Gobernación de Caldas relacionados en esta observación se hubieran celebrado ajustándose a los lineamientos legales.

En cuanto al aumento de la cobertura debe señalarse que, de acuerdo con la revisión realizada, la cobertura 2015-2016 ha disminuido y, por otro lado, los



convenios no fueron ejecutados en su totalidad. También debe mencionarse que los aportes de los operadores no se acordaron en dinero, sino que estaban representados en bienes o servicios, descuento de un porcentaje de raciones efectivamente entregadas, por lo que no puede considerarse como un aporte para la realización conjunta de una actividad con fines de colaboración o que los contratistas buscaban fines benéficos.

Entre otros deberes, los servidores públicos deben ceñirse al principio de legalidad y a la finalidad del interés público, así como el deber de cumplir los procedimientos de selección y los requisitos establecidos en el estatuto para la contratación, razón por la cual el principio de transparencia en materia de contratación del Estado debe entenderse como un principio de carácter general aplicable a la totalidad de los mecanismos de selección de contratistas establecidos por el legislador, tendientes a garantizar la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, en aras de escoger la propuesta más favorable a la entidad y a los fines por ella perseguidos, todo dentro de un marco de igualdad y libre concurrencia de quienes pretendan participar en la actividad contractual del Estado.

Con la celebración de los convenios de asociación se eludió la regla general de la licitación pública como mecanismo de selección de contratista, establecido legalmente en las normas de contratación de acuerdo a la naturaleza del contrato y su cuantía, y no debió acudir a la modalidad del convenio de asociación por contratación directa, vulnerando el principio de transparencia de la contratación.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 3 Manipuladoras de Alimentos (OI)

Los Lineamientos Técnico Administrativos establecen las obligaciones de los operadores, en ellos expresan que debe cumplir a cabalidad con las obligaciones contraídas en el marco de los contratos, recibir y dar cumplimiento a las capacitaciones y dotación que debe brindarse a todo el personal manipulador que emplee para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Los estudios previos de los contratos y los contratos respectivos de alimentación escolar, establecen que es obligación del contratista afiliar al personal procesador de alimentos al sistema de seguridad social, en salud, pensión y riesgos profesionales; y pagarles los salarios y prestaciones sociales conforme a lo establecido en el código sustantivo del trabajo.

En las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Chinchiná, se estableció incumplimientos con relación a las manipuladoras de alimentos, ya que se encontró que las misma no están afiliadas



al régimen contributivo de seguridad social, las mismas tienen afiliación a régimen subsidiado, contrariando con ello Los estudios previos de los contratos y los contratos respectivos de alimentación escolar.

Evidenciado en las siguientes Instituciones Educativas:

- Institución Educativa El Naranjal: Las operadoras afirman que actualmente no tienen contrato formal de trabajo, además que se encuentran afiliadas a régimen subsidiado en salud.
- Institución Educativa El Trébol: Manifiestan las manipuladoras que el contratista no las ha afiliado a EPS, solo se encuentran afiliadas a riesgos profesionales y pensión y que en salud se encuentran afiliadas al régimen subsidiado.
- Institución Francisco José de Caldas, de la IE Bartolomé Mitre: Las manipuladoras afirman que se encuentran en régimen subsidiado en salud y el operador les cancela ARL y pensión.

En respuesta presentada por el ente auditado se dice lo siguiente:

- 1. En cuanto a las manipuladoras de alimentos y el Departamento no se constituye relación laboral en ningún momento de la ejecución del programa.
- 2. Para autorizar los diferentes pagos como labor de supervisión se hace la respectiva solicitud de certificación de aportes parafiscales y seguridad social, la cual siempre llega firmada por el operador, procediendo la entidad a hacer uso de la buena fe sobre lo certificado en dicho documento.
- 3. Sin embargo, no es preciso afirmar que existe inobservancia en la supervisión pues en diversas ocasiones desde vigencias anteriores se han hecho actividades en pro de que estas actividades con manipuladoras sean claras desde los Lineamientos del Ministerio de Educación (sic) y den directrices a los operadores de todo el país.
- 4. Sin embargo, teniendo en cuenta su observación se elevará nuevamente requerimiento ante el Ministerio de trabajo para que de acuerdo a su competencia realice la verificación respectiva."

Analizada la respuesta por parte de la CGR, se determinó que:

Son obligaciones del Supervisor entre otras: "remitir a la oficina de radicación de la Secretaría Jurídica, copia o fotocopia legible de la totalidad de las actas e informes generados durante la ejecución del contrato, incluyendo las de inicio y las de



liquidación. De igual forma, tendrá máximo tres (3) días para revisar los informes y pasar las cuentas a la Secretaría de Hacienda al igual que velar porque se realicen las publicaciones pertinentes en el SECOP".

Son Obligaciones del Contratista: "Afiliar al personal manipulador de alimentos al sistema de seguridad social conforme a la normatividad vigente al respecto. Nota: los operadores, deberán presentar dentro de los cinco días hábiles siguientes al inicio del programa los contratos a celebrar para la ejecución del contrato y las diligencias respectivas para la afiliación al sistema de seguridad social integral".

Por lo anterior, no se desvirtúa la observación por cuanto no se evidencia, que la Gobernación haya consultado con el operador, si estas irregularidades se están presentando y cuáles son los orígenes de las mismas.

Lo anterior, causado por inobservancia a las obligaciones establecidas en los lineamientos de alimentación escolar y del contrato, por deficiencias en la supervisión y falta de aplicación de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Trabajo en cuanto a las afiliaciones integrales de los empleados al Sistema de Seguridad Social; lo que ocasiona que el personal no cuente con afiliación al sistema de seguridad social como lo determinan las normas en cuanto a la contratación formal y genera riesgos laborales.

Hallazgo con otra incidencia, que se traslada al Ministerio de Trabajo para lo de su competencia.

4.2 MUNICIPIO DE MANIZALES

El Municipio de Manizales ejecutó los recursos del PAE, durante el 2015 y primer semestre de 2016, a través de convenios de asociación, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

111.1



Cuadro No.13 Relación de contratos suscritos por el municipio de Manizales Período Año 2015 (Cifras en millones de \$)

	Periodo Ano 2015 (Cifras en millones de \$)								
OPERADOR	Complemento Industrializados	Almuerzo preparado en sitio	FECHA DE INICIO NÚMERO DE CONTRATO		VALOR DEL CONTRATO	VALOR FINAL PAGADO CONTRATO			
	6.764	2.188	16 de enero a junio 30 de 2015	1501160010	967	821			
Coasobien	-	968	6 de marzo a junio 30 de 2015	1 503060181	266	212			
	6.764	2.188	24 de junio a diciembre de 2015	1506240522	898	831			
	6.764	2.188	24 de junio a diciembre de 2015	1506240523	898	809			
Nutrir	6.764	2.188	16 de enero a junio 30 de 2015	1501160011	967	806			
	-	935	6 de marzo a junio 30 de 2015	1503060182	257	218			
	2.256	731	16 de enero a junio 30 de 2015 1501160009		323	267			
Cruzada social	-	418	6 de marzo a junio 30 de 2015	1503060183	115	102			
Oruzada social	2.256	731	24 de junio a diciembre de 2015	1506240517	300	279			
	110	440	24 de junio a diciembre de 2015	1506240526	98	23			
	6.764	2.188	16 de enero a junio 30 de 2015	1501160012	967	815			
ASOCIACIÓN GOTA	-	979	6 de marzo a junio 30 de 2015	1503060180	269	227			
DE LECHE MANIZALES	6.764	2.188	24 de junio a diciembre de 2015	1506240524	898	853			
	-	660	24 de junio a . diciembre de 2015	1506240527	147	100			
TOTAL				7.372	6.362				

Fuente: Información suministrada por el Municipio de Manizales

Cuadro No.14 Relación de contratos suscritos por el municipio de Manizales Período primer semestre 2016 - (Cifras en millones de \$)

OPERADOR	Complemento industrializados	Almuerzo preparado en sitio	FECHA DE INICIO Y FECHA FINAL	NÚMERO DE CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO	VALOR FINAL PAGADO CONTRATO
Coasobien	9.020	9.020	Del 1 de febrero al 30 de junio de 2016	1602010036	2.019	1.388
Nutrir	8.980	8,980	Del 1 de febrero al 30 de junio de 2017	1602010036	2.015	1.464
TOTAL					4.034	2.852

Fuente: Información suministrada por el Municipio de Manizales



En los siguientes cuadros se observan las diferentes fuentes de financiación para la ejecución de los programas PAE durante el 2015 y primer semestre de 2016.

Cuadro No.15 Municipio de Manizales - Ejecución Presupuestal 2015 - (Cifras en millones de \$)

FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN FINAL	COMPROMISOS			
MEN PAE	3.907	6.231	6.085			
SGP	435	527	378			
FONDOS COMUNES	1.864	1.600	909			
TOTAL	6.205	8.358	7.372			

Fuente: Municipio de Manizales -. Ejecución Presupuestal. Cálculo: CGR

Cuadro No.16 Municipio de Manizales - Ejecución Presupuestal Enero1 a Junio 30 2016 - (Cifras en millones de \$)

FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN FINAL	COMPROMISOS	
Recursos Propios	1.832	1.832	1,832	
Fuentes Especiales CONPES	1.685	1.685	1.681	
Recursos del Balance Cuentas Especiales	192	192	192	
Sistema General de Participaciones	329	329	329	
TOTAL	4.037	4.037	4.034	

Fuente: Municipio de Manizales -. Ejecución Presupuestal. Cálculo: CGR

Referente a la cobertura, se evidenció que se redujo de 2015 a 2016 en desayunos que pasó de 22.548 a 18.000 y en almuerzos de 15.600 a 14.108 Principalmente, se debe a la reducción de recursos por parte del MEN.

En la siguiente tabla se evidencia que la cobertura en desayunos se redujo del 47% al 38% y la de almuerzos del 32% al 30%.



Cuadro No.17 Cobertura Municipio de Manizales (Cifras en millones de pesos)

Vigencia	MATRÍCULA	CUPOS DESAYUNO	CUPO ALMUERZO	TOTAL CUPOS	CÓBERTURA DESAYUNOS %	COBERTURA ALMUERZO %	PRESUPUESTO EJECUTADO
2015	48.396	22.548	15.600	38.148	47%	32%	6.362
Primer semestre 2016	46.799	18.000	14.108	32.108	38%	30%	2.852

Fuente: Información suministrada por la SEM

De manera general se cumplieron los Lineamientos Técnico Administrativos que estableció el Ministerio de Educación Nacional para el programa PAE. Se conformó la bolsa común con dineros provenientes del SGP, MEN y Propios. Se efectuó la priorización y focalización y se dio prelación a los Establecimientos Educativos que se acogieron al Programa de Jornada Única, donde el Municipio de Manizales es pionero en el país.

Los operadores cumplen con la minuta patrón, se crearon los Comités de Alimentación Escolar, se realizaron diversas capacitaciones a los actores del PAE, incluyendo a las manipuladoras y personal de los contratistas. Las Instituciones Educativas donde se presta el servicio de Restaurante Escolar cuentan con adecuada infraestructura, equipos y menaje. Se realiza adecuada limpieza y desinfección a las áreas y elementos utilizados para la prestación del servicio. Los sitios donde se almacenan los productos están en buenas condiciones. Los productos que se entregan a los estudiantes son de buena calidad y para su prestación se cumplen con adecuadas prácticas de higiene y seguridad alimentaria. Las manipuladoras reciben salario mínimo como asignación y, de acuerdo con sus testimonios, se les paga la seguridad social. Cuentan con los controles sanitarios y legales para ejercer sus funciones. Las cantidades y calidades de los alimentos son las establecidas por los lineamientos técnicos.

Se estableció que el manejo presupuestal y de tesorería se encontró adecuado a la normatividad vigente incluyendo la incorporación, ejecución y cierre presupuestal. Se verificó que los dineros no ejecutados fueron devueltos al Ministerio de Educación Nacional y que los convenios celebrados con esta entidad se encuentran en proceso de liquidación de acuerdo con los términos establecidos por la Ley. También se determinó el cumplimiento de los objetos contractuales para la operación del PAE y la evaluación y seguimiento efectuado por la Secretaría de Educación Municipal a los contratos realizados para tal fin.

No obstante, se encontraron falencias consistentes en:



- Debilidades en la supervisión a los lineamientos del PAE, específicamente, en la periodicidad de las reuniones de los Comités de Alimentación Escolar y la publicación de la minuta en lugar visible a la comunidad estudiantil.
- Carencia de un documento unificado que contenga los elementos para realizar el Diagnóstico Situacional del Municipio que cumpliese con los requerimientos de los lineamientos Técnico Administrativos del PAE.
- Deficiencias en la prestación del servicio en los restaurantes escolares, consistentes en menores cantidades de estudiantes que almuerzan frente a las raciones publicadas en el formato de visibilidad que se encuentra en las Instituciones Educativas.

Hallazgo No. 4 Diagnóstico situacional Manizales (D)

La Ley 1176 de 2007 en su artículo 16 establece que "El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa." Por su parte, la Ley 1450 de 2011 en el parágrafo 4º del artículo 136 señaló "Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar —PAE—, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales".

Según los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE se debe recopilar, consolidar y analizar la información del municipio respecto a: -Número y porcentaje de niñas, niños y adolescentes en edad escolar, -Condiciones geográficas (zonas urbanas y rurales), -Caracterización del acceso a los establecimientos educativos, -Zonas o barrios de mayor pobreza, -Proporción de población en edad escolar por puntos del corte del SISBEN, -Ubicación de los establecimientos educativos por área urbana y rural, -Identificación establecimientos educativos agropecuarios, -Jornadas escolares establecimiento educativo, -Población víctima del conflicto armado, -Población étnicamente diferenciada, -Población en condición de discapacidad, -Total de cobertura del sistema escolar, -Total matrícula escolar por grados, -Tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas, -Demanda insatisfecha de los servicios



educativos, -Niñas, niños y adolescentes en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo y -Niñas, niños y adolescentes matriculados que no accedieron al Programa de Alimentación Escolar en años anteriores.

Al solicitar a la Administración Municipal de Manizales el documento DIAGNÓSTICO SITUACIONAL que cumpliese con los requerimientos de los lineamientos Técnico Administrativos del PAE, se aportó archivo en formato Excel que contenía el diagnóstico de la infraestructura educativa que es solamente uno de los elementos que debe contener el diagnóstico.

La situación se presenta por deficiencias en el seguimiento y control de la aplicación de los Lineamientos del PAE y afecta la identificación de la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, así como la verificación de la cobertura real del programa.

La entidad adujo que la Secretaría de Educación cuenta con el Sistema Integrado de Matrícula SIMAT, herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información confiable y disponible para la toma de decisiones. Agrega que el sistema recopila información relacionada con:

"Número y porcentaje de niñas, niños y adolescentes en edad escolar Condiciones geográficas (zonas urbanas y rurales)

Caracterización del acceso a los establecimientos educativos

Zonas o barrios de mayor pobreza

Proporción de población en edad escolar por puntos del corte del SISBEN

Ubicación de los establecimientos educativos por área urbana y rural

Identificación de establecimientos educativos agropecuarios

Jornadas escolares por establecimiento educativo

Población víctima del conflicto armado

Población étnicamente diferenciada

Población en condición de discapacidad

Cobertura del sistema escolar

Total matrícula escolar por grados

Ausentismo y deserción rurales/urbanas

Demanda insatisfecha de los servicios educativos.

Niñas, niños y adolescentes en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo".

Indica además que la información mencionada es cargada por los responsables del SIMAT en las Instituciones Educativas, la cual posteriormente es consolidada por el MEN mediante el anexo 6A, y se reporta a las Secretarías de Educación los primeros tres días de cada mes.



Por último, aclararon que "al momento de solicitud por parte del ente de control, el ente territorial no contaba con un Documento consolidado que recopilara específicamente la información requerida y, ante ello, la Secretaría realizó documento para dar cumplimiento al ítem. 5.1.1.1 Diagnóstico situacional y análisis de información".

La entidad admite que a la fecha de solicitud no contaba con un Documento consolidado que recopilara la información a que se refiere el diagnóstico situacional exigido en los lineamientos técnico administrativos.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No.5 Publicación minutas patrón en lugar visible de los comedores escolares, Municipio de Manizales

La Resolución No.16432 de octubre de 2015, emanada del Ministerio de Educación Nacional, "por la cual se expiden los lineamientos técnicos, Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar PAE", establece en el numeral 5.1 lo siguiente:

"5.1. Acceso a la Información 1

Para ejercer la participación ciudadana, el control social y poder generar en la Ciudadanía la pertenencia del Programa se requiere permitir y promover el acceso a la información del PAE. Para ello las ETC y los operadores deben realizar las siguientes acciones de carácter obligatorio en los establecimientos educativos el operador debe publicar los siguientes documentos, los cuales deben estar en un lugar visible, de un color y tamaño adecuado y de fácil acceso a la comunidad educativa

Ficha Técnica de Información del PAE debe cumplir con las especificaciones de diseño definidas por el MEN y contener la información de acuerdo con lo establecido en el presente lineamiento.

Ciclos de Menús Publicados en un lugar visible del comedor escolar a cargo del operador.

Atención al ciudadano: Las entidades territoriales y los operadores deben contar con una estrategia para la atención de las peticiones, quejas y reclamos a la ciudadanía. El tiempo para dar respuesta a los ciudadanos deberá ser oportuno y acorde con la normatividad vigente."

¹ Tomado de Cinde G exponencial Informe final, Evaluación de Operaciones y Resultados Para Determinar el Grado de Efectividad del Programa Alimentación Escolar PAE Febrero 2013. Pág 158



Efectuadas las visitas de control por parte de la CGR durante el mes de septiembre de 2016 a 5 Instituciones Educativas del Municipio de Manizales, se encontró que en cuatro de ellas las minutas patrón no estaban publicadas de manera visible para conocimiento de la comunidad educativa.

Lo anterior, se evidenció en las instituciones educativas San Agustín, Isabel La Católica, Maltería y Normal Superior de Manizales.

La situación se presenta por falencias en la adecuada supervisión, genera falta de control por parte de la comunidad educativa e impide el adecuado control social.

Mediante el oficio fechado el 07 de octubre de 2016, firmado por el Secretario de Educación, la entidad responde a la observación, donde informa que la Secretaría entrega la minuta patrón a los operadores del PAE, los cuales los distribuyeron en las Instituciones Educativas en las que se presta el servicio de Alimentación Escolar y estas fueron publicadas en el área de preparación. Agrega que luego de recibir la observación se exige a los operadores enviar a las instituciones educativas copia adicional de las minutas y el ciclo de menú para que sean publicadas en un lugar visible y de fácil acceso a la comunidad educativa. Se dio plazo hasta el 18 de octubre para que se envíe a la SEM el registro fotográfico con el registro de cumplimiento de dicha actividad.

La entidad admite que las minutas estaban publicadas en el área de preparación, pero en ningún caso desmiente que no estaban publicadas en lugar visible para la comunidad educativa.

Hallazgo No.6 Comité PAE Instituciones Educativas Municipio de Manizales

Los Lineamientos Técnico Administrativos establecen el Comité de Alimentación Escolar como un espacio de participación y control social que busca optimizar la operatividad del Programa y contribuir a mejorar la atención de las niñas, niños y adolescentes.

Respecto a su conformación y funcionamiento determinan que "...Las Secretarías de Educación solicitarán a los rectores de las instituciones y sedes educativas donde opere el Programa la conformación de los comités (...)

El Rector o su delegado convocarán una reunión con los integrantes elegidos para el comité con el fin de formalizar su conformación mediante diligenciamiento de acta y fijar un plan de trabajo (...)."



Los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación establecieron en febrero de 2015 que "La frecuencia de las reuniones de los comités será mínimo de una (1) reunión al mes", frecuencia modificada por la Resolución N°.16432 de octubre de 2015 que establece que "será mínimo de una (1) reunión cada dos meses".

Aunque las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el Municipio de Manizales, cuentan con Comité de Alimentación Escolar, se encontró en actas que no se reúnen con la periodicidad establecida en los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación.

- En la Institución Educativa San Agustín, se encontró conformación del comité, más no actas de reuniones.
- En la Institución Educativa Normal Superior de Manizales, no se encontraron actas de reunión en 2015. En 2016 se encontró un acta de reunión.
- En la Institución Educativa Giovany Montini, se constituyó en junio 10 de 2015, pero no se encontraron actas anteriores a esa fecha. En 2016 se encontraron actas en febrero y agosto.
- En la Institución Educativa Maltería: no se encontraron actas de 2015. En el 2016 se encontró la resolución de creación y actas de reunión en julio y agosto.

Lo anterior causado por deficiencias de cumplimiento en la aplicación de los Lineamientos del PAE, lo que genera deficiencias en el control social del programa.

Por medio de oficio calendado el 7 de octubre el Secretario de Educación del Municipio de Manizales, da respuesta a la observación, donde afirma que la entidad ha venido exigiendo la Conformación del comité de alimentación escolar desde el año 2015 y ha enviado circulares donde especifica el parámetro legal y los requisitos del mismo. Anexa además documentos de conformación del PAE en cada una de las instituciones educativas. Por último, indica que el día 04 de octubre de 2016 enviaron nueva circular a las Instituciones Educativas recordando que la frecuencia de las reuniones de los comités es mínimo de una reunión cada dos meses, además, solicitan que las actas de reunión deben seguir enviándolas al correo oficial del PAE.

La entidad explica que se han constituido los Comités de Alimentación Escolar y demuestra que se han tomado correctivos inmediatos para superar la situación encontrada por la Contraloría.



Hallazgo No.7 Contratación Directa Municipio de Manizales (D)

Ley 80 de 1993 "Artículo 23°.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa..."

Ley 1150 de 2007 "Artículo 2°. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo."

"Artículo 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva..."

Decreto 777 de 1992 por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política:

"Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:

1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes."

Resolución N°.16432 de 2015 Artículo primero: "4.2. Contratación del Operador: Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública. (...)"

Concepto del Consejo de Estado radicado 1626 del 24/02/2005 Consejera Ponente Gloria Duque Hernández:



«Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.

Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para "impulsar" programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública. Por esto, el inciso 1o. del artículo 2o. del Decreto 777 de 1.992, excluye del campo de aplicación del artículo 355, los contratos que celebren los organismos oficiales con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad...» (Negrillas y subrayado de la Sala).

El Municipio de Manizales celebró los siguientes convenios de asociación en el año 2015 y el primer semestre de 2016, cuyo objeto fue desarrollar el programa de alimentación escolar en el área rural y urbana del mencionado municipio:



Cuadro No. 18 Convenios de asociación Municipio de Manizales vigencia 2015 y primer semestre 2016

Vigencia 2015					
Contratista	Convenio Número	Valor (En Millones de \$)			
Fundación Cruzada Social	1501160009	322,9			
Cooasobien	1501160010	967,3			
Fundación Nutrir	1501160011	967,3			
Asociación Gota de Leche	1501160012	967,3			
Asociación Gota de Leche	1503060180	269			
Cooasobien	1503060181	266			
Fundación Nutrir	1503060182	257			
Fundación Cruzada Social	1503060183	114,9			
Fundación Cruzada Social	1506240517 •	299,8			
Cooasobien	1506240522	898,2			
Fundación Nutrir	1506240523	898,2			
Asociación Gota de Leche	1506240524	898,2			
Fundación Cruzada Social	1506240526	98,2			
Asociación Gota de Leche	1506240527	147,4			
2016 Pr	imer semestre				
Contratista	Convenio Número	Valor (En Millones de \$)			
Cooasobien	1602010036	2.018,9			
Fundación Nutrir	1602010038	2.015,1			

Fuente: Información Municipio de Manizales

En los estudios previos de los convenios celebrados en el 2015 (el documento es igual para todos) se fundamenta la modalidad de contratación directa a través de los convenios de asociación en el artículo 96 de Ley 486 de 1998 y el inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política, por lo cual "surge la necesidad que se pretende alcanzar mediante la suscripción de un convenio de COOPERACIÓN, APOYO, COFINANCIACIÓN Y APORTE que permita el aporte de entidades sin ánimo de lucro".

Para la vigencia 2016 primer semestre, la fundamentación en los estudios previos se complementó con apartes del concepto 80112EE34568 del 02/08/2007 sobre los requisitos para celebrar estos convenios, apartes del proceso radicado 11001-03-06-000-2005-01710-00 del 23/02/2006, concepto del Consejo de Estado radicado 1626 del 24/02/2005 y la sentencia C-543 de 2001.

Además, se expiden los actos administrativos (sin número) del 25/01/2016 mediante los cuales se justifica la contratación directa para cada convenio (1602010036 y 1602010038), y en ellos se cita como fundamento el literal i) del artículo 2 numeral 4 de la Ley 1150 de 2007 como una de las modalidades para la



contratación directa: "literal i) aquellos eventos en que las entidades señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 pueden celebrar contratos sin necesidad de acudir a una convocatoria pública para ello". Sin embargo, desde su publicación en el diario oficial (46691 del 16/07/2007) la norma establece la siguiente causal: "i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles", por tanto, no existe la causal de contratación directa como se establece en el documento de justificación.

El Municipio de Manizales acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos.

En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

Toda inversión pública está destinada a satisfacer las necesidades colectivas, según lo señala la Ley 80 de 1993; sin embargo, la ejecución del programa de alimentación escolar, si bien representan un beneficio para la comunidad, no puede asimilarse a una actividad de carácter benéfico y, en consecuencia, los convenios suscritos para la ejecución de estas actividades no se ajustan a los requisitos Constitucionales y Legales para la contratación mediante esta modalidad privada.

Lo anterior se presenta por la omisión del Municipio de Manizales en cumplir con los principios de la contratación estatal, afectando la libre concurrencia de posibles proponentes que permitiera la comparación objetiva y la favorabilidad de la contratación para la entidad mediante la satisfacción de los intereses generales.

En la respuesta de la entidad auditada se hacen algunas precisiones sobre las diferencias entre los convenios a los que se refiere el artículo 355 de la CN y los del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, complementado con apartes de la sentencia del Consejo de Estado 11001-03-06-000-2008-00049-00 (1911) del 25/09/2008, luego señala que con los convenios celebrados por el ente territorial no se buscaba obtener beneficios a favor de la Alcaldía de Manizales, interpretación equivocada y ajena al verdadero sentido del artículo 2 numeral 1 del Decreto 777 de 1992, la contraprestación directa a favor del municipio se refiere a que la entidad contratante busca la satisfacción de un interés institucional, que le es propio, y le permite el logro de los objetivos que le competen. Así mismo, existe una contraprestación para la entidad sin ánimo de lucro quien está siendo



remunerado por prestar unos servicios que, en principio, debería realizar la entidad estatal, por lo cual, en la práctica se observa que los convenios han sido indebidamente celebrados, no se trata de una unión de esfuerzos, sino de contratos que se hacen llamar convenios de asociación.

Igualmente, señala que con los convenios de asociación y la contrapartida de que los operadores PAE han aportado, se ha logrado ampliar la cobertura, sin embargo, en la revisión realizada se estableció que la cobertura 2015-2016 ha disminuido y, por otro lado, los convenios no fueron ejecutados en su totalidad, registrando un promedio de ejecución del 86%. También debe mencionarse que los aportes de los operadores no se acordaron en dinero, sino que estaban representados en bienes o servicios, entrega de una cantidad específica de raciones, aunque luego se modificó al descuento de un porcentaje de raciones efectivamente entregadas, por lo que no puede considerarse como un aporte para la realización conjunta de una actividad con fines de colaboración.

Entre otros deberes, los servidores públicos deben ceñirse al principio de legalidad y a la finalidad del interés público, así como el deber de cumplir los procedimientos de selección y los requisitos establecidos en el estatuto para la contratación, razón por la cual el principio de transparencia en materia de contratación del Estado debe entenderse como un principio de carácter general aplicable a la totalidad de los mecanismos de selección de contratistas establecidos por el legislador, tendientes a garantizar la imparcialidad y la escogencia objetiva del contratista, en aras de escoger la propuesta más favorable a la entidad y a los fines por ella perseguidos, todo dentro de un marco de igualdad y libre concurrencia de quienes pretendan participar en la actividad contractual del Estado.

Con la celebración de los convenios de asociación se eludió la regla general de la licitación pública como mecanismo de selección de contratista, establecido legalmente en las normas de contratación de acuerdo con la naturaleza del contrato y su cuantía al acudir a la modalidad del convenio de asociación por contratación directa, se vulnera el principio de transparencia de la contratación.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 8 Raciones entregadas instituciones educativas del Municipio de Manizales (D).

El artículo 16 de la Ley 1176 de 2007 establece que "El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria...".



En los Lineamientos Técnico Administrativos, en el numeral 4.1.3 se establece como responsabilidad de los Entes Territoriales: "...velar por el bienestar de la población de su jurisdicción y en especial, de aquella menor de edad, en condición de vulnerabilidad, la Entidad Territorial tiene un papel primordial en la planeación, financiación e implementación del PAE. Su liderazgo y participación es esencial en el desarrollo de acciones para la integración de actores y recursos alrededor del Programa".

De otra parte, según la Resolución 16432 de octubre de 2015 emanada del Ministerio de Educación Nacional, los operadores tienen entre otras las siguientes funciones: literal o Anexo1: Efectuar seguimiento y registro de complementos alimentarios entregados y de estudiantes atendidos por cada institución educativa de acuerdo con el procedimientos establecido por el ente contratante para el pago, en los formatos establecidos por el MEN, asimismo, efectuar el seguimiento y registro diario de raciones y entregarlo a la supervisión y/o interventoría del contrato junto con el consolidado mensual de las raciones no entregadas donde se indiquen los recursos no ejecutados por este concepto".

En visitas efectuadas por la CGR a Instituciones Educativas del Municipio de Manizales, con el acompañamiento de miembros de la Institución Educativa se realizó conteo, uno a uno, de las raciones entregadas a los estudiantes por el operador día de la visita tal como consta en la respectiva Acta de Visita Especial de la CGR. El resultado del conteo realizado se comparó con el número de estudiantes publicados en el formato de visibilidad, estableciendo que en la mayoría de las IE no se entregaron el total de las raciones informadas por la IE y/o publicadas en el formato de visibilidad.

Cuadro No.19
Resumen Visitas Manizales

	110001	CII VISILAS MAIIIZ	u <u>ico</u>	
ENTIDAD	NTIDAD INSTITUCIÓN FORI		VERIFICACIÓN	OPERADOR
TERRITORIAL	EDUCATIVA	VISIBILIDAD	ENTREGA POR	
		OPERADOR	CGR	'!
Município d	le Giovany Montini	579 modalidad	351	Nutrir
Manizales		almuerzo		
	San Agustín	392	281	Famiser
	Normal Superior de Caldas	542	450	Coasobien
	Liceo Isabel la Católica	700	660	Nutrir
	Maltería	168	156	Coasobien

Fuente: Municipio de Manizales

La falta de un registro exacto de los complementos suministrados en cada IE y la no entrega de todas las raciones contratadas, denotan irregularidades que se originan por debilidades en el control y seguimiento por parte de la supervisión o



interventoría de los contratos del PAE; en consecuencia, se evidencian deficiencias en la implementación y control del PAE por parte de la Entidad Territorial, lo cual genera que no se tenga información cierta y veraz de las raciones entregadas mensualmente, tal como lo pudo constatar la CGR en las visitas de campo realizadas durante un día a las IE relacionadas en el cuadro.

Por medio de oficio SEM-3122/GED 35542-16 calendado el 10 de octubre de 2016, la entidad dio respuesta a la observación realizada por la CGR, donde afirmó que tiene a su cargo la operatividad del PAE. Que exige a los diferentes rectores de las Instituciones Educativas los formatos establecidos por el MEN tales como listado de asistencia diaria de los titulares de derecho, Certificaciones de Rectores de Raciones atendidas Mensualmente y a los Operadores del PAE el consolidado de raciones atendidas por cada Institución Educativa de manera mensualizada. También manifestó que la diferencia que se presente o pueda presentarse diariamente ente el formato de visibilidad del operador y las raciones entregadas puede deberse a circunstancias tales como la inasistencia de los titulares de derecho y a cancelaciones solicitadas por las IE y aprobadas por la SEM. Agrega que han establecido mecanismos de control tales como Formato de Cancelación de Complementos Alimentarios que los rectores deben reportar a las manipuladoras a las 7:30 a.m. y obligación de avisar con anticipación los días que no tendrán actividades académicas.

Finalmente, manifestó la SEM que el número de raciones pagadas por la Entidad Territorial Certificada a cada operador, guardan relación directa con las certificaciones que cada rector entrega a la Secretaría de Educación Municipal, donde certifican el número de raciones realmente entregadas a cada operador.

A la respuesta anexaron circulares enviadas a las Instituciones Educativas donde se informan la operatividad eficiente, así como la circular 065 de 2016.

La CGR concluye que a pesar de que la entidad informa que tiene controles establecidos, los días en que los funcionarios de la Comisión auditora efectuaron las visitas a los establecimientos educativos, dichos controles no fueron efectivos para impedir que se presentasen diferencias sustanciales entre la cantidad de raciones contratadas en la modalidad de almuerzo y el número efectivo de estudiantes que las recibieron.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.



4.3 MUNICIPIO DE LA DORADA

En el Municipio de La Dorada para la vigencia 2015, con una matrícula de 11.784 estudiantes, sumando lo contratado por la SED Caldas y el convenio suscrito por el ente territorial con la Asociación Juvenil Visión Futura, se entregaron diariamente 6.698 raciones de desayuno y 3.900 raciones de almuerzo.

Para la vigencia 2016, durante el primer semestre, con una matrícula de 11.321 estudiantes, a través del convenio suscrito por la SED Caldas, se han entregado diariamente 7.380 raciones de desayuno y 789 raciones de almuerzo.

Se destaca que en el convenio suscrito por el ente territorial durante la vigencia 2015, se acordó la entrega de 47.360 raciones de desayuno y 107.744 raciones de almuerzo. Durante el desarrollo de esta Actuación Especial, se determinó que el operador entregó 45.120 raciones de desayuno y 105.045 raciones de almuerzo.

Como consecuencia del trabajo adelantado por la CGR, el Municipio de La Dorada recibió dos consignaciones, presuntamente hechas por el operador, devolviendo los siguientes valores a la cuenta bancaria No. 390136XXX Banco de Bogotá, Municipio de La Dorada, Alimentación Escolar.

- \$10,0 millones el 12 de agosto de 2016 en la ciudad de El Banco (Magdalena)
- \$0,7 millones el 16 de agosto de 2016 en la ciudad de La Dorada (Caldas),
 Para una devolución total de \$10,7 millones.

Para la vigencia 2015, en el Municipio de La Dorada se preparaban raciones in situ en 21 de las 29 sedes educativas del ente territorial. Al respecto, para la vigencia 2016 solo se preparan raciones en 9 de ellas. Lo anterior, como consecuencia del cambio de política por parte del contratante, derivada de la disminución de los recursos disponibles para el desarrollo del PAE, lo cual ha conducido a fortalecer la entrega de raciones industrializadas de desayuno con la consecuente disminución de las raciones de almuerzo preparadas en los restaurantes escolares.

A través del Convenio de Asociación No. 19031503 del 19 de marzo de 2015, suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, se dispusieron \$105,9 millones para comprar menaje de cocina destinado a los restaurantes escolares de las sedes educativas del ente territorial. La compra del menaje se realizó por el operador del convenio entre el 10 y el 14 de diciembre de 2015 y a la fecha, aproximadamente el 85% del mismo permanece guardado en una bodega del Municipio. De lo entregado, aproximadamente el 50% de los



utensilios están sin estrenar puesto que fueron destinados a sedes educativas donde no están funcionando los restaurantes escolares.

Se destaca el hecho que, a la fecha, el menaje adquirido mediante el mencionado convenio no ha sido contabilizado en los estados contables del ente territorial.

El pago a las manipuladoras contratadas para el control de este convenio fue asumido por fuera del costo de las raciones convenidas, generando una erogación adicional por \$52,9 millones al Municipio de La Dorada.

Durante la vigencia 2015, para una matrícula total de 11.784 estudiantes, en el Municipio de La Dorada se entregaron 6.698 raciones de desayuno, para una cobertura del 56.8%, y 3.900 raciones de almuerzo, con cobertura del 33.1%.

Para la vigencia 2016, con una matrícula total de 11.321 estudiantes, se han venido entregando 7.380 raciones de desayuno, generando cobertura por un 65.2%, y 789 raciones de almuerzo para una cobertura del 6.9%.

Al comparar las coberturas de las dos vigencias se observa que el leve aumento en las raciones de desayuno, viene acompañado de una disminución altamente representativa en las raciones de almuerzo.

Para el desarrollo del PAE en el Municipio de La Dorada durante la vigencia 2015, la SED Caldas suscribió el Contrato No. 28012015-0022 con la Asociación Gota de Leche Manizales, para ser ejecutado entre el 02 de febrero y el 27 de julio, y el Contrato No. 27072015-0578 con la Asociación Liber Cordillera 2015 para ser ejecutado entre el 30 de julio y el 30 de noviembre, contratos que se desarrollaron y cumplieron de acuerdo con lo estipulado.

Para la misma vigencia el Municipio de La Dorada suscribió el Convenio de Asociación No. 19031503 del 19 de marzo de 2015, con la Asociación Juvenil Visión Futura, convenio que al ser analizado por esta Actuación Especial mostró varias inconsistencias que se relatan más adelante en el presente informe.

Durante la vigencia 2016, con el mismo objeto, la SED Caldas firmó el Convenio de Asociación No. 22012016-0003 para ejecutarse entre el 25 de enero y el 15 de julio del año en curso, convenio que se desarrolló hasta el 30 de junio con normalidad.

En la vigencia 2015, en el Municipio de La Dorada el PAE se ejecutó presupuestalmente a través de un contrato suscrito por la SED Caldas y un convenio de asociación firmado por el Municipio de La Dorada.



Para el año 2016, la ejecución se presenta por medio de un convenio establecido por la SED Caldas. El Municipio de La Dorada, a 30 de junio de la presente vigencia, tenía depósitos PAE en las entidades financieras por \$1.009,9 millones con CDP comprometido para la bolsa común con la SED Caldas por \$680,3 millones.

Hallazgo No. 9 Contabilización del Menaje en los Inventarios (D)

El Plan General de Contabilidad Pública define la razonabilidad como una de las características cualitativas de la información contable, en su numeral 104, en cuanto refleja la situación y actividad de la entidad contable pública de manera ajustada a la realidad.

Igualmente define el principio de contabilidad pública de registro en su numera 116, afirmando que los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, con base en la unidad de medida.

De la revisión de las obligaciones del convenio N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el municipio de La Dorada y Asociación Juvenil Visión Futura y con base en visita practicada por la Contraloría del 05 al 09 de septiembre de 2016, se encontró omisión en el registro de inventarios de entradas y salidas de los bienes adquiridos por \$105,9 millones con base en la compra establecida en el estudio previo 915 de marzo de 2015 que hace parte del convenio mencionado.

Los bienes cuestionados, se encuentran facturados a nombre del operador, ubicados en una bodega de propiedad del Municipio de La Dorada y no han ingresado a los estados contables del ente territorial ni han sido trasladados física y contablemente a las sedes educativas beneficiarias de la compra.

Lo anterior, causado por deficiencias de control sobre el manejo de los recursos y deficiencias de comunicación entre dependencias, lo que incide en la reportabilidad de la información contable de la vigencia, riesgo de pérdida de recursos con relación a los bienes adquiridos y sobreestimación de la cuenta contable gasto — 550106 y subestimación de la cuenta contable inventario mercancías en existencia —otras mercancías en existencias — 151090.

Sobre esta observación, el ente territorial manifiesta: "Como se aclaró en la respuesta a la observación No. 6, los bienes adquiridos son para entregarle a las instituciones educativas que lo soliciten, en la medida que lo requieran. El objetivo de estas compras es garantizar la continuidad en la prestación del servicio. Es



importante tener en cuenta que los bienes están almacenados en una bodega del municipio, debido a que no hay espacio en el Almacén, y que dicha bodega cuenta con vigilancia permanente. Igualmente se reitera que, tal como lo comprobó el auditor de la Contraloría, no se ha perdido ningún elemento de los que fueron adquiridos. Finalmente, la Administración Municipal está en proceso de ingresar al inventario los mencionados bienes.

Al respecto, la CGR reitera que el hallazgo está dirigido al hecho de que la compra del menaje en cuestión, a la fecha de la visita del Equipo Auditor al ente territorial, no ha sido registrada en los estados contables del Municipio de La Dorada.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 10 Raciones entregadas por el Operador de Alimentación Escolar (D, F)

La Ley 80 de 1993 Estatuto de Contratación establece en su artículo 26 el principio de responsabilidad y dice que "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

La Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en su artículo 84, manifiesta que "la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista."

La Ley 1176 de 2007 en su artículo 16 establece: "El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria...".

En los lineamientos técnico administrativos del MEN para el PAE, en el numeral 4.1.3 se establece como responsabilidad de los Entes Territoriales: "...velar por el bienestar de la población de su jurisdicción y en especial, de aquella menor de edad, en condición de vulnerabilidad, la Entidad Territorial tiene un papel primordial en la planeación, financiación e implementación del PAE. Su liderazgo y participación es esencial en el desarrollo de acciones para la integración de actores y recursos alrededor del Programa".



De otra parte, según los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE, los operadores deben cumplir a cabalidad con las obligaciones contraídas en el marco de los contratos y dentro de sus obligaciones específicas están las indicadas en los numerales: "31. Efectuar seguimiento y registro de raciones entregadas y titulares de derecho atendidos por cada institución educativa..." y "34. Efectuar seguimiento y registro diario y entregar a la supervisión y/o interventoría del contrato el consolidado mensual de las raciones no entregadas donde se indiquen los recursos no ejecutados por este concepto". En concordancia con estas disposiciones, las minutas contractuales establecen la obligación de proveer diariamente a las IE las raciones contratadas y condicionan los pagos a las raciones efectivamente suministradas, según lo registrado en los soportes correspondientes (Planillas de registro de control diario de asistencia del titular del derecho del programa de alimentación escolar PAE).

Revisado el cumplimiento contractual del Convenio de Asociación N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015, suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, se encontró un detrimento fiscal por \$16,9 millones, originado en la menor cantidad de raciones entregadas en la ejecución del contrato, toda vez que el convenio obligaba a que el operador suministrara 47.360 raciones de desayuno y 107.744 raciones de almuerzo, preparadas *in situ*, pero confrontadas las actas de supervisión N°.01 de fecha 19 de marzo de 2015, 02 de fecha 19 de junio de 2015, 03 de fecha 02 de octubre de 2015 y 04 de fecha 11 de diciembre de 2015, se observa que, el contratista solo entregó 45.120 raciones de desayuno y 105.045 raciones de almuerzo.

Al cruzar la información obtenida con la ejecución de los contratos de alimentación escolar suscrito por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas con el Convenio de Asociación N°. 19031503, se determinó que el operador Asociación Juvenil Visión Futura entregó raciones a partir del 13 de abril y hasta el 27 de noviembre, es decir, durante 136 días escolares, así:

- 42 días desde el 13 de abril hasta el 12 de junio
- 38 días desde el 06 de julio hasta el 31 de agosto.
- 56 días desde el 01 de septiembre hasta el 27 de noviembre.

El detrimento fiscal, se determinó al realizar las siguientes operaciones:



Cuadro No.20 Valor Inicial de Raciones no Entregadas

Concepto	Raciones contratadas	Raciones Ejecutadas	Diferencia	Valor pagado (*)	Total (en Millones)
Desayuno	47.360	43.520	3.840	\$1.400	\$5,4
Almuerzo	107.744	101.320	6.424	\$2.828	\$18,1
	Total presunto detrimento inicial				

Fuente: Actas de Supervisión Convenio N°. 19031503

Teniendo en cuenta que existe configurado un hallazgo por sobrecostos en los precios de las raciones convenidas (ver hallazgo denominado "Precio raciones de alimentación escolar"), se realiza recálculo del valor de las raciones:

Cuadro No.21
Valor Detrimento por Raciones no Entregadas

Concepto	Raciones contratadas	Raciones Ejecutadas	Diferencia	Valor a pagar (*)	Total (en Millones)	
Desayuno	47.360	43.520	3.840	\$ 952,56	\$3,7	
Almuerzo	107.744	101.320	6.424	\$2.058,00	\$13,2	
	TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO FINAL					

Fuente: Actas de Supervisión Convenio Nº. 19031503

Elaboró: Equipo Auditor

(*) Valor por ración pagada por el contrato de alimentación escolar nro. 28012015-0022 de febrero 2 de 2015 suscrito por la Secretaría de Educación de Caldas con el Operador Gota de Leche.

Las certificaciones de las raciones recibidas corresponden a las sedes educativas que se enumeran a continuación:

- IE El Japón Sede Principal.
- IE Guarinocito Escuela La Bocana.
- IE Guarinocito Escuela Francisco José de Caldas.
- IE Nuestra Señora del Carmen Escuela Antonio José de Sucre,

Lo anterior causado por deficiencias de supervisión lo que genera pérdida de recursos.

El ente territorial en su respuesta manifiesta: "No es cierto que el operador Asociación Juvenil Visión Futura entregó raciones a partir del 13 de abril", ya que este inició la entrega de raciones el 6 de abril, tal como se prueba a continuación: Se adjunta copia del correo electrónico enviado el por la Líder de la Unidad de Cobertura de la Secretaría de Educación de Caldas, en el cual se lee claramente

^(*) Valor por ración estipulada en el Convenio de Asociación N°. 19031503



que "...en el Municipio de La Dorada, el operador contratado por el Municipio daría inicio después de Semana Santa, esto es 06 de abril de 2015...".

Esta información puede ser corroborada por las manipuladoras que estuvieron a cargo de la prestación del servicio, quienes pueden dar fe de que este dio inicio en la semana de pascua de 2015 (es decir, el 6 de abril) tal como dice el correo anterior.

Adicionalmente, se adjuntan certificaciones de los rectores de las 3 Instituciones Educativas del Municipio de La Dorada donde operó el servicio, en las cuales se hace constar que el operador prestó el servicio durante 19 días del mes de abril de 2015, es decir, desde el 6 de abril. Esto indica que el servicio se prestó durante 141 días, no 136 como dice la observación.

Por otro lado, esta observación contiene dos imprecisiones, que restringen el derecho de defensa:

- 1. Se indica que la Contraloría cruzó información obtenida con la ejecución de los contratos de alimentación escolar suscrito por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, con el Convenio de Asociación No. 19031503. Este cruce es improcedente, porque las condiciones de ambos son muy diferentes.
- 2. Al inicio de la observación se dice que "el contratista solo entregó 45.120 raciones de desayuno y 105.045 raciones de almuerzo". Pero en el cuadro siguiente, denominado "Valor inicial de raciones no entregadas", se afirma que las "raciones ejecutadas" fueron 43.520 desayunos y 101.320 almuerzos.

Se reitera que siendo un Convenio de Asociación, las partes acordaron (en la cláusula segunda) la forma como cada una haría los aportes a los que se comprometió, indicando las fechas y los requisitos de los mismos, lo cual se cumplió a cabalidad."

La CGR recibe copia de correo electrónico, remitido por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas el lunes 05 de septiembre de 2016 al Director Administrativo de la División de Educación del Municipio de La Dorada, que se transcribe textualmente:

"INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA INICIO OPERACIÓN PAE LA DORADA 2015

Responder a todos |

05/09. lun

3:03

p.m.

Inicialmente

se

Fecha: 5 de septiembre de 2016, 15:02



Asunto: INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA INICIO OPERACION PAE LA

DORADA 2015

Para: Doctor: Director Administrativo La Dorada - Caldas

Cordial saludo,

De acuerdo a correo electrónico enviado a usted el día 17 de agosto de 2016 y en revisión de las operaciones del PAE en el municipio de la Dorada en los diferentes establecimientos educativos donde ustedes operaron el programa me permito informar lo siguiente:

- En la Institución Educativa el Japón, se evidencian certificaciones del rector donde indica que los cupos Gobernación fueron atendidos hasta el día viernes 10 de abril de 2015 tanto en complemento de desayuno como en complemento de Almuerzo.
- 2. En las sedes de la Institución Educativa Guarinocito (Fco josé de caldas, el horizonte, y la bocana), se evidencian certificaciones de la rectora donde indica que los cupos Gobernación fueron atendidos hasta el día viernes 10 de abril de 2015 en el complemento de almuerzo, hago referencia a este complemento teniendo en cuenta que era la única modalidad que ustedes iban a atender allí, es decir, el complemento de desayuno siempre fue atendido por el Departamento.

No se hace mención a la sede principal teniendo en cuenta que allí por parte del Departamento no se tenían asignados cupos de almuerzo.

3. En la sede Sucre, se evidencian certificaciones del rector donde indica que los cupos Gobernación fueron atendidos hasta el día viernes 10 de abril de 2015 tanto en el complemento almuerzo, hago referencia a este complemento teniendo en cuenta que era la única modalidad que ustedes iban a atender alli, es decir el complemento de desayuno siempre fue atendido por el Departamento.

Cualquier	inquietud	con	mucho	austo	será	atendida.
Caaiqaici	mquiotau	00,,	maono	gaoic	oora	atomaraa.

Feliz día,

Atentamente,"



En cuanto a las presuntas imprecisiones que menciona el ente auditado, la CGR se permite aclarar que:

- 1. La información recibida de la SED Caldas permite aclarar que el operador del Municipio de La Dorada prestó el servicio durante 136 días escolares, puesto que es imposible que dos operadores estén en el restaurante de la misma sede educativa, los mismos días y a las mismas horas preparando raciones para entregar a los alumnos. Teniendo en cuenta que el operador de la SED Caldas prestó el servicio hasta el 10 de abril de 2015, de lo cual la CGR posee las correspondientes evidencias, el operador del Municipio de La Dorada solo pudo comenzar a prestar el servicio a partir del 13 de abril de 2015, excepto en la sede principal de la IE Guarinocito, donde el operador de la SED Caldas solo prestaba el servicio de raciones de desayuno y el operador del Municipio de La Dorada comenzó a prestar el servicio de raciones de almuerzo a partir del 10 de abril.
- 2. Inicialmente la CGR habla de la entrega de 45.120 raciones de desayuno y 105.045 raciones de almuerzo, correspondientes a 141 días de servicio, que fueron certificadas por el supervisor del convenio. Al hacer el rastreo total de los días de prestación del servicio, se detecta que estos fueron 136, para un total de 43.520 raciones de desayuno y 101.320 raciones de almuerzo, que fueron las realmente servidas por el operador Asociación Juvenil Visión Futura.
- 3. En cuanto a las condiciones de los contratos suscritos por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas con la Asociación Gota de Leche y por el Municipio de La Dorada con la Asociación Juvenil Visión Futura, la CGR hace claridad en cuanto a que el hallazgo se da en este caso por el número de raciones entregadas por el operador. El análisis correspondiente a los precios de las raciones se puede observar en el hallazgo No. 12. En este caso se toma el menor valor de las raciones comparadas para no incurrir en el presunto detrimento doblemente.

De esta manera la CGR ratifica el hecho de que el operador cumplió con la entrega de raciones durante 136 días.

Hallazgo fiscal por \$16.9 millones y con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 11 Compra de Equipos de cocina y menaje (IP)

La Ley 80 de 1993 Estatuto de Contratación establece en su artículo 26 el principio de responsabilidad y dice que "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del



contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

La Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en su artículo 84, manifiesta que "la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista."

El Decreto 1510 del 17 de diciembre de 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", establece lo siguiente:

"Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso (...)

Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licen-cias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los funda-mentos jurídicos.
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.



- 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
- 6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.
- Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.
- La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía."

La etapa de planeación implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.²

Los estudios previos son aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar, bajo cualquiera de las modalidades que señala la Ley o el manual interno que se aplique, en el caso de aquellas entidades no cobijadas por el estatuto. (Art.2.1.1 Decreto 734 de 2012: Documentos soporte proyecto de pliego o contrato)

Al respecto, se cita textualmente sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera subsección C del 24 de abril de 2013 radicación N°. 6800123-15-000-1998-01743-01 (27315) Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

"De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo

²www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/controlalacontratacionestatal2012.ppt- EL CONTROL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL - María Lorena Cuéllar Cruz – Asesora Procuradurla Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública



resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...)".

La Alcaldía del Municipio de La Dorada en su estudio previo 915 de marzo de 2015 establece en su página 13 que "También se deja un porcentaje del 20% correspondiente a ciento cinco millones ochocientos sesenta y un mil ciento cuarenta y cuatro pesos mcte (\$105.861.144) el cual debe de ser utilizado en menaje para las Instituciones Educativas del Municipio de La Dorada" y seguidamente describe bienes y cantidades de estufas, refrigeradores, pailas, licuadora, sartenes, neveras, hornos microondas, pocillo y platos plásticos, entre otros.

Agrega que "estos elementos se colocan de acuerdo a solicitud de los rectores, los cuales mejoran la prestación del servicio en los comedores escolares".

Establecen los estudios previos 915 que el "menaje se hace entrega, previa solicitud de los rectores sobre las necesidades apremiantes de menaje en el restaurante escolar"

El convenio de asociación N°. 19031503 de marzo 19 de 2015 tiene por objeto: "Aunar esfuerzos para garantizar la complementación alimentaria de los niños, niñas, adolescentes en la modalidad de desayuno y almuerzos preparados in situ, durante el periodo escolar de los estudiantes matriculados e inscritos en el SIMAT de las instituciones educativas y sedes administrativas rurales y sedes educativas urbanas del municipio de La Dorada y de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar PAE".

Se evidenciaron deficiencias de planeación contractual en el Convenio N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015, suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura durante la vigencia 2015, teniendo en cuenta que, adicional a su objeto principal relacionado con el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar durante la vigencia, se incluyeron \$105,9 millones para la compra de equipos de cocina y menaje destinados à la atención del PAE en las Sedes Educativas del ente territorial, sin que su estudio de necesidad y conveniencia establezca los requerimientos reales de las mencionadas sedes.



Se constató a través de las pruebas recaudadas en el desarrollo del proceso auditor que no existen requerimientos por parte de los rectores de las instituciones educativas sobre dichos bienes.

Revisado el cumplimiento contractual del Convenio de Asociación N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, en lo relacionado a compra de bienes eléctricos de cocina y de menaje, se evidenció mediante una prueba preliminar realizada durante el proceso auditor presuntos sobrecostos en la compra de dichos elementos.

Al revisar en detalle las copias de las facturas de compra presentadas por el operador, se observan posibles adulteraciones en las mismas.

Esta situación se presenta por debilidades en el proceso precontractual y por deficiencias en la sustentación de la necesidad de la adquisición, en los estudios previos, y por debilidades en la supervisión del convenio. El hecho observado conduce al menoscabo de los recursos asignados por las diferentes entidades para el desarrollo del PAE en el Municipio de La Dorada y genera compras innecesarias y riesgo de pérdida de recursos.

Al respecto, el ente territorial manifiesta:

"Inicialmente es importante recalcar que la Alcaldía de La Dorada celebró con la Asociación Juvenil Visión Futura, un Convenio de Asociación, que aunque está regido –como todos los actos de la administración municipal- por los principios de la función administrativa, está excluido de las normas específicas sobre contratación estatal.

Es así como en el documento de estudios previos, y en el contrato mismo, se estableció claramente que el fundamento del mencionado Convenio de Asociación era el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, así como las normas que lo reglamentan.

Los dos primeros incisos del artículo 96 de la ley 489 de 1998 regulan los "convenios de asociación" que pueden suscribir las entidades estatales de todo orden, con "personas jurídicas particulares... de conformidad con lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución Política.

La Alcaldía de La Dorada cumplió con los estrictos requisitos establecidos por la norma superior, los cuales hacen referencia a que el particular con el que se contrate sea una "entidad", esto es, una persona jurídica, sin ánimo de lucro y de "reconocida idoneidad"; y a que el objeto contractual, además de corresponder al objeto social de la entidad sin ánimo de lucro, corresponda a programas y actividades de interés público, acordes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo.



Por otro lado, el mismo artículo 355 constitucional habilitó al gobierno para reglamentar esta actividad contractual; al efecto expidió y se encuentra vigente el Decreto 777 de 1992, con las modificaciones introducidas por el Decreto 1403 del mismo año; de manera que a más de los requisitos constitucionales deberán observarse los reglamentarios contenidos en los decretos en mención.

La jurisprudencia ha reconocido que los mencionados decretos reglamentarios que expidió el ejecutivo, son autónomos, "en cuanto sólo están sometidos a la Constitución y no a la ley y, por tanto, sustraídos del alcance del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues el constituyente tuvo a bien reservar a la competencia del gobierno la regulación de esta materia contractual". En consecuencia, las normas citadas por la Contraloría General de la República, en el aparte de la Observación que denominan "criterios", no son aplicables al convenio de asociación que es objeto de estudio, situación que constriñe el derecho de defensa.

Hecha la anterior aclaración, debemos advertir que el Convenio al cual se le practicó auditoría por parte de la Contraloría General de la República, sí respetó los principios de la función administrativa, que no pueden apreciarse de manera aislada, individualmente, como quiera que hacen parte del texto constitucional. Por ejemplo, no podría afirmarse que se violó el principio de economía, sin tener en cuenta que la administración municipal armonizó este con el de eficacia, pues el Convenio de Asociación incluyó un aporte importante de la entidad sin ánimo de lucro, que demostró idoneidad y experiencia en las labores a desarrollar.

Tampoco puede analizarse aisladamente un solo párrafo del estudio previo No. 915, pues dicho documento debe evaluarse en conjunto. Es así como el párrafo donde se menciona que de los recursos a invertir, se dejará un porcentaje del 20% (correspondiente a \$105.861.144) para utilizarse en menajes destinados a las instituciones educativas, no se hace por capricho de la Administración Municipal, sino precisamente para lograr el objetivo de "mejorar la calidad del servicio educativo", lo cual no solo se logra suministrando unos suplementos alimenticios adecuados, sino teniendo a disposición de las instituciones educativas los implementos que requieran para una adecuada prestación de ese servicio.

No es cierto lo que afirma la Contraloría en su escrito de observaciones, en el sentido de que "se encontró que no existen (sic) requerimientos por parte de los rectores de las instituciones educativas sobre dichos bienes [equipos de cocina y menajes]". Se adjuntan a este escrito una cantidad considerable de solicitudes hechas por los rectores de las instituciones educativas del municipio, referentes a menaje e implementos de cocina para las diferentes sedes.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de febrero de 2006. Radicado 11001-03-06-000-2005-01710-00(1710). Consejero Ponente: Luis Femando Álvarez Jaramillo.



Se le ruega a la Contraloría tener en cuenta que dichas solicitudes son presentadas por las instituciones educativas <u>en cualquier tiempo</u>, inclusive cuando no está funcionando el programa, tal como puede verse en los documentos que se adjuntan. Precisamente por esta situación, es que la Administración Municipal, por intermedio de la entidad sin ánimo de lucro con la que suscribió el convenio de cooperación, adquirió los elementos <u>para que pudieran estar a disposición inmediata de la Institución Educativa que lo requiera, garantizando la continuidad en la prestación del servicio de alimentación escolar.</u>

De esta manera queda demostrado que sí se hizo una adecuada planeación del convenio de asociación, dentro de la autonomía que tiene la Administración.

Por último, es necesario recalcar que el auditor de la Contraloría General de la República hizo una verificación del inventario existente y no reportó ningún faltante.

Se reitera que las normas invocadas por la Contraloría en el aparte denominado "criterio", no son aplicables a los convenios de asociación, tal como se detalló en la respuesta a la observación No. 1. Esto restringe el derecho a la defensa, porque no es claro cuál es el sustento jurídico de la observación o, dicho de otro modo, cuáles son las normas presuntamente violadas.

Ahora bien, tratándose de lo que la Contraloría llama "sobrecostos", dicho término lo han entendido las autoridades judiciales, los organismos de control y la doctrina fiscal especializada, como una diferencia, representada en un mayor valor pagado por un bien o servicio por una entidad pública contratante, en relación con los precios promedio ofrecidos por el mercado, teniendo en cuenta las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se originó la diferencia.

La Contraloría General de la República, en el concepto 80112-EEE35460 del 4 de junio de 2012, se refirió a la forma como deben probarse los sobrecostos:

"Los sobrecostos deben ser corroborados a través del material probatorio conducente que evidencie si hubo omisión en los análisis precontractuales, sobre la viabilidad económica de la futura contratación, o la intención positiva de defraudar al Erario. Para efectos probatorios en el proceso de responsabilidad fiscal sobre esta forma de causar detrimento al Estado, debe señalarse que las cotizaciones por sí solas sobre un mismo producto no tienen mayor mérito, pues suele suceder que en la actividad comercial, los comerciantes vendan a diferentes precios un mismo producto, por tanto la responsabilidad fiscal debe fundarse en el perjuicio causado al Estado. Por tanto, para que las cotizaciones tengan un verdadero valor probatorio, debe cotizarse un bien de las mismas características y marca, en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales fueron adquiridos los bienes o servicios sobre los cuales se hará la respectiva comparación de precios (...)".

En este caso la Contraloría no efectuó el análisis en circunstancias similares de tiempo, modo y lugar, como tampoco hizo un estudio más completo, pues al parecer únicamente solicitó una cotización por producto, lo cual impide hacer un cálculo objetivo del valor real de los elementos, como quiera que en una sola

.11.1



oferta pueden incidir un sinnúmero de circunstancias que hacen muy superficial el análisis para concluir, así sea preliminarmente, que se presentaron sobrecostos. En cuanto al alcance de la observación, en el cual se hace referencia a una presunta adulteración de las facturas, el recibo de las mismas por parte del supervisor, se hacía con el fin de verificar la entrega de todos los elementos relacionados en estas, lo cual se cumplió. No era función del supervisor del contrato, comprobar que el contenido de tales documentos, en lo que respecta principalmente al valor de los elementos, no hubiera sido adulterado por otra persona. Tampoco se tuvieron indicios de esa presunta adulteración, pues de haberse percibido, se habría puesto en conocimiento de las autoridades competentes.

En ese sentido, la Administración Municipal, incluido el supervisor del Convenio de Asociación, actuaron con la presunción consagrada en el artículo 83 de la Constitución Política Colombiana, según el cual, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas.

Con respecto a las respuestas del auditado, la CGR considera que:

- 1. Se evidencia la falta de planeación, a pesar de que el ente territorial manifieste que había recibido los requerimientos por parte de los rectores, éstos no se tuvieron en cuenta. En el oficio de respuesta se dice: "para que pudieran estar a disposición inmediata de la Institución Educativa que lo requiera, garantizando la continuidad en la prestación del servicio de alimentación escolar.", pero en el tercer informe de supervisión del 02 de octubre de 2015, queda el registro de que las Sedes Educativas ya contaban con el menaje, el cual fue entregado por otro operador. A pesar de ello se compró en diciembre para guardarlo en una bodega.
- 2. El menaje fue adquirido por el operador entre el 10 y el 14 de diciembre de 2015, después de la finalización del convenio el 04 de diciembre de 2015 y a la fecha de la visita del Equipo Auditor de la CGR (09 de septiembre de 2016), la mayor parte del mismo continúa en la bodega del Municipio de la Dorada.
- 3. De igual manera, se evidencia falta de coordinación al interior del ente territorial, al no tenerse en cuenta que el menaje se entregaría por otro operador, y la falta de control en el cumplimiento del convenio al permitir la compra de menaje después de que la necesidad había sido cubierta.
- 4. En cuanto a los criterios, si bien alega el Municipio de La Dorada el cumplimiento de la normatividad aplicable a los convenios de asociación establecidos en el Artículo 355 de la Constitución Nacional y su reglamentación



mediante el Decreto 777 del 16 de mayo de 1992, siguiendo el mismo camino de las observaciones de contratación directa, en el presente caso este tipo de contratación no es aplicable ya que el citado Decreto lo excluye en su Artículo 2º., que a la letra dice:

"Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto: 1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes."

Por lo anterior, se solicitará la apertura de una indagación preliminar con el objeto que se revise la totalidad de las quince (15) facturas aportadas por el operador como compra de menaje por \$105,9 millones y la pertinencia o no de la compra de dicho menaje.

Hallazgo No. 12 Precio raciones de alimentación escolar (D, F)

Principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública⁴. Al igual que la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º que establece: "La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, "... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas." Lo anterior, es concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

Ley 1176 de 2007 "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" se refiere en su título IV capítulo I, sobre la asignación especial para alimentación escolar y en su artículo 18 indica que la destinación de los recursos del SGP serán para compra de alimentos, contratación de personal para la preparación de alimentos, transporte

Ley 80 de 1993: "Artículo 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo." Subrayado fuera de texto.



de alimentos, menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación, aseo y combustible para la preparación de los alimentos, contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

Concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, mediante en el cual la Oficina Jurídica de la CGR fija criterios institucionales sobre la libertad probatoria a efectos de establecer posibles sobrecostos en la contratación pública, al expresar: "...Las comparaciones que se realicen han de tener un determinado referente, pues el sobrecosto sólo puede deducirse en tanto se plantea como el alejamiento de un determinado modelo de costos que se considera plausible.... (...)...es preciso señalar que al existir plena libertad probatoria al interior del proceso auditor y en el de responsabilidad fiscal, puede el operador jurídico acudir a los medios técnicos, periciales o conceptuales que considere pertinentes. Lo que es importante es que existan bases sólidas sobre las cuales determinar un parámetro de comparación....". Así mismo, el citado concepto concluye expresando: "De lo anterior cabe concluir que todo costo no justificado en el contrato estatal puede constituirse en un sobrecosto que debe ser investigado por la Contraloría General de la República. No existe una metodología de cálculo única para la definición de un sobrecosto, sin perjuicio de lo cual deben analizarse las particularidades de la contratación realizada...."

Sentencia del Consejo de Estado, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicado 18.293, del 27 de abril de 2011, en la cual se exponen criterios con relación a cómo debe realizarse el presupuesto oficial, el estudio de mercado y la importancia del mismo en la etapa precontractual como elementos necesarios para la realización del contrato.

El Decreto N°. 1510 de 2013 establece que: "Artículo 15. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato (...) Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: (...)



4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos".

Revisados el valor pactado y pagado en el Convenio de Asociación N°.19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, en lo relacionado con el valor de raciones refrigerios y almuerzos, se determinó un detrimento fiscal por \$103,7 millones, producto de comparar el valor por ración pagado durante el año 2015 por el citado convenio, con el suscrito por la Secretaría de Educación Departamental en el contrato N°. 28012015-0022 del 02 de febrero de 2015 suscrito con la Asociación Gota de Leche Manizales, que contiene raciones con precios de \$952,56 complemento desayuno y \$2.058 complemento almuerzo, para raciones de igual cantidad y calidad de nutrientes.

La Alcaldía del Municipio de La Dorada en los estudios previos Nro. 915 de marzo de 2015 establece en su página 6 que: "el precio por ración corresponde a mil cuatrocientos pesos desayuno preparado (\$1.400) y dos mil ochocientos veinticuatro pesos (\$2.824) almuerzo, estos valores se dan basado (sic) en los promedio (sic) y costos que tiene el departamento con sus operadores".

Situación igualmente, expresada en los estudio previos mencionados en su página 15 relacionado con el "Análisis que soporta el valor estimado del contrato", donde expresa que "En el análisis económico se tuvieron en cuenta los precios de las raciones basados en el año anterior, y en el convenio realizado entre la Secretaría de Educación Departamental y el Proveedor anterior Gota de Leche".

El detrimento se determinó de la siguiente forma:

Cuadro No. 22 Comparación Valor Ración Convenio 19031503 y contrato 28012015

Concepto	Cantidad de Raciones	Valor ración Convenio 19031503 de marzo 19 de 2015	Valor Ración contrato 28012015-0022 de febrero 2 de 2015	Diferencia por ración	Mayor valor pagado – Cifras en Millones	
Desayunos	47.360	1.400,00	952,56	447,44	21,2	
Almuerzos	107.744	2.824,00	2.058,00	766,00	82,5	
Total :	103,7					

Fuente: Alcaldía de La Dorada y Secretaría de Educación de Caldas – Información contractual año 2015



Adicionalmente, de la revisión contractual del convenio N°. 19031503, se determinó sobrecosto por \$52,9 millones, debido a que el ente territorial autorizó pago de manipuladoras por dicho valor sin tener en cuenta que el precio por ración incluye la ejecución de todo el servicio: compra de alimentos, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones.

Esto igualmente se sustenta en que el componente de pago a manipuladoras del programa de alimentación escolar de los contratos firmados por la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas, referente en los estudios previos Nro. 951, se encuentra incluido en el costo por ración.

Esta situación se presenta por debilidades en el manejo precontractual, particularmente en los estudios previos, que conduce a pérdida de recursos.

En su respuesta, el ente territorial manifiesta: "Se reitera que las normas invocadas por la Contraloría en el aparte denominado "criterio", no son aplicables a los convenios de asociación, tal como se detalló en la respuesta a la observación No. 6. Esto restringe el derecho a la defensa, porque no es claro cuál es el sustento jurídico de la observación o, dicho de otro modo, cuáles son las normas presuntamente violadas.

Adicionalmente, en el mencionado "criterio", se hace referencia a la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección, B, Consejera Ponente Ruth Estella Correa Palacio, Radicación número: 25000232600019970392401 (18.293) del 27 de abril de 2011, que precisamente contiene elementos que no fueron tenidos en cuenta por la Contraloría al formular su observación. Veamos:

"[El] estimado de los precios reales de los bienes, servicios, suministros, etc. con base en el cual se fija el presupuesto oficial, implica, por regla general, un análisis de mercado que permita identificar el valor habitual que tienen o se comercian en el sector de la economía en el cual se encuentren el bien o servicio requerido y en una zona geográfica determinada, teniendo en consideración las variables de dicho sector, porque el valor de los bienes y servicios fluctúa más o menos, debido a circunstancias diversas, y principalmente al funcionamiento de la ley económica de la oferta y la demanda. Además, en la construcción del estudio de mercado por la entidad respectiva para la estimación del valor del contrato, entran en juego múltiples variables como el objeto a contratar, el tipo de contrato, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deban ejecutarse las prestaciones, los costos asociados a la producción y comercialización de los bienes y servicios, el valor de la mano de obra, la distancia de acarreo de los materiales, los fletes, seguros y demás gastos de transporte y entrega de los productos, las condiciones de pago, volúmenes, la administración, los imprevistos, la carga impositiva, la utilidad o provecho económico del contratista, la especialidad de la labor, los riesgos trasladados, etc. Sea lo que fuere, es digno de señalar por la Sala que la



Administración debe tener presente que al celebrar los contratos está obligada a obtener, sino el menor precio, por lo menos uno razonable y justificado, no exagerado o con sobreprecios ni tampoco artificialmente bajo, lo que le evitará pagar más o menos de lo que realmente cuesta el bien o servicio, como lo señala algún sector de la doctrina...".

De acuerdo con lo anterior, la Administración Municipal de La Dorada tuvo en cuenta varios aspectos tendientes a determinar cuál era el precio razonable a pagar por cada ración de alimentación escolar. Entonces, no se tuvo en cuenta un solo criterio, tal como lo reconoce expresamente la Contraloría, sino que se acudió a varias fuentes de información, entre ellas los precios del proveedor "Gota de Leche".

Por otro lado, tal como lo dice la sentencia antes citada, no se pueden hacer comparaciones de productos diferentes, como un desayuno industrializado, con uno que se prepara in situ y se les entrega a los menores en condiciones óptimas para su consumo (por ejemplo, recién preparado y a una temperatura ideal).

Teniendo en cuenta estos argumentos, esta observación se asemeja a la anterior, en la cual se hacen unas comparaciones que no tienen la suficiente profundidad para concluir que se está ante la presencia de sobrecostos, partiendo únicamente de la comparación entre dos negocios jurídicos que no pueden asimilarse, porque tienen un sustento normativo diferente, sus condiciones son absolutamente diferentes y las condiciones de prestación del servicio también difieren ostensiblemente.

Valga decir, a manera de ejemplo, que no es lo mismo comprar materias primas para elaborar 500 desayunos, que para elaborar 1.000 o 2.000, porque a mayores volúmenes (como es el caso de la Gota de Leche), el precio varia significativamente.

La misma situación acontece con el pago de las manipuladoras porque, se reitera, los contratos suscritos por la Secretaría de Educación de Caldas fueron tan solo una de las fuentes de información que sirvieron como referente para los estudios previos del Convenio de Asociación No. 19031503."

La CGR considera que, de acuerdo con los Lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, una minuta debe contener el gramaje de cada uno de los alimentos que van a ser usados en las preparaciones. Solo de esta manera se puede verificar el aporte nutricional de cada ración entregada. Para el efecto, en el estudio previo No: 951, el Municipio de La Dorada presenta una minuta con unidades de medida no cuantificables, tales como "porción mediana, unidades, cucharadas soperas y/o trozos", situación que hace imposible determinar el valor nutricional de las raciones entregadas por la Asociación Juvenil Visión Futura.



Asimismo, el costo de las manipuladoras hace parte integral del valor final de la ración, por lo cual éste se debía incluir en el costo por ración.

Además, el hecho que una ración se entregue recién preparada y a temperatura ideal, no necesariamente implica que este modo de elaboración genere un costo mayor en el producto final ni un mayor contenido nutricional en la ración.

La CGR compara, para raciones de desayuno y almuerzo, los precios contratados con los dos operadores (Asociación Juvenil Visión Futura y Asociación Gota de Leche), en condiciones idénticas de modo, tiempo y lugar.

De igual manera, la CGR compara precios no con una cotización sino con los valores de las raciones contratadas con los entes territoriales con los operadores mencionados.

En la observación se hizo referencia claramente a las deficiencias del estudio previo elaborado por el Municipio, como quiera que en el mencionado documento no se establece unos criterios medibles objetivamente para determinar un valor razonable de cada ración. Por ejemplo, el término "porción mediana" es subjetivo. Tampoco se hace un análisis de los costos inherentes a la preparación y entrega de cada ración.

Adicionalmente, el mencionado estudio previo hace referencia a que "estos valores [los de las raciones que iba a contratar el Municipio] se dan basado (sic) en los promedio (sic) y costos que tiene el departamento con sus operadores. Entonces, ese fue el criterio utilizado por el equipo auditor para calcular el sobrecosto.

Por estas razones, se consideró que dicho criterio para comparar ambas raciones era razonable, porque la imprecisión y las demás falencias del estudio previo no le deberían servir a la entidad auditada para desvirtuar la comparación que hace la CGR.

El Municipio alega que "la Administración debe tener presente que al celebrar los contratos está obligada a obtener, sino el menor precio, por lo menos uno razonable y justificado, no exagerado o con sobreprecios ni tampoco artificialmente bajo..." Y precisamente ese es el alcance que el equipo auditor le dio a la observación, en el sentido de que para la CGR el precio de las raciones no es razonable.

Por otro lado, la respuesta del municipio no es concreta porque allí se afirma que el ente territorial "tuvo en cuenta varios aspectos tendientes a determinar cuál era el precio razonable a pagar por cada ración de alimentación escolar" Y luego



afirma que no se tuvo en cuenta un solo criterio, sino que se acudió a varias fuentes de información, entre ellas los precios del proveedor "Gota de Leche". Sin embargo, no se aportaron elementos de juicio adicional, debidamente soportado, que pudieran servir para determinar cuáles fueron los criterios que tuvo en cuenta la entidad para determinar el precio de las raciones.

Finalmente, se tuvo en cuenta que sí existen diferencias de costos entre una ración industrializada y una preparada in situ (transporte, embalaje, etc.), pero según el análisis efectuado por la CGR permitió concluir que no existían diferencias significativas entre las raciones proporcionadas por el operador contratado por la Gobernación de Caldas y el que suscribió el convenio con la Alcaldía de La Dorada.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$156,6 millones.

Hallazgo No. 13 Cuentas maestras (D)

El numeral 2 del artículo 3 de la Resolución 4835 del 29 de diciembre de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Por la cual se reglamentan las Cuentas Maestras de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General, las Asignaciones Especiales y la Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia", dice en su numeral 2, sobre la apertura de las cuentas maestras que la entidad territorial según sea el caso, deberá aperturar una Cuenta Maestra para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, así:

2. Una cuenta maestra para la Asignación Especial de Alimentación Escolar.'

No obstante, el Municipio de La Dorada contar con una cuenta maestra para la administración de los recursos de alimentación escolar, se observa un incumplimiento a lo contenido en la Resolución 4835 del 29 de diciembre de 2015 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que obliga a que los recursos del PAE se manejen en una sola cuenta, pues su saldo actual es de cero pesos.

Los recursos de Alimentación Escolar del Municipio de La Dorada, a 30 de junio de 2016, por \$99,4 millones, a la misma fecha, permanecen haciendo unidad de caja, en una cuenta denominada "Municipio de La Dorada SGP Propósito General Particip."

Además, en recursos de Alimentación Escolar, el ente territorial, a 30 de junio de 2016, tiene un saldo de \$1.009,9 millones, con CDP comprometido para la bolsa común con la Secretaría de Educación de Caldas por un valor de \$680,3 millones.



Esta situación se presenta por inobservancia a la norma que regula el manejo de cuentas maestras de las entidades territoriales, lo que genera riesgos de control de recursos de alimentación escolar.

En su respuesta, el Municipio de La Dorada manifiesta: "Si se observa la norma denominada "criterio" y la situación detectada por la Contraloría, puede concluirse que la Alcaldía de La Dorada no incumplió dicha norma, ya que esta (sic) obliga a que la entidad territorial apertura una cuenta maestra para la asignación especial de alimentación escolar, cosa que efectivamente ocurrió, tal como lo reconoce la Contraloría."

La CGR considera que el espíritu de la norma pretende que con la apertura de la cuenta maestra para el manejo de los recursos del PAE, los recursos correspondientes se manejen en dicha cuenta, separándolos de esta manera de cualquier otro tipo de recursos. Se reitera el hecho de que en el Municipio de La Dorada, entre el 01 de enero y el 30 de junio de 2016, los recursos PAE están haciendo unidad de caja con los demás recursos del Sistema General de Participaciones.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 14 Supervisión de Obligaciones contractuales (D)

La Ley 80 de 1993 Estatuto de Contratación establece en su artículo 26 el principio de responsabilidad y dice que "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

La Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en su artículo 84, manifiesta que "la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista."

En el Convenio de Asociación N°. 19031503 de marzo 19 de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, se encontró incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones contractuales, ya que los recursos para la compra de los equipos de oficina y menaje objeto del contrato, solo se adquirieron según facturas, por parte del contratista, entre el 10 y el 14 de



diciembre de 2015, fecha posterior al término del contrato, el cual venció el 27 de noviembre de 2015, incumpliendo igualmente la obligación contractual número 9 relacionado con garantizar la entrega de elementos necesarios para fortalecer los comedores estudiantiles, toda vez, que los bienes reposan en la actualidad en una bodega de la administración municipal.

Adicionalmente, se evidencian imprecisiones en las actas de supervisión de convenio, que certifica que los bienes adquiridos en el contrato fueron entregados a las instituciones educativas, situación no acorde con lo verificado por la Contraloría donde evidenció que se encontraban en una bodega del municipio.

Las actas de supervisión certifican que:

En octubre de 2015: "Se realizó entrega de menaje por parte de otro operador y las 3 lE educativas donde se ofrece el servicio de restaurante escolar, fueron beneciadas (sic) por tal motivo cuentan con elementos necesarios para el normal desarrollo del restaurante escolar".

En acta de diciembre 11 de 2015 dice: "El supervisor recibe y verifica los implementos entregados por el operador, constatando con la factura las cantidades entregadas".

Los recursos para la adquisición de los bienes, fueron entregados por parte del ente territorial al contratista el 19 de marzo de 2015, según comprobante de egreso N°.1386 del 09 de abril de 2015 y las facturas de adquisición de los bienes tienen fechas entre diciembre 10 al 14 de 2015.

Lo anterior, causado por deficiencias de control en la supervisión del contrato, lo que genera riesgo de pérdida de recursos.

Con respecto a esta observación, el ente territorial manifiesta: "De la lectura de la observación, así como de las respuestas dadas anteriormente, se deduce claramente que no hubo ninguna deficiencia en la vigilancia y supervisión den convenio de asociación, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de este tipo de negocios jurídicos y el objeto del mismo. Veamos:

Tratándose de un Convenio de Asociación, en la cláusula segunda del mismo se estipuló la forma en que cada uno de los firmantes haría sus respectivos aportes: Por parte del Municipio, las partes acordaron unas fechas específicas para los desembolsos de recursos comprometidos, supeditadas a la aprobación de informes presentados por el operador y a la aprobación por parte del supervisor. Si se lee el convenio de asociación, no se estipuló que los aportes del Municipio dependieran de la entrega específica de un bien o producto, sino de informes de las actividades adelantadas. Esta cláusula se cumplió.



Debe tenerse en cuenta que en la misma cláusula, también se definió la forma en que la Asociación Juvenil Visión Futura, haría sus aportes al Convenio.

En lo que respecta a la cláusula cuarta, denominada "Derechos y obligaciones de la asociación", efectivamente el numeral 9) indica que esta se compromete a "garantizar la entrega de elementos necesarios para fortalecer los comedores estudiantiles, acordes a los requerimientos de los rectores de las instituciones educativas", obligación que se cumplió cabalmente.

Los aportes de recursos efectuados por la Administración Municipal, tienen unas fechas específicas acordadas con el operador. Y la entrega de los menajes, acordada en el numeral 9 de la cláusula cuarta, no dependía de las fechas de giro de los aportes de la Administración, tal como queda palpable en las cláusulas del Convenio que acaban de citarse.

Tampoco es cierto que existan "imprecisiones en las actas de supervisión del convenio", porque en el acta correspondiente a octubre de 2015 se consignó expresamente que se hizo entrega de menaje "por parte de otro operador", mientras que en el acta de diciembre de 2015, se certificó el recibo de los elementos entregados por el operador, cosa que efectivamente sucedió.

En cuanto a la oportunidad en la entrega de los elementos a las Instituciones Educativas, esto ya se aclaró en la respuesta No. 1. Sin embargo, se reitera que según el acta de visita realizada el 5 de septiembre de 2016 por un auditor de la Contraloría, no se encontraron faltantes en los elementos que fueron adquiridos durante la ejecución del Convenio de Asociación, y que están almacenados en la bodega del Municipio.

Al analizar la respuesta del Municipio de La Dorada, la CGR considera que en esta observación y en todas las demás originadas en el desarrollo del Convenio de Asociación con Particulares, identificado con el número 19031503, por \$570,2 millones con la "Asociación Juvenil Visión Futura" con sede en Magangué (Bolívar), las deficiencias en la supervisión son evidentes. Además, las actas de supervisión del citado convenio contienen información inexacta e incompleta.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 15 Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF

La Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías; manifiesta: "Artículo 130. Gravámenes. Los recursos del Sistema General de Regalías y los gastos que



realicen las entidades territoriales, así como los ejecutores de los proyectos de inversión con cargo a tales recursos, están exentos del gravamen a los movimientos financieros y estos recursos no son constitutivos de renta."

Durante la vigencia 2015, en la cuenta de ahorros Bancolombia del Municipio de La Dorada, denominada "Alimentación Escolar CONPES 151", donde se manejan recursos del Sistema General de Regalías para Alimentación Escolar, se observan dos cobros de Gravamen a los Movimientos financieros, en 08 de enero por \$1,0 millones y 10 de abril por \$1,1 millones, para un total de \$2,1 millones, sin que se evidencien por parte del ente territorial acciones para el reintegro de dichos gravámenes.

Esta situación se presenta por deficiencias de control en el manejo de los recursos, lo que puede generar pérdida de recursos.

Al respecto, el ente auditado manifiesta: "Es importante recalcar que la Administración Municipal informó oportunamente el origen de los recursos a depositar en esta cuenta, y que la responsabilidad de parametrizar adecuadamente la misma, con el fin de que no genere el cobro de este tipo de gravámenes, es de la entidad financiera.

Por otro lado, adjuntamos el oficio dirigido a dicha entidad, en el cual se solicita el reintegro de los recursos. Adicionalmente, se impartieron instrucciones para adelantar un control adecuado que detecte oportunamente este tipo de cobros a partir de la fecha."

La CGR considera que esta respuesta y el oficio No. SDH 250-1445-2016 dirigido por el Municipio de La Dorada a Bancolombia solicitando la devolución de lo hallado por la CGR, ratifica la aceptación de la observación por parte del ente territorial.

4.4 MUNICIPIO DE RIOSUCIO

Evaluado los movimientos presupuestales y auxiliares contables de las cuentas donde se administran los recursos para el programa de alimentación escolar en el municipio de Riosucio, se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar fueron incorporados a través de actos administrativos en el presupuesto de la vigencia de 2015 y primer semestre de 2016, de los cuales el municipio de Riosucio, le asignaron recursos por \$148 millones y \$150 millones respectivamente. No se comprometieron vigencias futuras ni el municipio invirtió recursos de regalías para el programa de alimentación escolar.



En el año 2015, incorporados los recursos asignados del Sistema General de Participaciones y recursos del balance, el municipio presupuestó en el año 2015 \$160 millones de los cuales ejecutó el 95,92% o sea \$153 millones.

En año 2016, incorporados los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones y recursos del balance, el municipio apropió con corte a junio 30 de 2016 recursos por \$165 millones de los cuales a la misma fecha solo ha ejecutado el 6,03% o sea \$10 millones, valor que corresponde al pago de una cuenta por pagar.

La baja ejecución de los recursos durante el año 2016 responde a que la Gobernación de Caldas por medio de la Secretaría de Educación Departamental solicitó en enero 25 de 2016 a cada municipio no certificado en educación, conformar una bolsa común de recursos del PAE. No obstante, a la fecha de la auditoría, el municipio no ha expedido ningún registro presupuestal toda vez que no se ha firmado convenio interadministrativo de adhesión a la bolsa común PAE, ni giro de recursos a la Secretaría de Educación Departamental por parte del municipio.

De las confrontaciones realizadas se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones fueron girados por el Ministerio de Hacienda a las cuentas de propósito general y fueron trasladados de manera oportuna a las cuentas maestras de educación. Durante el año 2016, se dio cumplimiento a lo establecido en la Resolución 4835 de diciembre de 2015 que ordenó crear la cuenta maestra de alimentación escolar.

Igualmente, la cuenta maestra de alimentación escolar no está afectada por gravámenes a los movimientos financieros y genera rendimientos financieros.

Cruzada la información contractual, presupuestal y financiera, se encontró que para el programa de alimentación escolar en el municipio de Riosucio durante la vigencia 2015 y primer semestre de 2016, se invirtieron \$3.985 millones, distribuidos de la siguiente forma: recursos que corresponden al Sistema General de Participaciones SGP del municipio de Riosucio (incluyen compra dotación restaurantes, compra complementos multivitamínicos población menor de cinco años y un contrato de alimentación escolar), recursos de regalías, recursos del Ministerio de Educación Nacional girados a través del convenio 868 de 2014 y Resolución 16480 de 2015, recursos de la asignación especial SGP Resguardos Indígenas y recursos propios del Departamento de Caldas.*

Del análisis efectuado a la contratación suscrita por el municipio de Riosucio, con recursos del sistema general de participaciones, se observó que cumple con sus etapas previas con las exigencias legales aplicables, cuenta con los respectivos



estudios de conveniencia y oportunidad, describe las necesidades, se cumple con la afectación presupuestal con CDP previos a proceso contractual y registros presupuestales, los contratos se soportan con las respectivas pólizas de garantías y las ejecuciones contractuales se sustenta con informes del contratista y de supervisión.

De lo anterior, se exceptúan los contratos suscritos con los recursos de la asignación especial para resguardos indígenas AESGPRI, ya que se observan imprecisiones en los estudios previos y objetos contractuales. En los objetos contractuales no se especifican las actividades que deben ejecutarse, no se tasa el valor de cada desayuno y almuerzo, cuantos cupos diarios se deben atender y por cuantos días.

El municipio de Riosucio cuenta 17 instituciones educativas conformadas con 93 sedes, solo diez sedes se encuentran catalogadas como urbanas con el 43% de la matrícula y el resto, o sea, 83 son rurales con el 57% de la matrícula, el 75% de la población del municipio se encuentra catalogada como población indígena. En el cuadro siguiente se puede observar la cobertura de matrícula 2015 y 2016 y los cupos desayunos y almuerzos.

Cuadro No. 23 Cobertura Programa Alimentación Escolar 2015 y 2016 Municipio de Riosucio – Caldas

MATRÍCULA SEPTIEMBRE 2015	CUPOS DESAYUNO	CUPOS ALMUERZO	TOTAL CUPOS	MATRÍCULA JUNIO 2016	CUPOS DESAYUNO	CUPOS ALMUERZO	TOTAL CUPOS
9.945	3.672	5.109	8.781	9.135	5.388	4.516	9.904
COBERTURA	37%	51%			59%	49%	

Fuente: Sistema de Gestión de la Matrícula de los Estudiantes de Instituciones Oficiales - SIMAT y Reporte contratación celebrada por el Departamento de Caldas y el Municipio de Riosucio años 2015 y primer semestre 2016

De la visita practicada a las instituciones del municipio de Riosucio, con el fin de verificar la ejecución del programa de alimentación escolar PAE, se evidencia que se tienen priorizados y definidos los beneficiarios del PAE, se encuentra constituido el Comité de Alimentación Escolar, no obstante, se observó que no se reúnen con la periodicidad que exigen los lineamientos del programa, se publica el ciclo de minuta en lugar visible y en el horario de entrega de los alimentos y el menú entregado corresponde a lo establecido en el ciclo menú.

Las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores son diligenciadas por los docentes coordinadores del programa PAE, quienes controlan los beneficiarios del programa con lista por curso, los cuales sirven para



controlar y certificar la prestación del servicio por parte del operador y son insumo para la presentación de informes mensuales por sede educativa y la respectiva certificación de cupos atendidos por sede. No obstante, se presentan sobrantes en la distribución diaria de las raciones, las planillas son diligenciadas en su totalidad, debido a que las raciones se redistribuyen entre estudiantes.

Hallazgo No.16 Alimentación Escolar SGP Resguardo Indígena (D)

ETAPA DE PLANEACIÓN: Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.⁵

ESTUDIOS PREVIOS: Son aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar, bajo cualquiera de las modalidades que señala la Ley o el manual interno que se aplique, en el caso de aquellas entidades no cobijadas por el estatuto. (Art.2.1.1 Decreto 734 de 2012: Documentos soporte proyecto de pliego o contrato)

Los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para los resguardos indígenas, corresponden a los recursos del SGP que son transferidos a los resguardos indígenas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de la Constitución Política y por los artículos 2 y 83 de la Ley 715 de 2001 y artículo 13 de la Ley 1450 de 2011.

La Ley 80 de 1993 Estatuto de Contratación establece en su artículo 26 el principio de responsabilidad y dice que "Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

El artículo 83 de la Ley 715 de 2001 establece en su artículo 83 que "los recursos asignados a los resguardos indígenas, serán administrados por el municipio en el que se encuentre el resguardo indígena..."

⁵ www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/controlalacontratacionestata/2012.ppt - EL CONTROL A LA CONTRATACIÓN ESTATAL - María Lorena Cuéllar Cruz – Asesora Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública



La Ley 1474 de 2011 "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", en su artículo 84, manifiesta que "la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista."

Durante el año 2015 con los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas, a través de la Alcaldía de Riosucio, se invirtieron recursos por \$21 millones, aplicados dentro del proyecto "Apoyo a la alimentación escolar y actividades educativas, con el objeto de suscribir: "Convenios interadministrativos entre la Alcaldía de Riosucio con las instituciones educativas de San Jerónimo, San Lorenzo y San José con recursos AESGPRI asignados al resguardo indígena de San Lorenzo para complementar la alimentación escolar y la realización del segundo foro intercultural e institucional Institución Educativa de San Lorenzo, buscando el buen vivir de la población estudiantil del resguardo indígena de San Lorenzo".

Para ejecutar los recursos, se suscribieron tres convenios interadministrativos, el 004-2015 con la IE San Lorenzo por \$9,7 millones distribuidos en alimentación para 913 estudiantes por \$7,7 millones y un foro indígena por \$2 millones, 003-2015 con la IE San José por \$3.3 millones para atender alimentación para 389 estudiantes y 005-2015 con la IE San Jerónimo por \$8 millones para atender una 985 estudiantes.

De la revisión contractual, se determinó que la inversión no se ajusta con la destinación que se le deben dar a los recursos para la alimentación escolar teniendo en cuenta que:

- La contratación se llevó a cabo sin identificarse claramente la población objetivo toda vez que se pactó la atención de la totalidad de la población estudiantil sin tener en cuenta que en el momento de la contratación se tenían dos contratos con igual número de operadores que atendía en promedio el 80% de los estudiantes de las instituciones educativas de los convenios y los estudios previos ni en el contrato se especifican los estudiantes sin cobertura que debían ser beneficiados con el programa.
- El valor unitarjo de los complementos alimenticios no concuerda con los precios de la realización de actividades similares y contratadas para alimentación escolar que para el contrato de la Secretaría de Educación de Caldas era de \$2.058 por cupo de almuerzo y \$952,56 por ración de desayund, debido a que en el contrato con la IE San Lorenzo reconoce un pago global de



\$8.422,78 por complemento alimenticio por estudiante, en la IE San José un valor equivalente a \$8406,17 y la IE San Jerónimo un valor equivalente a \$8.162,44.

- Las instituciones educativas ejecutoras de los recursos, no cumplieron con las obligaciones contractuales pues los convenios exigían que la institución educativa estaba obligada a complementar la alimentación desde la legalización del convenio o sea abril 30 de 2015 hasta octubre 30 de 2015, encontrando en los informes de los contratistas que en la IE San Lorenzo los recursos se empezaron a ejecutar a partir de junio 08/2015 y en las IE de San José y San Jerónimo a partir de agosto 30 de 2015 y los ejecutores soportan la ejecución de los recursos con contratos por compra de víveres por la totalidad del valor de los convenios.
- Las tres instituciones educativas ejecutaron los recursos en forma distinta, de la siguiente forma:
 - La IE San Lorenzo en su informe registra una minuta de desayunos y almuerzo y que estuvieron representados en desayunos y almuerzos acompañados de sensibilización hacia buenas prácticas alimenticias, sobre higiene, posturas en el comedor, entre otros, pero de su informe no se pude determinar el costo por ración de desayuno y almuerzos ni la cantidad de días atendidos.
 - En la IE San José los recursos del convenio corresponden a ejecución de auxilio para restaurante escolar, pero no especifica la focalización ni las actividades desarrolladas.
 - La IE San Jerónimo en su informe manifiesta que se compraron víveres y abarrotes para las diferentes actividades deportivas, culturales y de integración, situación no acorde con el programa de alimentación escolar, pues incluye en las compras además de carne y pollo, arroz, papa, panela, productos de golosinas como gaseosas, ponqué, galletas wafer, desechables, bombones, chocolatinas y helados.

Se presenta inobservancia a las obligaciones de supervisión debido a que de acuerdo con requerimiento realizado por la Contraloría al ente territorial sobre la ejecución de los recursos manifiesta al respecto que "Al ser destinados los recursos en actividades complementarias al fortalecimiento de los procesos organizativos y comunitarios a través de jornadas pedagógicas y culturales del resguardo, tal y como se relaciona en los respectivos informes y evidencias, no fue



necesario ejercer un mecanismo de control, pues nada tuvo que ver con PAE" (sic).

Lo anterior causado por imprecisiones en los objetos contractuales lo que conlleva a riesgos en manejo de los recursos destinados a alimentación escolar y uso inadecuado de recursos en actividades que no corresponde a su destino.

La entidad mediante oficio 1004 fechado octubre 12 de 2016, manifiesta lo siguiente:

"El resguardo indígena San Lorenzo del municipio de Riosucio, identificó la población a beneficiar con las actividades desarrolladas por los 3 establecimientos educativos, los cuales dieron complementación alimentaria a toda la población estudiantil, la ejecución de los recursos fueron contemplados y priorizados por los resguardos con necesidades planteadas por las instituciones educativas para el fortalecimiento de los procesos de identidad, organizativos y actividades complementarias, a los procesos organizativos y pedagógicos propios de las instituciones educativas desde lo planteado en sus PEI. En cuanto al 100% de la población beneficiada si se contrató teniendo en cuenta que las actividades pedagógicas culturales se atenderían para todos los estudiantes.

A pesar de que en la etapa de planeación se contempló un valor superior a los establecidos por la Secretaría de Educación Departamental, por almuerzo \$2.058 y por desayuno \$952,56 por ración; es de aclarar que las instituciones educativas en sus informes, estimaron estos costos similares o iguales a lo establecido por el Departamento.

Cuando se habla de un valor asignado por complemento de \$8.422,78 esto no indica que se entrega un complemento uno solo por este valor, como se habla de complemento se hace una distribución equitativa de los recursos entre el número de los estudiantes de cada institución con lo cual se garantiza que la institución distribuya lo utilizado para complementar la alimentación de manera equitativa para todos los estudiantes, y no es el valor de un solo complemento pues tal como lo plantea el convenio los recursos se cancelarán en pagos parciales, lo que indica que el valor anotado allí es la distribución que se hace por estudiante y el valor total de lo recibido por estudiante durante toda la duración del convenio.

INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN LORENZO:

Los estudiantes del grado 10 y 11 fueron a quienes se procuró beneficiar en mayor proporción, puesto que son estudiantes que por su formación técnica requieren mayor tiempo en la jornada académica y por ende permanecen más tiempo dentro de la institución.

 Los complementos en desayunos-refrigerio, se realizaron con los víveres obtenidos de los recursos AESGPRI, como avena, leche, harina, fruta, arroz,



etc., y específicamente cuando los refrigerios debían ser preparados, puesto que es de aclarar que en su mayoría era industrializados, pero en ocasiones eran para preparar y de tal manera se realizaba el complemento como se mencionó anteriormente.

En cuanto a cifras de beneficiados atendidos durante los seis meses, se puede mencionar lo siguiente:

Entre los meses de junio a noviembre 30 en los que se ejecutó el convenio por parte de la institución, existieron operadores de restaurante escolar: El Departamental con la Unión Temporal Liber-Cordillera cuya cobertura fue con 640 cupos en almuerzos y 190 cupos en desayunos.

El operador Municipal con el Centro de Capacitación Indígena Ingrumá cuya cobertura estuvo dada con 80 cupos en almuerzos para secundaria en el segundo semestre.

En tal sentido el total de los estudiantes beneficiados con recursos de AESGPRI como complemento alimenticio en almuerzos de 193 y con desayunos 723 en realización de actividades pedagógicas deportivas, culturales, con alumnos matriculados desde preescolar hasta 11°. Se atendió en almuerzos 24 días a 193 estudiantes con un valor de \$2.000 almuerzo y en actividades pedagógicas a 723 estudiantes con desayuno por un valor de \$1.000 por estudiante.

INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN JERÓNIMO:

A partir del 30 de abril se inició la etapa de ejecución del contrato 004-2015, legalizando compras de víveres en el mes de agosto. Para complementar almuerzos, desayunos y realizar jornadas pedagógicas, recreativas y culturales en la Institución Educativa San Jerónimo. Beneficiando a un total de 945 estudiantes matriculados en toda la Institución San Jerónimo.

Como se planteó en la necesidad a satisfacer y el objeto del contrato, se llevó a cabo un complemento alimenticio a todos los estudiantes de la institución educativas San Jerónimo, con estos aportes se pudo dar más cobertura a estudiantes en cuanto a almuerzo y desayunos en actividades recreativas y culturales, todo esto en procura de ayudar a estudiantes que vienen desde largas distancias, y para algunos la única comida del día es la del restaurante del plantel educativo.

La I.E. San Jerónimo además de complementar desayunos y almuerzos ofreció refrigerios a 945 estudiantes en actividades culturales y deportivas compras que consistieron en gaseosas, ponqués, galletas, wafer, desechables, bombones, chocolatina y helado.



INSTITUCIÓN EDUCATIVA SAN JOSÉ

Atendió a 389 estudiantes durante 10 días con suministro de desayunos estimando el valor de çada desayuno por \$840, en actividades de desarrollo pedagógico culturales.

Cuando se plantea que las tres instituciones educativas ejecutaron los recursos en forma distinta, cada institución tiene autonomía para realizar la ejecución de los proyectos y son ellos los que definen la forma y los tiempos en las que ejecutan el convenio, efectivamente los contratos para compra de víveres se ejecutaron en su totalidad de acuerdo al número de días a atender.

Cada establecimiento educativo ejecutó sus actividades, en la compra de víveres e insumos para refrigerios, desayunos y almuerzos, con el propósito de atender la población escolar y cumplió con el objeto contractual, fortaleciendo los procesos organizativos a través de jornadas pedagógicas, deportivas y culturales de la institución educativa, que requirieron la presencia de la población escolar en jornadas curriculares y extra-curriculares tal y como se relaciona en los respectivos informes y evidencias."

Analizada la respuesta de la entidad se concluye que ésta no es clara, si bien los ejecutores reportan facturas por el valor total del convenio por compra de víveres y los estudios previos de los convenios se construyen con base en el programa de alimentación escolar, su ejecución no evidencia actividades que permitan determinar que se atienda lineamientos técnicos del PAE y las cifras reportadas en la ejecución de los convenios no concuerdan con las obligaciones contractuales.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No.17 Comité PAE Instituciones Educativas Municipio de Riosucio

Los Lineamientos Técnico Administrativos establecen el Comité de Alimentación Escolar como un espacio de participación y control social que busca optimizar la operatividad del Programa y contribuir a mejorar la atención de las niñas, niños y adolescentes.

Respecto a su conformación y funcionamiento determinan que "...Las Secretarías de Educación solicitarán a los rectores de las instituciones y sedes educativas donde opere el Programa la conformación de los comités (...)

El Rector o su delgado convocarán una reunión con los integrantes elegidos para el comité con el fin de formalizar su conformación mediante diligenciamiento de acta y fijar un plan de trabajo (...).



Los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación establece en febrero de 2015 manifiesta que "La frecuencia de las reuniones de los comités será mínimo de una (1) reunión al mes", frecuencia modificada por la Resolución 16432 de octubre de 2015 que fija que "será mínimo de una (1) reunión cada dos meses".

Aunque las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Riosucio, cuentan con Comité de Alimentación Escolar y controles mensuales para la ejecución del programa, se encontró en actas que el Comité PAE no se reúne con la periodicidad establecida en los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación que obligaba en los lineamientos de febrero de 2015 una frecuencia de una reunión cada mes y con la entrada en vigencia de la Resolución 16432 de octubre de 2015, una reunión cada dos meses, evidenciado:

- En la Institución Educativa Escuela Normal Superior Sagrado Corazón, se encontró que solo se han reunido tres veces por año y en el año 2016 solo se formalizó su creación en abril de 2016.
- En la Institución Educativa San Lorenzo, en el año 2015 se reunieron tres veces y lo corrido del año 2016 dos veces.
- En la Institución Educativa Bonafont, se han reunido dos veces en el año 2016.
- En Institución Educativa La Iberia el comité se conformó en febrero de 2016 y se han reunido solo dos veces.

Lo anterior causado por deficiencias de cumplimiento en la aplicación de los lineamientos del programa, lo que genera riesgos en el control social.

La entidad territorial no responde la comunicación de la observación.

4.5 MUNICIPIO DE CHINCHINÁ

Evaluado los movimientos presupuestales y auxiliares contables de las cuentas donde se administran los recursos para el programa de alimentación escolar en el municipio de Chinchiná, se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar fueron incorporados a través de actos administrativos en el presupuesto de la vigencia de 2015 y primer semestre de 2016, de los cuales al municipio de Chinchiná, se le asignaron recursos por \$116.7 millones y \$114.6 millones respectivamente. No se comprometieron vigencias futuras ni el municipio invirtió recursos de regalías para el programa de alimentación escolar.



En el año 2015, incorporados los recursos asignados del Sistema General de Participaciones y recursos del balance, el municipio presupuestó en el año 2015 \$116.7 millones de los cuales ejecutó el 100%, de estos \$12.1 millones fueron utilizados para compra de menaje para las Instituciones Educativas.

En el año 2016, incorporados los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones y recursos del balance, el municipio apropió con corte a junio 30 de 2016 recursos por \$106 millones, a los que se le hizo una adición por valor de \$8.6 millones, para un total de \$114.6 millones.

De las confrontaciones realizadas por el auditor, se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones fueron girados por el Ministerio de Hacienda a cuentas maestras de Alimentación Escolar que tiene aperturada el Ente Territorial acorde con lo establecido en la Resolución 4835 de diciembre de 2015 que ordeno crear la cuenta maestra de alimentación escolar.

Se determinó igualmente, que la cuenta maestra de alimentación escolar no está afectada por gravámenes a los movimientos financieros.

Cruzada la información contractual, presupuestal y financiera, se determinó que para el Programa de Alimentación Escolar en el municipio de Chinchiná se invirtieron durante la vigencia 2015 \$1.475 millones y vigencia 2016 \$699,8.

El municipio de Chinchiná cuenta con 7 instituciones educativas conformadas por 33 sedes, 11 sedes se encuentran catalogadas como urbanas y 22 son rurales. En el cuadro siguiente se puede observar la matrícula 2015 y 2016 y los cupos desayunos y almuerzos.

Cuadro No.24 Matrícula 2015 y 2015 Municiplo de Chinchiná

MATRÍCULA SEPTIEMBRE 2015	CUPOS DESAYUNO	CUPOS ALMUERZO	l	MATRÍCULA JUNIO 2016	J	CUPOS ALMUERZO	TOTAL CUPOS
8.493	8.493	1.852	10.345	8.350	5.193	1.026	6.219
COBERTURA	37%	51%			62%	12%	

Fuente: SIMAT y Municipio

De la visita practicada a las instituciones del municipio de Chinchiná, con el fin de verificar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar PAE. Se evidencia que se tienen priorizados y definidos los beneficiarios del PAE. Se encuentra constituido el Comité de Alimentación Escolar para la vigencia 2016, no obstante, se observó que no se reúnen con la periodicidad que exigen los lineamientos del



programa, se publica el ciclo de minuta en lugar visible y en el horario de entrega de los alimentos y el menú entregado corresponde a lo establecido en el ciclo menú.

Las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores son diligenciadas por los docentes coordinadores del programa PAE, quienes controlan los beneficiarios del programa con lista por curso, los cuales sirven para controlar y certificar la prestación del servicio por parte del operador y son de insumo para la presentación de informes mensuales por sede educativa y la respectiva certificación de cupos atendidos por sede.

Hallazgo No. 18 Comité de Alimentación Escolar Chinchiná (D)

La Ley 1176 de 2007 en su artículo 16 establece que "El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa." Por su parte, la Ley 1450 de 2011 en el parágrafo 4° del artículo 136 señaló "Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar —PAE—, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa..."

Por su parte, la Ley 715 de 2001 en el capítulo II define las competencias en educación de las Entidades Territoriales en el sector educación e incluye la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su respectiva jurisdicción.

Según los Lineamientos Técnico Administrativos de abril de 2015, el Comité de Alimentación Escolar – CAE- en cabeza del rector deberá implementarse y "...es uno de los espacios promovidos por el Ministerio de Educación Nacional para fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar que permite optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de las



niñas, niños y adolescentes". El procedimiento para la conformación del CAE, sus integrantes y funciones, entre otros aspectos, están definidos en el numeral 9.3.1 de los Lineamientos, así como la frecuencia de las reuniones que será mínimo de una cada dos meses, para las cuales deberá elaborarse un acta donde se especifique los temas tratados y los compromisos. Allí también se establece que las Secretarías de Educación solicitarán a los rectores donde opere el Programa la conformación de los comités, cuyos integrantes son: el Rector (a) de la IE o su delegado, tres padres o madres de familia, el personero estudiantil o su suplente y dos niñas o niños titulares de derecho del Programa.

De las 32 Instituciones Educativas del Municipio de Chinchiná, fueron visitadas en el mes de septiembre 15 por parte de la CGR, en las Instituciones El Trébol, El Naranjal, Santo Domingo Sabio, Maria Inmaculada, Juan XXIII, San Francisco de Paula, Santa Juana de Arco, no se evidenció la conformación y las reuniones del Comité formalizadas a través de actas para la vigencia 2015, tal y como lo establece la norma precitada.

Lo anterior denota debilidades en los mecanismos de control y seguimiento del Programa, afectando los procesos de focalización, participación ciudadana y control social, en particular respecto a la función asignada a este Comité, de revisión del cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados en el Programa.

Al respecto, el ente auditado manifiesta:

"En Chinchiná existen 7 Instituciones Educativas oficiales, 4 urbanas y 3 rurales.

Por lo tanto, son 7 los comités que están conformados, 1 por cada I.E.; los CAE de cada una de ellas, están conformados y están activos y existen las actas que explican los controles sobre el programa de Alimentación Escolar de acuerdo a los lineamientos técnicos expedidos por el MEN, las actas reposan en cada I.E y a ellas solo tienen acceso la Secretaría Departamental de Educación y los organismos de control.

Chinchiná por ser Municipio NO CERTIFICADO en educación no tiene Secretaría Municipal de Educación y todo el manejo administrativo y financiero en educación es de entera competencia de la Secretaría Departamental de Educación; la única responsabilidad que tiene el Municipio es la conformación de la Mesa Municipal del PAE como órgano de control social."



Analizada la respuesta se determina lo siguiente:

Acorde con la Resolución 16432 de 2015, Articulo 3 "Actores Responsabilidades y Competencias" 3.4 Entidades Territoriales No Certificadas, entre sus funciones están, **punto h** Garantizar en su territorio el desarrollo de las acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE y **punto l** Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del programa en el municipio; por lo que sí es responsabilidad del municipió estar pendiente de la conformación del Comité PAE y hacerle seguimiento al programa en su totalidad; además en entrevista realizada con los rectores y coordinadores en las diferentes instituciones educativas, estas confirmaron la no conformación del CAE y por lo tanto no existen actas que comprueben dicha conformación.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

DENUNCIAS

4.6.1 Manizales

Se recibió la Denuncia bajo el radicado: 2016-102736-80174-D mediante la cual el denunciante anónimo solicita efectuar vigilancia sobre el funcionamiento de los restaurantes escolares y la distribución de los alimentos a los niños beneficiarios, el cual incluye almuerzos y refrigerios, ya que en la mayoría de los casos no son entregados a la totalidad de los niños y la comida sobrante se distribuye entre el personal docente y de aseo.

El denunciante anónimo presenta una denuncia sobre inconsistencias de manera general en la entrega del refrigerio y almuerzo a los estudiantes en el municipio de Manizales, no se identifique de forma puntual el colegio, al igual que el tiempo en que sucedió la presunta irregularidad, motivo por el cual se incluyó en los procedimientos del resto de la actuación especial.

Con respecto a la entrega de raciones, se estableció por parte de la CGR, que efectivamente las raciones se entregan en promedio en un 80,6% por lo cual la Contraloría estableció hallazgo de carácter administrativo y disciplinario. Se verificó que los docentes que se acogieron al programa de Jornada Única que se promovió desde el Ministerio de Educación Nacional reciben el servicio de Alimentación Escolar, pero dichos cupos son cofinanciados por el Operador del Programa.



4.6.2 Municipio de Viterbo

Se recibió la denuncia anónima con el radicado N°. 2016-102827-80174-D, la cual se incorporó a la Actuación Especial desarrollada al programa PAE del Departamento de Caldas, relacionada con "Solicitud de investigación al PAE Caldas para que se garantice la calidad de los productos que se entregan a los niños, ¿acaso se está pagando a un operador para que entreguen alimentos en mal estado? si los niños no los pueden consumir y se tienen que botar que pasa con la plata que se pagó por esos productos? Se anexa artículo de la patria mes de abril de 2016 sobre situación presentada en Viterbo".

Para lo anterior se ejecutó visita al municipio de Viterbo con el fin de constatar el estado de los alimentos entregados a los niños beneficiarios del programa. Igualmente se indagó en la Secretaría de Educación del Municipio de Viterbo sobre la situación presentada con respecto a entrega de alimentos en mal estado del programa PAE.

Se comprobó, mediante visitas practicadas a varias Instituciones Educativas, que las raciones que estaban entregando se hallaban en buenas condiciones para el consumo humano y que los hechos denunciados correspondían a casos aislados y no atribuibles a los operadores del servicio, como se evidenció en las diligencias efectuadas por el municipio para aclarar los hechos denunciados.

Analizada la documentación encontrada se evidenció que el municipio dio el trámite correspondiente a todas las denuncias relacionadas con este tema, a través de la Secretaría de Educación del Municipio. De lo indagado, se determinó que los alimentos al momento de la entrega por parte del operador no presentaban descomposición.

De acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público ni una indebida gestión fiscal en la administración de los recursos de la Nación.



5 ANEXOS

MATRIZ DE HALLAZGOS

	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA							
No.		A	D	F	Р	0	\$ (en millones)		
1	Convenio Interadministrativo – Bolsa Común Departamento de Caldas: De la revisión al programa de alimentación escolar PAE del Departamento de Caldas vigencia 2016, se encontró que el Departamento no ha suscrito el convenio interadministrativo entre la Secretaría de Educación Departamental de Caldas y los municipios para establecer la bolsa común que hace alusión el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 y con base en ello, se comprometieron recursos que involucraban los asignados al programa PAE del sistema general de participaciones de los municipios a través de un contrato PAE sin que hasta la fecha de la presente Actuación los municipios hayan realizado los giros respectivos ni se hayan recibido por la Gobernación los dineros objeto de la Ordenanza 780 de 2016.	×							
2	Contratación Directa Gobernación de Caldas: La Gobernación de Caldas celebró cuatro convenios de asociación durante el primer semestre de 2016. Se acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos.	X	x						
3	Manipuladoras de Alimentos: En las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Chinchiná, se estableció incumplimientos con relación a las manipuladoras de alimentos, ya que se encontró que las misma no están afiliadas al régimen contributivo de seguridad social, las mismas tienen afiliación a régimen subsidiado, contrariando con ello la normatividad laboral vigente para tal fin.	X				х			
4	Diagnóstico situacional Manizales Al solicitar a la Administración Municipal de Manizales el documento DIAGNÓSTICO SITUACIONAL que cumpliese con los requerimientos de los lineamientos Técnico Administrativos del PAE, se aportó archivo en formato Excel que contenía el diagnóstico de la infraestructura educativa que es solamente uno de los elementos que debe contener el diagnóstico.	X	Х						
5	Publicación minutas patrón en lugar visible de los comedores escolares, Municipio de Manizales Efectuadas visitas de control por parte de la CGR durante el mes de septiembre de 2016 en 5 Instituciones Educativas del Municipio de Manizales, se encontró que en cuatro de ellas las minutas patrón no	X					:		



	•	INCIDENCIA							
No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	Α	D	F.	. P	0	\$ (en millones)		
	estaban publicadas de manera visible a la comunidad educativa.								
	Comité PAE Instituciones Educativas Municipio de Manizales								
6	Aunque las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el Municipio de Manizales, cuentan con Comité de Alimentación Escolar, se encontró en actas que no se reúnen con la periodicidad establecida en los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación.	×			•		-		
	Contratación directa Municipio de Manizales								
7	El Municipio de Manizales celebro 16 convenios de asociación en la vigencia de 2015 y dos (2) en el primer semestre de 2016. Se acudió a la modalidad de convenios de asociación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos.	x	х						
	Raciones entregadas instituciones educativas del Municipio de Manizales								
8	En visitas efectuadas por la CGR a Instituciones Educativas del Municipio de Manizales, con el acompañamiento de miembros de la Institución Educativa se realizó conteo, uno a uno, de las raciones entregadas a los estudiantes por el operador día de la visita tal como consta en la respectiva Acta de Visita Especial de la CGR. El resultado del conteo realizado se comparó con el número de estudiantes publicados en el formato de visibilidad, estableciendo que en la mayoría de las IE no se entregaron el total de las raciones informadas por la IE y/o publicadas en el formato de visibilidad.	X	x						
	Contabilización del Menaje en los Inventarios						, I . i . i . i . i . i . i . i . i . i .		
9	De la revisión de las obligaciones del convenio N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el municipio de La Dorada y Asociación Juvenil Visión Futura y con base en visita practicada por la Contraloría del 05 al 09 de septiembre de 2016, se encontró omisión en el registro de inventarios de entradas y salidas de los bienes adquiridos por valor de \$105,9 millones con base en la compra establecida en el estudio previo 915 de marzo de 2015 que hace parte del convenio mencionado.		X						
	Los bienes cuestionados, se encuentran facturados a nombre del operador, ubicados en una bodega de propiedad del Municipio de La Dorada y no han ingresado a los estados contables del ente territorial ni han sido trasladados física y contablemente a las sedes educativas beneficiarias de la compra.				ı				
	Raciones entregadas por el Operador de Alimentación Escolar								
10	Revisado el cumplimiento contractual del Convenio de Asociación Nº. 19031503 del 19 de marzo de 2015, suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, se encontró un detrimento fiscal por \$16,9 millones, originado en la menor cantidad de		×	×			16,9		



	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA							
No.		Α	D	F	Р	0	\$ (en millones)		
	raciones entregadas en la ejecución del contrato, toda vez que el convenio obligaba a que el operador suministrara 47.360 raciones de desayuno y 107.744 raciones de almuerzo, preparadas in situ, pero confrontadas las actas de supervisión N°.01 de fecha 19 de marzo de 2015, 02 de fecha 19 de junio de 2015, 03 de fecha 02 de octubre de 2015 y 04 de fecha 11 de diciembre de 2015, se observa que, el contratista solo entregó 45.120 raciones de desayuno y 105.045 raciones de almuerzo.								
	Compra de Equipos de cocina y menaje				<u> </u>				
11	Se evidenciaron deficiencias de planeación contractual en el Convenio N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015, suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura durante la vigencia 2015, teniendo en cuenta que, adicional a su objeto principal relacionado con el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar durante la vigencia, se incluyeron \$105,9 millones para la compra de equipos de cocina y menaje destinados a la atención del PAE en las Sedes Educativas del ente territorial, sin que su estudio de necesidad y conveniencia establezca los requerimientos reales de las mencionadas sedes.	×				×			
	Se constató a través de las pruebas recaudadas en el desarrollo del proceso auditor, donde se encontró que no existen requerimientos por parte de los rectores de las instituciones educativas sobre dichos bienes.								
	Revisado el cumplimiento contractual del Convenio de Asociación N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, en lo relacionado a compra de bienes eléctricos de cocina y de menaje, se evidenció mediante una prueba preliminar realizada durante el proceso auditor, sobrecostos en la compra de dichos elementos Precio raciones de alimentación escolar								
12	Revisados el valor pactado y pagado en el Convenio de Asociación N°. 19031503 del 19 de marzo de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, en lo relacionado con el valor de raciones refrigerios y almuerzos, se determinó un detrimento fiscal por \$103,7 millones, producto de comparar el valor por ración pagado durante el año 2015 por el citado convenio, con el suscrito por la Secretaría de Educación Departamental en el contrato N°. 28012015-0022 del 02 de febrero de 2015 suscrito con la Asociación Gota de Leche Manizales, que contiene raciones con precios de \$952,56 complemento desayuno y \$2.058 complemento almuerzo, para raciones de igual cantidad y calidad de nutrientes.	×	X	x			156,6		
13	Cuentas maestras No obstante el Municipio de La Dorada contar con una cuenta maestra para la administración de los recursos de alimentación escolar, se observa un incumplimiento a lo contenido en la Resolución 4835 de diciembre de 2015 que obliga a que los recursos del PAE se manejen	x	X						



			INCIDENCIA						
No.	NOMBRE DEL HALLAZGO .	А	D	F	Ρ	0	\$ (en millones)		
	en una sola cuenta, pues su saldo actual es de cero pesos.								
	Los recursos de Alimentación Escolar del Municipio de La Dorada, a 30 de junio de 2016, que alcanzan \$99,4 millones, a la misma fecha, permanecen haciendo unidad de caja, en una cuenta denominada "Municipio de La Dorada SGP Propósito General Particip."								
	Supervisión de Obligaciones contractuales								
14	En el Convenio de Asociación N°. 19031503 de marzo 19 de 2015 suscrito entre el Municipio de La Dorada y la Asociación Juvenil Visión Futura, se encontró incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones contractuales, ya que los recursos para la compra de los equipos de oficina y menaje objeto del contrato, solo se adquirieron según facturas, por parte del contratista, entre el 10 y el 14 de diciembre de 2015, fecha posterior al término del contrato, el cual venció el 27 de noviembre de 2015, incumpliendo igualmente la obligación contractual número 9 relacionado con garantizar la entrega de elementos necesarios para fortalecer los comedores estudiantiles, toda vez, que los bienes reposan en la actualidad en una bodega de la administración municipal.	×	×						
	Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF								
15	Durante la vigencia 2015, en la cuenta de ahorros Bancolombia del Municipio de La Dorada, denominada "Alimentación Escolar CONPES 151", donde se manejan recursos del Sistema General de Regalías para Alimentación Escolar, se observan dos cobros de Gravamen a los Movimientos financieros, en 08 de enero por \$1,0 millones y 10 de abril por \$1,1 millones, para un total de \$2,1 millones, sin que se evidencien por parte del ente territorial acciones para el reintegro de dichos gravámenes.	x							
	Alimentación Escolar SGP Resguardo Indígena								
16	Durante el año 2015 con los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas, a través de la Alcaldía de Riosucio, se invirtió recursos por 21 millones, aplicados dentro del proyecto "Apoyo a la alimentación escolar y actividades educativas, con el objeto de suscribir: "Convenios interadministrativos entre la Alcaldía de Riosucio con las instituciones educativas de San Jerónimo, San Lorenzo y San José con recursos AESGPRI asignados al resguardo indígena de San Lorenzo para complementar la alimentación escolar y la realización del segundo foro	x	X				•		
	intercultural e institucional Institución Educativa de San Lorenzo, buscando el buen vivir de la población estudiantil del resguardo indígena de San Lorenzo"								
	De la revisión contractual, se determinó que la inversión no se ajusta con la destinación que se le deben dar a los recursos para la alimentación escolar								
	Comité PAE Instituciones Educativas Municipio de Riosucio								
17	Aunque las instituciones educativas visitadas por la Contraloría General de la República en el municipio de Riosucio, cuentan con Comité de Alimentación Escolar y controles mensuales para la	X							



No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA							
		A	D	F	Р	0	\$ (en millones)		
	ejecución del programa, se encontró en actas que el Comité PAE no se reúne con la periodicidad establecida en los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación que obligaba en los lineamientos de febrero de 2015 una frecuencia de una reunión cada mes y con la entrada en vigencia de la Resolución 16432 de octubre de 2015, una reunión cada dos meses								
18	Comité de Alimentación Escolar Chinchiná De las 32 Instituciones Educativas del Municipio de Chinchiná, fueron visitadas en el mes de septiembre 15 por parte de la CGR, en las Instituciones El Trébol, El Naranjal, Santo Domingo Sabio, Maria Inmaculada, Juan XXIII, San Francisco de Paula, Santa Juana de Arco, no se evidenció la conformación y las reuniones del Comité formalizadas a través de actas para la vigencia 2015, tal y como lo establece la norma precitada	х	x						
	TOTAL		11	2	0	2	173,5		