INFORME DEFINITIVO
AUDITORIA EXPRES PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR

DOCUMENTO OFICIAL

MUNICIPIO DE DUITAMA
VIGENCIAS 2016 - 2017

Tunja, septiembre de 2018

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR
MUNICIPIO DE DUITAMA
VIGENCIAS 2016 – 2017

PABLO AUGUSTO GUTIERREZ CASTILLO
Contralor General

NANCY YADIRA AVELLA SUAREZ
Director Operativo de Control Fiscal

NELSY EDILIA LEMUS CHAPARRO
Auditor

DOCUMENTO OFICIAL

CONTRALORÍA GENERAL DE BOYACA
Tunja, septiembre de 2018

1. RESULTADOS DE AUDITORIA

PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR
MUNICIPIO DE DUITAMA

El Programa de Alimentación Escolar, consiste en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en el sistema educativo público, de las áreas rurales y urbanas, de los diferentes grupos étnicos, el cual se desarrolla en instituciones educativas del sistema público de educación o en instituciones educativas privadas, en convenio o en concesión con el sector educativo.

Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional está encargado de coordinar las actividades con los actores del PAE para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y brindar asesoría a las entidades territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen, conforme a lo establecido en el artículo 2.3.10.3.4 del Decreto 1852 de 2015.

En lo referente a los *Lineamientos Técnicos – Administrativos,* documento emitido por el Ministerio de Educación Nacional, este define las condiciones, los elementos técnicos y administrativos mínimos que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del programa para la prestación del servicio de alimentación escolar con calidad, y poder ejecutar acciones dentro del mismo.

Conforme a lo establecido en el artículo 2.3.10.4.1 del Decreto 1852 de 2015, la adecuada y oportuna prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales. Además, participan en el Programa los rectores, docentes directivos, docentes, padres de familia, estudiantes beneficiados, ***los operadores*** y el personal que manipula los alimentos en cada una de las etapas.

Al caso el operador, es la persona contratada para realizar la prestación del servicio del Programa de Alimentación Escolar en las instituciones educativas, haciendo entrega del complemento alimentario a los estudiantes beneficiarios, de acuerdo con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las obligaciones del contrato.
En ejecución del trabajo de campo del proceso auditor, se procedió a verificar si para el desarrollo del Programa de Alimentación escolar, el Municipio ejecutó las acciones y fases para garantizar la adecuada prestación del servicio de

DOCUMENTO OFICIAL

alimentación, en condiciones de calidad e inocuidad, incluidas aquellas previas al inicio de la atención a los titulares de derecho y las que se realizan durante su ejecución y con posterioridad a ella.

1.1 VIGENCIA 2016

1.1.1 Etapa de Planeación

Se comprobó que el municipio de Duitama, dentro de su competencia, realizó la priorización de los Establecimientos Educativos beneficiarios del servicio de alimentación escolar, *presuntamente* teniendo en cuenta los criterios de la Resolución 16432 de 2015 y que, según el diagnóstico situacional, corresponden a los siguientes:

> "…*Primero: Instituciones educativas con implementación de jornada única en zona urbana y rural.*
> *Segundo: Área rural todos los establecimientos educativos del área rural iniciando desde los grados transición y primaria.*
> *Tercero: Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) que atiendan comunidades étnicas, indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos y palanqueros).*
> *Cuarto: Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) donde se atiendan niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado.*
> *Quinto: Establecimientos educativos del área urbana y rural (transición y primaria) que atienden niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas…*".

DOCUMENTO OFICIAL

Al caso en primer lugar, se precisa conforme con el diagnóstico Situacional elaborado por el Municipio para identificar la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, en 29 folios; que este Ente Territorial con corte a 13 de junio de 2016 tenía matriculados 16.342 estudiantes, de los cuales 536 presentaban discapacidad y 253 en situación de desplazamiento, quienes se encontraban matriculados en las diferentes sedes de las 14 Instituciones educativas, en las cinco (5) jornadas escolares. En segundo lugar, del examen realizado a todos los documentos allegados a la Comisión para el efecto, se advirtió que el diagnóstico no contempló el análisis de las condiciones geográficas y de accesibilidad a los establecimientos educativos, tanto rurales como urbanos; así como la estadística de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Tampoco se evidenció el diagnóstico de la infraestructura frente a la existencia de calidad y acceso a los servicios públicos y condiciones de dotación de equipos y menaje en los comedores escolares donde se prestaría el servicio de alimentación escolar, pues estos resultados son transcendentales para determinar el tipo de complemento alimentario a suministrar y los posibles recursos necesarios para la cofinanciación del Programa, tal como lo dispuso el artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015, mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional emitió los lineamientos Técnicos – administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación; por lo que se establece el **hallazgo administrativo No.1**. Este hecho corrobora lo advertido en los *estudios previos* de todos los procesos contractuales adjudicados para el suministro del complemento alimentario en las distintas Instituciones Educativas durante los años 2016 y 2017, pues NO se efectuó ningún tipo de análisis o motivación del porqué de la escogencia del tipo modalidad de complemento a contratar y suministrar por el Operador.

En lo relativo a la priorización de los Establecimientos Educativos beneficiarios del programa, en el folio 27 del documento, únicamente se lee "…**11. PRIORIZACION INSTITUCIONES EDUCATIVAS.** *Dando cumplimiento a la Resolución 16432 de 2015 la Secretaria de Educación y el equipo PAE realizan la priorización de las instituciones educativas teniendo en cuenta los criterios de priorización relacionados a continuación: Primero: Instituciones educativas con implementación de jornada única en zona urbana y rural. Segundo: Área rural todos los establecimientos educativos del área rural iniciando desde los grados transición y primaria. Tercero: Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) que atiendan comunidades étnicas, indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos y palanqueros).*
Cuarto: Establecimientos educativos del área urbana (transición y primaria) donde se atiendan niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado. Quinto: Establecimientos educativos del área urbana y rural (transición y primaria) que atienden niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas…". En lo concerniente NO se advierte ningún tipo de análisis de la información de selección de Instituciones Educativas, conforme lo dispuso el numeral 4.1.1 del artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015; situación que permite establecer el **hallazgo administrativo No.2.**

Con relación al proceso de focalización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a quienes se les suministrará el complemento alimentario, el diagnóstico en el folio 29, señala que "…**13. FOCALIZACION TITULARES DE DERECHO.** *La focalización de los niños, niña, adolecente y joven se realizó teniendo en cuenta lo siguiente:*

Primero: En el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentran cursando transición y primaria, empezando por los que hacen parte de jornada única y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población en condición de discapacidad. Segundo: En el área urbana escolares matriculados que se encuentran cursando transición y primaria empezando por los que hacen parte de la jornada única y posteriormente dando prioridad a la población étnica y población con discapacidad. Tercero: En el área urbana escolares matriculados y registrados en el ***SIMAT*** *según disponibilidad de cupos PAE*...". Al respecto, se comprueba que el Municipio NO efectuó un estudio socioeconómico general y menos pormenorizado de los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo, y de esta manera determinar el grupo familiar en el cual se clasificaba (pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad y no pobre); ni de estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras dolencias y de estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, entre otros; indicadores que se hubiesen convertido en un criterio importante y eficaz para priorizar la selección de beneficiarios al comedor, indicadores que son de vital importancia y necesaria para este efecto, conforme lo dispuso el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, concordante con el numeral 9 del artículo 2.3.10.4.2 del decreto 1852 de 2015. De este hecho se determina el **hallazgo administrativo No. 3**

Referente a la selección del tipo de complemento alimentario a suministrar, el documento diagnostico a folio 28, simplemente enuncian lo siguiente "…***12. SELECCIÓN DEL TIPO DE COMPLEMENTO ALIMENTARIO A SUMINISTRAR.*** *La secretaria de Educación realizara la selección del tipo de complemento alimentario a suministrar que cubre un porcentaje del valor calórico total de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes por grupo de edad y tipo de complemento. El complemento alimentario jornada mañana / jornada tarde debe aportar el 20% de las recomendaciones diarias de calorías (energía) y nutrientes y el complemento alimentario tipo almuerzo aportara el 30% de recomendaciones diarias de calorías(energía) y nutrientes. En los establecimientos educativos donde no se cuente con instalaciones físicas y sanitarias para comedor escolar se realizará la entrega de complemento alimentario jornada am/pm (modalidad ración industrializada) para los niños, niñas adolescentes y jóvenes que según los criterios de focalización son población objetivo del programa y se encuentran matriculados en la jornada de la mañana y la tarde. En los establecimientos educativos donde se cuenta con instalaciones físicas y sanitarias para comedor escolar se realizará la entrega de complemento tipo almuerzo (modalidad ración preparada) para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que según los criterios*

de focalización son población objetivo del programa y hacen parte de la estrategia de jornada única…". Al respecto en los estudios previos del proceso contractual, NO se advirtió análisis al respecto, meramente indican el tipo de modalidad a suministrar, sin motivación, tal como lo dispuso el numeral 4.1.1.5 del artículo 1° de la Resolución 16342 de 2015; situación que es necesario establecerla como **hallazgo administrativo No.4**.

De la misma manera, se evidenció que el Municipio adelantó los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar, de cada vigencia objeto de estudio, tal como lo estableció el Decreto 1852 de 2015, en su artículo 2.3.10.4.3 literal c) y atendiendo lo ordenado en el numeral 4.2 del artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015. Esta contratación que se adelantó por la modalidad de contratación directa.

1.1.2 Contratación del Operador y ejecución del Programa de alimentación escolar

Al respecto y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001, concordante con lo señalado en el artículo 2.3.10.4.2 literal b) del Decreto 1852 de 2015, la Administración Municipal adelantó los procesos de contratación a que hubo lugar para ejecutar en forma el programa de Alimentación Escolar y en este sentido la Comisión Auditora procedió a solicitar todos los actos y documentos de los procesos contractuales realizados para contratar dicho servicio y todos los referentes al Programa como supervisión, interventoría, equipos PAE, equipos y menaje, etc., durante los años 2016 y 2017, así como la documentación e información relativa para verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la planeación, contratación y ejecución del Programa.
La revisión de los procesos de contratación realizados por el municipio, consistió en la verificación de las actuaciones administrativas desarrolladas desde la etapa de planeación hasta su liquidación, comprobando si la Administración Municipal cumplió con los principios generales de la Ley 80 de 1993, como norma general de principios orientadores de la gestión contractual, que por lo demás son desarrollo de otras normas de carácter general consagradas en el artículo 209 de la Constitución Política y en los artículos 2 y 3 del Código Contencioso Administrativo y lo reglado en el Decreto 777 de 1992, modificado con los Decretos 1403 de 1992 y 2569 de 1993.

COPIA DOCUMENTO OFICIAL

1.1.2.1 Convenio de Cooperación Interinstitucional No. CCI-20160001

La fuente de financiación de este convenio fue con recursos provenientes del Ministerio de Educación Nacional en la suma de $387.693.740 y del municipio un valor de $65.163.980. Para dar cumplimiento a este Convenio, el municipio utilizando las causales de la contratación directa suscribe el convenio de cooperación interinstitucional No. CCI-20160001.

En la carpeta del proceso se halló un documento firmado por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación en un folio denominado, "certificado de viabilidad Técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de inversión municipal, en el cual se certifica que […] que en el banco de proyectos de Inversión Municipal se encuentra registrado el Proyecto denominado Servicio de alimentación escolar en las Instituciones educativas oficiales para el año 2016…, por un valor inscrito de $1.329.260.597…, que el proyecto cumple con los requisitos de viabilidad y es concordante con el Acuerdo No. 014 de 2012 por medio del cual se adopta con el Plan de Desarrollo "Duitama más Unidos, más Humanos". Pilar fundamental 1. Desarrollo Social, Línea estratégica: "2 Educación Integral, Mejores ciudadanos", Programa "2 Más Cobertura, menos deserción y repitencia" documento que se expidió atendiendo lo señalado en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

COPIA DOCUMENTO OFICIAL

De igual forma, en cumplimiento a lo normado en el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 compilado en el Decreto 1082 de 2015, se elaboró un documento en 16 folios cuya fecha de elaboración es el 14 de enero de 2016 denominado "Estudios y documentos previos para la Contratación directa", que refiere en el literal "A ASPECTOS TECNICOS" atinentes a: *1. Descripción de la necesidad que el municipio pretende satisfacer con la contratación,* en el que se describe la justificación a través del marco normativo atinente al programa de alimentación Escolar, entre otros como la Constitución política, ley 715 de 2001, Ley 1098 de 2006, Ley 1450 de 2011, Ley 1551 de 2012, Decreto 777 de 1992, Decreto 1852 de 2015 y Resolución 16432 de 2015. Cabe señalar que en este documento NO se efectuó ningún tipo de análisis o motivación del porqué de la escogencia del tipo modalidad de complemento a contratar y suministrar por el Operador; para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015, mediante la cual el Ministerio de educación Nacional emitió los lineamientos Técnicos – administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar. De este hecho se confirma el hallazgo administrativo No.4.

De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, que establece que las Entidades Estatales deben analizar el sector o mercado propio del objeto de contratación; en

el numeral 1.3 "Análisis del Sector" del documento objeto de examen, relata simplemente el origen del Programa de Alimentación escolar e indica en un cuadro, el histórico de los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el municipio y su valor, para el suministro del complemento alimentario para el periodo 2012 – 2014; evidenciándose que este análisis debía realizarse desde todas las perspectivas: legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo, con el único fin de obtener la información necesaria y útil para diseñar el proceso de contratación. En este sentido se determina el **hallazgo administrativo No.5**.

Es importante precisar que el estudio del sector le debe permite al Municipio obtener algunos elementos base para la estructuración del *estudio de costos*, dado que este le admite conocer quiénes pueden proveer los bienes y servicios, los volúmenes y especificaciones técnicas disponibles en el mercado y el precio de los bienes y/o servicios a adquirir, considerando en primera instancia, las condiciones de mercado más convenientes para la entidad y si este carecía del contenido mínimo, pues es lógico que no cumplió con su propósito.

En el numeral "2. Descripción del objeto a contratar, tipo de contrato a celebrar, plazo y el lugar de ejecución"; *"3. Especificaciones técnicas"*, describe el perfil del contratista "Entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica, idoneidad, capacidad operativa y experiencia en el manejo y/o prestación de servicios de alimentación que garantice la ejecución y puesta en marcha del Programa de Alimentación escolar…".

En lo tocante a la "3.3 **EXPERIENCIA"**, el documento establece que el contratista debe acreditar experiencia especifica en Programas de alimentación a diferentes grupos poblacionales, a través de mínimo un contrato y/o convenio ejecutado, equivalente en tiempo o plazo de ejecución a 70 días calendario escolar y en cuantía igual o superior al presupuesto determinado para el proceso contractual. Al respecto se advierte que los requerimientos establecidos por la Administración Municipal para examinar y comprobar la idoneidad, en particular la experiencia de la Entidad sin ánimo de lucro, fue exigua e inapropiada.

En el numeral *"4. Análisis que soporta en valor estimado del convenio"* del documento objeto de examen, se señala que el valor estimado del convenio es por la suma de $452.850.720, el cual está conformado por los aportes del Ministerio de Educación Nacional en la suma de $387.693.740 y por el Municipio la suma de $65.163.980 ***y por la Fundación***, la suma de $20.000.000 representados en levantamiento y registro de inventarios de dotación y estado de la planta física de

DOCUMENTO OFICIAL

los restaurantes escolares, resane y pintura de los economatos que los requieran para garantizar el estado de asepsia, lavado y desinfección de tanques de reserva de unidades que ofrecen ración caliente, fumigación preventiva para el control de plagas de los restaurantes escolares y decoración de los mismos.

En lo atinente, es fundamental señalar que la Administración Municipal dentro de la etapa precontractual para la operación del Programa de Alimentación Escolar, realizó el estudio de costos, presuntamente con el propósito de obtener el valor monetario de la prestación del servicio del PAE, actividad en la cual identificó todos los elementos del costo que podían incidir en el valor del servicio de operación y una vez recolectados los datos del costeo determinó el valor de cada uno de los elementos constitutivos del costo del servicio; sin embargo este ejercicio, no fue utilizado por la administración Municipal para estimar el valor de la disponibilidad presupuestal requerida, así como para construir la estimación del valor del servicio de operación del PAE de la vigencia para el proceso de contratación. De este hecho se establece el ***hallazgo administrativo No.6***.

Es importante precisar que el adelantar un estudio adecuado y riguroso de costos otorga la posibilidad de estimar el valor de la disponibilidad presupuestal requerida, tomando como base no solo el valor de la minuta patrón, sus ciclos de menús, sino todos los costos asociados a la entrega de ésta, además de considerar la viabilidad de la contratación, de acuerdo con una caracterización y definición de las necesidades reales del servicio a contratar, tanto técnicas, como económicas, a fin de cumplir con el objetivo del PAE.

En el numeral "7. Riesgos del Convenio y amparos Mínimos relacionan sencillamente las garantías que ampararán el convenio, *vigencia y porcentaje; no se evidenció ningún tipo de análisis de* aquellas circunstancias que podían presentarse durante el desarrollo o ejecución del convenio y que podían alterar el equilibrio financiero del mismo y por ende no se realizó la distribución de los Riesgos Previsibles, ejercicio que incluye la tipificación, estimación y asignación de riesgos. De este hecho se determina el **hallazgo administrativo No.7**.

Así mismo, en virtud de lo establecido en el artículo 7 del decreto 777 de 1992, concordante con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, la Profesional Especializado del Área de Presupuesto y Contabilidad del Municipio, expidió el Certificado de disponibilidad presupuestal número 2106000037, en el que certifica que "…Que en la fecha existe saldo presupuestal libre de afectación para respaldar el compromiso…", documento en el que se indica el código y nombre del rubro a afectar, el concepto y el valor del compromiso a adquirir por $699.696.370

DOCUMENTO OFICIAL

afectando Programa de alimentación escolar y el número 2016000045 por $160.733.298, rubro provisión integral del Servicio de Alimentación Escolar. *No obstante, en este documento no se advierte el saldo disponible a esa fecha.*

De igual forma, en la carpeta del proceso, se encontró el acto administrativo por medio del cual se justificó la utilización de la modalidad de contratación directa, en el cual *meramente* indican y transcriben apartes de la normatividad aplicable al Programa de Alimentación Escolar- PAE y las causales de la contratación directa que trata la ley 1150 de 2007 y decreto 1082 de 2015; sin advertirse justificación expresa al respecto, tal como lo estableció el artículo 73 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015.

Al caso, es importante recordar que la contratación directa debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial del *deber de selección objetiva*, establecidos en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007.

En virtud del principio de transparencia, la convocatoria pública, constituye la regla general para la escogencia de contratistas. De forma excepcional, el ordenamiento jurídico permite que, en los casos expresamente señalados por el legislador, las entidades del Estado no acudan a la regla general sino, por el contrario, a la contratación directa, de carácter especial y, por ende, de aplicación restrictiva que se circunscribe a las causales del numeral 4 del dela rtículo 2 de la Ley 1150 de 2007; en consecuencia, cuando la Administración Municipal de Duitama acuda a las causales de contratación directa previstas en las normas citadas, inexcusablemente debe dejar constancia del análisis jurídico, técnico o económico que fundamente tal determinación, en cumplimiento de la potestad estrictamente reglada en el parágrafo 1 del artículo2 de la Ley 1150 de 2007.

Así mismo, el principio de economía, contemplado en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, dispuso la obligatoriedad de contar con los estudios previos y *análisis necesarios* de forma previa a la celebración de un convenio o contrato, documentos que deben atender los *requerimientos contemplados en las disposiciones legales emitidas para tal fin*, y no simplemente diligenciar formatos prestablecidos solamente por cumplir con la disposición legal de su elaboración, que fue el caso advertido en el desarrollo del proceso auditor.

Por tanto, la justificación o soporte de la celebración directa de un contrato o convenio debe constar, efectivamente, en los estudios previos correspondientes y en el acto administrativo de justificación, documentos que además deben atender los requerimientos contemplados en las normas y guías dispuestas para tal fin por

las autoridades competentes, *no meramente indicar los fundamentos jurídicos*. En estos documentos se requiere hacer un análisis profundo sobre la imposibilidad o inconveniencia técnica, jurídica o económica de acudir a la convocatoria pública, en los términos previstos en la ley y los decretos reglamentarios para contratar, analizar las ventajas o beneficios institucionales o colectivos derivados de la aplicación de esta modalidad, frente a los que se obtendrían con la convocatoria pública y lo más importante y trascendental corroborar y dejar evidencia de la idoneidad del contratista para dar cumplimiento satisfactorio al objeto del contrato, la cual se concreta con el examen minucioso y exhaustivo de capacidad jurídica, técnica, de experiencia y financiera, frente al alcance jurídico, técnico y económico de las obligaciones que se pactarán en el contrato o convenio, etc. Entonces se trata de, deberes funcionales, cuya vulneración está severamente reprochada como faltas gravísimas en los numerales 30 y 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

En virtud del principio de selección objetiva que refiere el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, se reitera el deber de la administración Municipal de hacer un análisis previo a la suscripción del contrato o convenio, en el cual se deben examinar factores como la experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros aspectos, con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para el Municipio; es decir, no por tratarse de una excepción a la regla general de convocatoria pública, la Administración municipal puede sustraerse de la obligación de cumplir con los principios que rigen la contratación pública. En este orden, y de conformidad con las consideraciones anteriores, se configura el **hallazgo administrativo No.8**.

Igualmente, se advirtió la propuesta presentada por Fodiproc, junto el portafolio de servicios de la corporación Fodiproc, documentos Fodiproc, como RUT y certificado de Cámara de Comercio en el que indica que el *objeto social es la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana a través del diseño, diagnostico, formulación y ejecución, evaluación e investigación de políticas públicas, programas, proyectos, actividades ambientales, recreativas empresariales entre otras, con un patrimonio de $10.000.000*; certificación del pago de Parafiscales y documentos del contador, hoja de Vida y documentos de experiencia del Representante Legal, cartas de crédito de los proveedores de Fodiproc.

En la carpeta del proceso, además se halló la Resolución No. 047 del 27 de enero de 2016 por medio de la cual el alcalde municipal de Duitama, reconoce la idoneidad de la Corporación Fodiproc, entidad sin ánimo de lucro, acto

administrativo que en la parte considerativa simplemente enuncia el marco normativo desde el origen del Programa de Alimentación escolar hasta la Resolución mediante la cual el MEN estableció los lineamientos técnicos – administrativos y los estándares y condiciones mínimas del programa de alimentación escolar; así como las disposiciones legales en materia de contratación con las entidades del estado y las entidades sin ánimo de lucro; evidenciándose el incumplimiento de lo establecido en el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992, que a la letra dice: "…*La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado…(Subrayado y cursiva fuera de texto)*".

Respecto al análisis de evaluación de reconocimiento de la idoneidad del proponente en el folio 2 de la resolución señala que "…La Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", identificada con NIT900.754.960-6, presentó a la Entidad documentos para estudio del reconocimiento de idoneidad en la prestación de servicio para "*BRINDAR COMPLEMENTO ALIMENTARIO durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las Instituciones Educativas oficiales del Municipio de Duitama"* y que "…una vez revisados los documentos aportados, FODIPROC allegó lo siguiente… Certificación 1: expedida por Claudia patricia Acevedo Moreno gerente General de ISAFRUITT, Sociedad por Acciones Simplificada de la cual es Subgerente el Representante Legal de FODIPROC- proponente y quien expide la certificación es esposa del proponente; quien certifica que la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios- FODIPROC, ha mantenido relaciones comerciales con su empresa y refiere adjuntar copia de Convenio de apoyo Interinstitucional de fecha 7 de septiembre de 2014, suscrito entre la citada Corporación e ISAFRUITT SAS y transcriben el contenido de la cláusula tercera: Compromisos de las partes de dicho convenio, documento que a propósito no se encontró en la carpeta del proceso.

Igualmente, en el acto administrativo relacionan los Convenios de Cooperación No.003 y 004 de 2016 suscrito con el Municipio de Nobsa cuyo objeto fue suministro de complemento nutricional bajo la modalidad de ración servida y Convenio de asociación No. 001 de 2016, con el Municipio de Tutazá cuyo objeto fue "Aunar esfuerzos técnico-administrativos y financieros para implementar el Programa de alimentación escolar" y varias certificaciones de cupo de crédito en productos de las respectivas empresas y con fundamento presuntamente en estos documentos el alcalde reconoce la experiencia e idoneidad del proponente para atender el programa de alimentación escolar.

DOCUMENTO OFICIAL

A este tenor, según lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992 que exigen que la entidad sin ánimo de lucro que contrate con la Entidad Estatal, sea adecuada y apropiada para cumplir con un fin y cuente con un reconocimiento público manifiesto, -según los estatutos de la Firma FODIPROC y el Certificado de Existencia y representación Legal expedido por la Cámara de Comercio-, documento que tiene un valor eminentemente probatorio y está encaminado a demostrar la existencia y representación legal de las personas jurídicas, en primer lugar se considera que, el objeto social es muy general y ambiguo y que éste no tiene taxativamente el objeto del proceso de contratación y por tanto con el programa de alimentación escolar establecido en el Plan de Desarrollo del municipio de Duitama, desconociendo que la coincidencia entre el objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro y el programa de alimentación escolar, es un elemento esencial para que esta sea adecuada para desarrollar tal propósito.

En segundo lugar, conforme a los documentos entregados por la Corporación FODIPROC a la Administración Municipal, ésta no tenía la capacidad técnica, operativa y financiera para cumplir con el objeto del convenio, que era "Brindar complemento alimentario a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio en las modalidades de ración preparada en sitio y ración industrializada, tan solo demostró tener un patrimonio por valor de $10.000.000, valor que es muy insignificante frente al valor del presupuesto estimado del proceso contractual $452.857.720.

De la misma manera, no se halló evidencia de ninguna índole, para demostrar que la entidad privada sin ánimo de lucro, contaba con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa de alimentación escolar. Tampoco, que el municipio hubiese realizado requerimientos a FODIPROC, para acreditar que contaba con capacidad de personal para desarrollar el objeto del contrato.

Así mismo, según los documentos y actos del proceso contractual entregados a la Comisión Auditora, se constató que el Municipio de Duitama, NO documentó y evaluó las actividades y los resultados obtenidos por la entidad sin ánimo de lucro en la ejecución de los proyectos financiados con recursos públicos; evaluación que pudo ser utilizada para acreditar la experiencia en el desarrollo de este programa por parte de la Administración Municipal. Así mismo, teniendo en cuenta que las entidades privadas sin ánimo de lucro no tienen como propósito generar utilidades, la Administración municipal no comprobó si los ingresos de la Firma FODIPROC estaban destinados a cumplir su función social, a través de los Estados de

DOCUMENTO OFICIAL

Resultados. Así las cosas, se determina que la Entidad sin ánimo de lucro FODIPROC, NO contaba con la reconocida idoneidad de la que trata el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992 modificado con el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993. De este hecho se establece el ***hallazgo administrativo No.9***, *con presunta incidencia disciplinaria* originada en el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 *y penal*, al adjudicar el aludido convenio sin que los servidores públicos hubiesen comprobado la idoneidad del contratista, para ejecutar el objeto, es decir que se suscribió el convenio de cooperación sin la observancia de los requisitos legales esenciales, muestra de esto es que dos (2) meses después de haberse iniciado la ejecución , el contratista sin justificación alguna solicito a la Administración Municipal la autorización para ceder el convenio.

Se allega anexo a la propuesta económica, un acta de constitución de la sociedad por acciones simplificada de la firma ISAFRUITT SAS, formada por Claudia patricia Acevedo Gerente de ISAFRUITT y Luis Alejandro Sánchez Director Ejecutivo de Corporación Fodiproc. Así mismo, actas de liquidación de contratos en los que su objeto es el *suministro de frutas, verduras, vegetales, legumbres, carne, pollo y queso*; siendo contratista la señora Claudia Patricia Acevedo Moreno, objeto que si bien es cierto se relaciona con la compra y venta de los bienes necesarios para la prestación del servicio de complemento alimentario escolar, también lo es que, el objeto a contratar que requiere el Municipio de Duitama es el suministro a todo costo del complemento alimentario en las modalidades de complemento preparado en sitio, que incluye la ***compra de alimentos***, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. Este hecho se corrobora el hallazgo administrativo No.9.

DOCUMENTO OFICIAL

Cabe indicar que el valor de la propuesta económica fue por la suma de $452.857.720, correspondiente a 2684 raciones preparadas en el sitio, es decir plato caliente a **$1,579** cada una y 1835 raciones industrializadas **a $1.216** cada una, durante 70 días del calendario escolar. El valor del aporte de la Corporación de $20.000.000 está representado en las siguientes actividades:

ACTIVIDAD	VALOR
Levantamiento y registro de inventarios de dotación y estado de la planta física de los restaurantes escolares	$500.000
Resane, pintura y lavado de los economatos que lo requieran para garantizar estado de asepsia	$6.000.000
Lavado y desinfección de tanques de reserva de unidades que ofrecen ración caliente	$7.000.000
Fumigación preventiva para el control de plagas de los restaurantes escolares	$5.500.000

Decoración de los restaurantes escolares	$1.000.000
TOTAL APORTE CORPORACION	$20.000.000

Luego de surtidos esos trámites, el 1° de febrero de 2016, se suscribe el convenio de cooperación interinstitucional No. CCI-20160001 entre el Municipio de Duitama y la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios- FODIPROC, en el cual se fija como objeto "Brindar complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas oficiales del municipio de Duitama durante 70 días del calendario escolar, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, actuación administrativa que tuvo lugar el 4/02/2016. El valor estimado del convenio fue por $452.857.720, del cual $387.693.740 son aportes del MEN y $65.163.980 aportes del municipio y por la Corporación $20.000.000.

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992, el Municipio exigió al Contratista la constitución de garantías de manejo y cumplimiento cuya cuantía fue determinada en cada caso por el ente Territorial. En el caso del convenio en comento se constituyó a favor del municipio una póliza que cubrió los riesgos de *cumplimiento* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y cuatro (4) meses más, pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones por el 10% del valor total del Convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres(3) años más, calidad del servicio por el 20% del valor total del Convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más responsabilidad civil extracontractual por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más, la cual será equivalente a 200 SMLMV (clausula novena del convenio). A este tenor se comprobó que la firma contratista adquirió con Seguros del Estado S.A Póliza de seguro de cumplimiento entidad estatal No. 51-44-101004849, siendo amparados los siguientes riesgos:

DOCUMENTO OFICIAL

AMPAROS ASEGURADA	VIGENCIA	SUMA
Cumplimiento del contrato	01/02/2016-25/09/2016	$45.285.772
Pago de salarios, prestaciones Sociales e indemnizaciones	01/02/2016-20/05/2019	$45.285.772
Calidad del servicio	***01/02/2016-25/09/2016***	***$45.285.772***

Asimismo, se adquirió la Póliza de seguro de Responsabilidad Civil extracontractual No. 51-40-101001763 con la misma aseguradora con vigencia entre el 1° de febrero y el 20 de septiembre de 2016, asegurada la suma de $137.890.800. Examinados valores y periodos de tiempo, se constató que el Contratista incumplió la cláusula Novena. Garantías, pues en el convenio se pactó que el valor a asegurar por la calidad del servicio era del 20% del valor total del convenio es decir por la suma de $90.571.544 y el valor amparado adquirido solo fue por $45.285.772. En este sentido, se advierte el incumplimiento de las condiciones generales de las pólizas pactadas en el convenio, ya que las mismas debieron corresponder a aquel objeto y valor definido en el convenio. Sin embargo, el Secretario General, quien tenía delegada la contratación directa mediante la Resolución No. 025 del 14 de enero de 2016, certificó que "…*la Póliza No. 51-44-101004849 de fecha 01 de febrero de 2016, presentadas cumplen con los requisitos exigidos en el contrato referido, razón por la cual se imparte la respectiva aprobación…".* Las demás condiciones en cuanto a garantías se encontraron acordes con la cláusula novena del Convenio. De este hecho se establece el **hallazgo administrativo No.10,** con posible incidencia disciplinaria causada por en el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

En cumplimiento a lo ordenado en el inciso segundo del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, una vez perfeccionado el Convenio de cooperación suscrito, el Área de Presupuesto y contabilidad efectuó el registro presupuestal y como evidencia se halló el certificado de registro presupuestal No. 2016000137 el 1° de febrero de 2016 por la suma de $452.857.720 afectando los rubros presupuestales 221231301- Programa de Alimentación Escolar por $387.693.740 y rubro 2212311101- Provisión integral del servicio de alimentación escolar por $65.163.980.

En la cláusula quinta del convenio se dispuso que "…FODIPROC no podrá ceder el presente convenio sin el consentimiento previo y escrito del municipio de Duitama; en este sentido en desarrollo del trabajo de campo se comprobó que el día 29 de marzo de 2016, la señora Diana Paola Chizaba Bolívar, quien firma como representante Legal de la Corporación FODIPROC y en el Certificado de inscripción al registro de entidades sin ánimo de lucro de fecha de expedición el 14 de enero de 2016, la señora mencionada figura como Presidente del órgano Directivo y el contrato está firmado por LUIS FRANCISCO SEPULVEDA SALAMANCA, como Representante Legal, solicita al Alcalde Municipal de Duitama autorización para ceder el convenio de cooperación Interinstitucional No. CCI-20160001, por motivos internos. Al respecto, este Convenio fue cedido a la

DOCUMENTO OFICIAL

FUNDACION HUELLA PARA EL FUTURO, sin que se haya advertido documento válido, útil y pertinente para demostrar las razones valederas para no continuar ejecutando el objeto del convenio. La solicitud de autorización para ceder el convenio se encuentra en el folio 224 de la carpeta del convenio. Estos hechos son prueba suficiente de lo expresado en párrafos anteriores, frente a la falta de idoneidad de la Entidad sin Ánimo de lucro para cumplir con el objeto de convenio; hechos que demuestran la contravención de los principios de planeación, economía y responsabilidad que trata el artículo 209 de la Constitución política y de la administración Pública, por parte de los responsables del proceso contractual, particularmente del programa de Alimentación escolar. *Es importante precisar que en el clausulado del convenio de cooperación no se incluyó lo atinente, causales de terminación y cesión*.

Es importante precisar que, al respecto que en la etapa de controversia, el Alcalde se confinó afirmar que la Administración Municipal "…cumplió con los requisitos establecidos por la norma y contó con la autorización expresa de la entidad…"; empero no desvirtuó el hecho cuestionado, silencio que se interpretó que no tenía justificación válida del porqué en su oportunidad no actuó conforme a derecho para exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio, cuando a simple vista, la cesión tuvo origen en la incapacidad del operador para dar cumplimiento al objeto del convenio, hecho que daba para exigir el pago de perjuicios del caso. Adicionalmente, la Administración guardó silencio respecto de los efectos y obligaciones surgidas entre las partes que celebraron el convenio de cesión, al terminar las relaciones entre la administración y cedente. Por otra parte, la administración Municipal pudiendo hacerlo no se reservó por escrito el derecho de exigir al cedente el cumplimiento de obligaciones, en caso de posibles reclamaciones que sobrevengan relacionadas con el Convenio cedido.

DOCUMENTO OFICIAL

Al respecto en la carpeta del proceso, a folios 225 a 321 se encuentran documentos relacionados con la Fundación Huella para el Futuro, como el portafolio de servicios, Certificado de Cámara de Comercio, relación de contratos suscritos por esta Fundación en cuadro Excel, formulario de registro único tributario, certificados de antecedentes de la Representante legal de la aludida Fundación y copias de actas de liquidación de contratos suscritos y ejecutados por la Fundación. A folio 322 se halló un informe de la supervisión del 1° de abril de 2016, en el que describe los documentos allegados por la Representante de la Fundación Huella para el Futuro, para efectos de la cesión del convenio, y termina expresando la Supervisora Diana Patricia Monsalve que "…De acuerdo a lo anterior la FUNDACIÓN HUELLA PARA EL FUTURO- FUNDEHUELLA…cuenta

con el perfil requerido para ejecutar el objeto del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. CCI-20160001 de fecha 1° de febrero de 2016".

A este tenor, la Administración Municipal simplemente mediante Resolución No. 246 del 1° de abril de 2016 autoriza la cesión del Convenio citado a partir del 4 de abril de 2016 y para tal efecto tanto cedente como cesionario suscriben el Convenio de cesión el 1° de abril de 2016; sin que se haya advertido por parte de este Ente de Control que el Ente Territorial haya exigido el pago de los perjuicios originado en el incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte del contratista, tal como lo estableció el artículo 15 del Decreto 777 de 1992. Al respecto este Ente de Control precisa que, si bien es cierto la cesión del contrato es viable bajo las reglas de los artículos 887 a 896 del Código de Comercio, aplicables en el contrato estatal por disposición del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, también lo es que, la Administración municipal tenía el deber de imponer las sanciones administrativas pertinentes al contratista. En lo relativo, se establece el **hallazgo administrativo No.11**, con *presunto alcance disciplinario* acorde con lo establecido en el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Adicionalmente se constató que atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992, la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, algunos documentos y actos de este Convenio de Cooperación; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política. Frente al alegato expresado por el Alcalde en la etapa de réplica que *"De acuerdo a lo anterior se puede evidenciar que corresponde a una contratación directa, pero no de aquellas causales señaladas en la Ley 1150 de 2007, pues el régimen jurídico aplicable fue el decreto 777 de 1992",* se recuerda que el numeral 1° del parágrafo 2 del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 que hace alusión a la modalidad de contratación directa, taxativamente dispuso que "…*Se dará publicidad a todos los procedimientos y actos…";* por lo que es procedente establecer el **hallazgo administrativo No. 12**, con presunta incidencia disciplinaria, originado en el incumplimiento de las disposiciones legales aludidas, conforme lo establece el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-2160001	CCI-2160001	Estudios previos	14/01/2016	12/02/2016
		Convenio	01/02/2016	12/02/2016
		Resolución autorizando Cesión	01/04/2016	06/05/2016

		Cesión del convenio	01/04/2016	06/05/2016
		Acta de liquidación	***no se encontró***	

Respecto de la Resolución 246/2016, es preciso señalar que esta contiene señalamientos que no corresponden a la verdad, pues tanto en la parte considerativa como resolutiva se lee "…con la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama…,…que Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, identificada con cédula de ciudadanía número 46.681.964 de Paipa…,…artículo primero. autorizar la cesión del convenio de cooperación interinstitucional N°CCI-20160001…, suscrito por la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama en calidad de contratista y cedente…", *ya que el convenio de cooperación interinstitucional n°cci_20160001, fue firmado por el señor Luis Francisco Sepúlveda salamanca, en calidad de representante legal y así lo demostró con certificado de la cámara de comercio aportado para demostrar la representación legal de la corporación en su momento. la señora* Diana Paola Chizaba Bolívar*, según el aludido certificado forma parte del órgano directivo, con el cargo de presidente*.

DOCUMENTO OFICIAL

igualmente, el documento de cesión del convenio de cooperación interinstitucional No.CCI-20160001, contiene las mismas inconsistencias el cual dice "entre los suscritos a saber la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama quien en adelante se denominará el **CEDENTE**…" , la firma la señora Diana Paola Chizaba Bolívar como cedente.

Los mismos hechos ocurrieron con la cesión del convenio de cooperación interinstitucional No.CCI-20160004 firmado el 8 de marzo por Luis Francisco Sepúlveda salamanca, en calidad de representante legal de la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC".

Posteriormente, el área de contratación solicita al área de contabilidad y presupuesto liberar el registro presupuestal realizado por $452.857.720 a nombre de Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios “FODIPROC” y esta última procede a efectuar el registro presupuestal por el mismo valor a nombre de Fundación Huella para el Futuro-FUNDEHUELLA, el 4 de abril de 2016 y para el caso las pólizas de seguro de cumplimiento entidad estatal y de responsabilidad civil extracontractual, se modifican. Además, se corrige la suma asegurada por calidad del servicio, conforme lo dispuso el convenio objeto de cesión a $90.571.544, equivalente al 20% del valor total del convenio.

El 18 de mayo de 2016, se suscribe la adición en tiempo No. 1 al Convenio en razón a que la prestación del servicio se inició el 24 de febrero de 2016 y teniendo en cuenta que el primer periodo escolar termina el 10 de junio se hace necesario adicionar el término inicialmente pactado hasta esa fecha para darle continuidad al servicio. El mismo 18 de mayo firma el Otro si N° 1 al convenio originado en la modificación de la forma de pago, pues se pactó en un solo pago al terminar la ejecución del convenio y ahora será por medio de *actas parciales acordes con las raciones entregadas o efectivamente servidas*. Al caso, las pólizas también se modificaron.

Igualmente, se constató con fundamento en los documentos entregados a la Comisión de Auditoria, que una vez perfeccionado el Convenio, el operador realizó las siguientes actividades, atendiendo lo establecido en el numeral 4.3.1 de la Resolución 16432 de 2015 emanada por el Ministerio de educación Nacional:

- ✓ Publicación de las minutas
- ✓ Demarcación de las áreas del Comedor escolar a través de carteles y/o avisos
- ✓ Elaboración y presentación del Programa de la capacitación a personal manipuladores de alimentos de la bodega y al Jefe de la misma. Al respecto se constató que el operador realizó una sola capacitación sobre buenas prácticas de manejo de alimentos y consumo de sal, así como practicas higiénicas, dictada el 16 de abril/2016; sin embargo, en el Plan de capacitación el operador indicó que durante la ejecución del convenio de cooperación se realizarían trimestralmente talleres teórico- práctico, sobre Manejo que trata el Decreto 3075 de 1997, Programa de Saneamiento básico, manipulación y conservación de alimentos, Importancia de la nutrición y sensibilización, compromiso que conforme a la evidencia documental entregada a la Comisión de Auditoria, no se cumplió a

DOCUMENTO OFICIAL

satisfacción; dejando entrever que las obligaciones del contratista, solamente quedan en el papel.

- ✓ Elaboró el protocolo de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos. En lo tocante, se comprobó frente al protocolo de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos en el mes de enero/2016 se realizó mantenimiento a dos (2) básculas.

- ✓ Elaboración de los programas de limpieza y desinfección de áreas, manejo de residuos sólidos y líquidos, manejo y control de roedores. Al respecto se halló únicamente certificación expedida el 20 de enero/2016, de la firma Soluciones Ambientales M & D, en la que expresa que "…*se realizó control y manejo integrado de plagas en las instalaciones de FUNDEHUELLA*…"; así como certificación del 1° de abril/2016 en la que certifica que realizó lavado y desinfección de un (1) tanque de almacenamiento de agua potable en las instalaciones de FUNDEHUELLA. Cabe precisar que en esta certificación Soluciones Ambientales expresa que "…*el material del tanque no cumple con las especificaciones técnicas que exige la legislación vigente*…", refiriéndose a lo establecido en el Decreto 2674 de 2013, numeral 3 del capítulo I. En la etapa de controversia se allegó acta de inspección sanitaria suscrita el 28 de mayo de 2016 en la que se calificó las condiciones sanitarias de las edificaciones e instalaciones, equipos y utensilios, personal manipulador de alimentos, requisitos higiénicos y saneamiento, además del concepto sanitario presuntamente de la bodega de almacenamiento de alimentos, pues su contenido no es muy legible. En este orden se determina que el operador del servicio de alimentación escolar NO cumplió con la totalidad de las obligaciones que tratan los numerales 4.3.1 y 4.3.2 de la Resolución 16432 de 2015, y probablemente no garantizó las condiciones de inocuidad establecidas en las normas y en el convenio y el Ente Territorial al respecto guardó silencio, evidenciándose el incumplimiento de sus obligaciones por lo que es procedente configurar el **hallazgo administrativo No.13**

Es importante precisar que el operador tenía la obligación entre otras de implementar y desarrollar un plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos además de los de la ***bodega***, de los equipos existentes en cada comedor escolar y al respecto no se aportó ninguna evidencia que permitiera al equipo auditor tener certeza de la ocurrencia de dicha obligación. De igual forma, le correspondía implementar y desarrollar un Plan de Saneamiento Básico en cada

DOCUMENTO OFICIAL

comedor escolar y tampoco se allegó evidencia del cumplimiento de esta actividad- obligación.

A este tenor en la carpeta del proceso se evidenciaron varias comunicaciones dirigidas a la representante legal de Fundación Huellas para el Futuro, en el sentido de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos como neveras, estufas, licuadoras y ozonos de los comedores escolares donde se ofrecía ración preparada en sitio, suscritas por la supervisora del convenio, ingeniero de sistemas y de alimentos, profesionales de apoyo del programa de alimentación escolar; lo cual llamó la atención de este Ente de Control, pues el operador tenía la obligación no solamente de presentar en la fase de alistamiento el plan de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos requeridos para la operación del PAE, sino de ejecutarlo en la medida que se requiriera, hecho que da fe del incumplimiento de las obligaciones del Operador a desarrollar en la etapa de alistamiento.

En lo relacionado con el Programa de Desechos Sólidos y Líquidos, no se entregó evidencia atinente a demostrar si cada establecimiento educativo contaba con la infraestructura, elementos, áreas, recursos y procedimientos que garanticen una eficiente labor de recolección, conducción, manejo, almacenamiento interno, clasificación, transporte y disposición final de los desechos sólidos, con el fin de evitar la contaminación de los alimentos, áreas, dependencias y equipos, y el deterioro del medio ambiente. De la misma manera, relativo a al Programa de Control de Plagas, no se advirtió evidencia de ninguna índole que permitiera comprobar la realización de un programa de control específico, cada uno de los restaurantes escolares.

A este tenor, el responsable de desarrollar las actividades de prestación del servicio de alimentación escolar en las Instituciones Educativas priorizadas en cumplimiento al Convenio de cooperación No. CCI-20160001, fue Fundación Huella para el Futuro- FUNDEHUELLA, y en este sentido en desarrollo del procesos auditor con fundamento en las Planillas de Registro diario de beneficiarios diligenciadas por las manipuladoras de alimentos de cada uno de los restaurantes escolares, consolidado de raciones e informe mensual del supervisor, se determinó que durante el plazo de ejecución se suministraron 258.350 raciones correspondientes a 215.813 raciones tipo industrializada a un costo unitario de $1.216 y 42.537 raciones preparadas en sitio a $1.579 cada ración. En este orden, el valor de las raciones industrializadas entregadas fue por la suma de $262.428.608 y $67.165.923 por las raciones preparadas en sitio, para un total costo del complemento alimentario suministrado de **$329.594.531.**

DOCUMENTO OFICIAL

Al caso, según los comprobantes de egresos por medio de los cuales se legalizaron los diferentes pagos, se constató que la Administración Municipal canceló la suma de **$329.076.716,** tal como se muestra en el cuadro y para tal efecto se encontró adjuntó copia del acta parcial, factura, Planillas de Registro diario de beneficiarios, consolidado de raciones, certificaciones expedidas por los Rectores e informe mensual del supervisor.

Número de comprobante	***Valor del comprobante***	***Deducciones***				***Neto Pagado***
		Rte. fte	***Rte. IVA***	***Rte. ICA***	***Otras***	
2016002244	117,490,121	-	-	1,175,000	-	116,315,121
2016002453	101,165,292	-	-	1,012,000	-	100,153,292
2016002849	110,421,303	-	-	1,104,000	-	109,317,303
	329,076,716	**-**	**-**	**3,291,000**	**-**	325,785,716

A la Contraloría, en desarrollo de esta actuación especial, no le fue posible efectuar inspección al proceso de entrega de las raciones efectivamente suministradas a los titulares de derecho (niños, niñas y jóvenes beneficiarios del programa de alimentación escolar), en razón a que el trabajo de campo coincidió con el periodo vacacional, sin embargo, en la medida que los rectores y/o administrativos fueron presentando la información requerida para el desarrollo de la auditoria, la Comisión Auditora mantuvo conversación con ellos sobre el procedimiento seguido para la entrega del complemento alimentario a los beneficiarios, así como del control y seguimiento realizado a este, por parte del Rector, de los Comités de alimentación escolar de cada establecimiento educativo y demás participantes en el proceso y de esta actividad, se concluyó lo siguiente:

DOCUMENTO OFICIAL

- ✓ Las planillas de entrega de raciones presentadas por el operador son diligenciadas por las manipuladoras, horas o días después de la entrega de los alimentos, procedimiento que deja entrever que no hay un control efectivo de los beneficiarios que reciben diariamente cada tipo de complemento, por parte de los diferentes actores, especialmente de parte del operador a pesar de tener la obligación legal y contractual de efectuar seguimiento y registro a la entrega de raciones, acorde con el procedimiento establecido por el Ente Territorial como soporte de pago. Esta situación fue corroborada con base en las certificaciones sobre ausencias diarias de estudiantes expedidas por los rectores de los Establecimientos Educativos, que fueron solicitadas por el Equipo Auditor, con el propósito de comprobar la certeza de la información plasmada en los

formatos de entrega de raciones, los cuales se encontraron diligenciados perfectamente y con pulcritud, en su totalidad sin tener en cuenta si el estudiante registrado asistió a la IE y recibió la ración contratada.

En lo concerniente, según las certificaciones aludidas relacionan los nombres de los estudiantes que por diferentes razones no asistieron a clase determinados días, lo que da fe que efectivamente se el registro se efectúa sin ningún tipo de control y estos no muestran la realidad diaria de raciones entregadas a los beneficiarios.

- ✓ Los certificados mensuales "*presuntamente*" emitidos por los Rectores de los Establecimientos Educativos, sobre los complementos alimentarios entregados por los operadores a los beneficiarios, según información suministrada por los mismos, son elaborados por la Secretaria de Educación Municipal y remitidos a los Rectores para su revisión, validación y refrendación y por tal motivo en los archivos de los Establecimientos Educativos, NO reposa ni original ni copia de estos documentos. Al caso, se precisa de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015, que la obligación de su expedición es de los Rectores de las Instituciones Educativas y en esta medida los documentos originales atendiendo lo establecido en la Ley 594 de 2000, deben formar parte del archivo de gestión de la entidad y/o dependencia productora que, para el caso en comento, es la Institución Educativa. A este tenor, los Rectores de los Establecimientos Educativos que son responsables de emitir el respectivo certificado, les corresponde verificar y suscribir el documento respectivo que acredite el suministro de cada uno de los complementos alimentarios con el fin de comprobar que estos sean entregados adecuada y oportunamente a los beneficiarios. Al respecto, la Comisión Auditora, establece el **hallazgo administrativo No.14.**

Adicionalmente, de conformidad al contenido de los diferentes informes elaborados tanto por el supervisor del Convenio de cooperación como, por el Comité de Alimentación Escolar de los Establecimientos Educativos, se evidenció que la labor de supervisión por parte de estos, es ineficaz en cuanto al control y seguimiento a la entrega de la totalidad de las raciones y/o complementos a los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, contratados por la Entidad Territorial; generando que no se tenga información cierta y veraz de las raciones efectivamente entregadas, tal como lo determinan los Lineamientos del Ministerio de educación Nacional y como quedó señalado en la minuta contractual; olvidando que la entidad territorial está obligada a vigilar permanentemente la correcta

DOCUMENTO OFICIAL

ejecución del PAE y el objeto contratado con los operadores elegidos en el marco de la Ley 80 a través de un supervisor de acuerdo con lo normado por el artículo 83 de la Ley 1474 de 201. Al caso, es importante recordar la importancia que reviste para la gestión contractual el correcto ejercicio de las funciones o actividades de supervisión, en tanto con las mismas se persigue el amparo de los recursos públicos, la ley ha previsto que el defectuoso u omisivo seguimiento por parte de quienes han sido designados o contratados, podrá hacerlos responsables civil, fiscal, penal y disciplinariamente, en los términos de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011. De este hecho se determina el **hallazgo administrativo No.15**.

En lo que respecta a la obligación que establece el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, de liquidar los contratos, en la carpeta del proceso NO se encontró evidencia que dicha obligación hubiese tenido lugar, empero se hallaron comunicaciones de la supervisora dirigidas a la representante legal de FUNDEHUELLAS por no presentar documentación necesaria para liquidar el convenio de cooperación. A la fecha de la auditoría aún no se ha liquidado el convenio, procedimiento que debía efectuarse a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato.

A este tenor, la Comisión Auditora, tiene diamantina claridad que la liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas de él derivadas, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto relacionado con su ejecución, o si se requiere pactar condiciones u obligaciones posteriores al contrato. Como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia, se trata de un trámite cuyo objetivo primordial consiste en determinar quién le debe a quién, qué o cuánto le debe, y por qué se lo debe, todo lo cual, como es apenas obvio, supone que dicho trámite únicamente procede con posterioridad a la terminación del contrato.

DOCUMENTO CONTROL

En mismo sentido, conoce que la liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto y, en aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad *tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral* dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.

Así mismo, se tienen claro, si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro

de los dos años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual fijada en la Ley 1437 de 2011, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. Una vez vencido este último plazo, la entidad estatal pierde competencia para liquidar el contrato y, en consecuencia, no se puede liquidar en sede administrativa, a través de la expedición de actos administrativos para tal fin.

Aquí el tema cuestionado es que ha transcurrido más de un año, desde la terminación de la ejecución del convenio de cooperación y la Administración Municipal no ha realizado las acciones administrativas del caso, para establecer el balance final o corte definitivo de cuentas de la relación contractual con el propósito de determinar quién le debe a quien y cuánto y para esto, la ley 1150 de 2007 reglamentó lo atinente, y no dejar pasar el tiempo amparados en que los plazos previstos en la ley son "…indicativos…" no concluyentes. De este hecho se configura el **hallazgo administrativo No.16**.

Igualmente se concluyó que de los *$452.857.720*, valor total del convenio de cooperación, se ejecutaron y pagaron durante la vigencia un valor de **$329.076.716**, resultando un saldo por ejecutar de $123.781.004, del cual $111.749.406 corresponde a los recursos del Ministerio de Educación Nacional y $12.031.598 saldo a favor del Municipio. El valor cancelado se liquidó con *base en las raciones entregadas según las facturas emitidas por el Operador y los informes mensuales del supervisor*, conforme a las raciones de cada modalidad de complemento mostradas en el cuadro:

Mes	Ración servida	Ración industrializada	Total
Febrero	-	16,738	16,738
Marzo	-	80,308	80,308
Abril	7,876	72,968	80,844
Mayo	34,661	45,799	80,460
	42,537	**215,813**	**258,350**

Fuente: Facturas/informes supervisor

Al respecto, según los certificados avalados mensualmente por los Rectores de las Instituciones Educativas que presuntamente acreditaron el suministro de cada uno de los complementos alimentarios entregados por el operador a cada beneficiario, se determinó que durante la vigencia del convenio se entregaron 36.278 raciones preparadas en sitio por un costo total de $57.282.962 y 222.072 raciones industrializadas por la suma de $270.039.552; para un total de **$327.322.514.** Así

las cosas, se establece una diferencia por *$1.754.202*, frente al valor total de las raciones entregadas según los certificados de los rectores y el valor pagado según los comprobantes de egresos, valor que corresponde a un menoscabo al erario del Municipio; razón por la cual se establece el **hallazgo administrativo No.17**, con presunta incidencia disciplinaria por la causal que trata el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y fiscal, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, siendo presuntos responsables, lo señores Alfonso Miguel Silva Pesca, en calidad de Ordenador del Gasto, Marinella Camargo Buitrago, Secretaria de Educación Municipal, Fundación Huella para el Futuro-FUNDEHUELLA, representada legalmente por Deisy Marcela Hurtado Vargas, en calidad de contratista y Diana Patricia Monsalve Valderrama, Profesional Universitaria adscrita a la Secretaria de Educación Municipal, como supervisora del convenio.

Mes	Ración servida	Ración industrializada	Total
Febrero	-	16,738	16,738
Marzo	-	80,308	80,308
Abril	7,876	72,968	80,844
Mayo	28,402	52,058	80,460
	36,278	**222,072**	**258,350**

Fuente: Certificados Rectores

1.1.2.2 Contrato de cooperación interinstitucional No. CCI-20160004

El municipio de Duitama atendiendo lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, celebró el Convenio de cooperación No. CCI-201600004 con la entidad privada sin ánimo de lucro Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC" con el fin de impulsar el Programa de Alimentación Escolar previsto en el Plan de Desarrollo. Al respecto, el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992 que reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el inciso 2° de la Constitución Política, dispuso que "… *La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado…*" y en este sentido la Comisión de Auditoría revisó y analizó todos los documentos y actos administrativos emitidos por la Administración municipal y demás documentos del proceso de contratación con el fin de comprobar entre otras obligaciones, que la Entidad sin ánimo de lucro contratada era adecuada y apropiada para desarrollar las actividades del Programa de Alimentación Escolar y ésta contaba con experiencia en el objeto a contratar, encontrando lo siguiente:

DOCUMENTO OFICIAL

En la carpeta del proceso se halló un documento expedido por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación en un folio denominado, "certificado de viabilidad Técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de inversión municipal, en el cual se certifica que […] que en el banco de proyectos de Inversión Municipal se encuentra registrado el Proyecto denominado Servicio de alimentación escolar en las Instituciones educativas oficiales para el año 2016…, documento que se expidió en cumplimiento a lo señalado en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

Igualmente, un documento en 8 folios denominado "Estudios y documentos previos para la Contratación directa" cuya fecha de elaboración es el 25 de enero de 2016, que refiere en el literal "A ASPECTOS TECNICOS" atinentes a: *1. Descripción de la necesidad que el municipio pretende satisfacer con la contratación,* en el que se describe la justificación a través del marco normativo atinente al programa de alimentación Escolar, entre otros como la Constitución política, ley 715 de 2001, Ley 1098 de 2006, Ley 1450 de 2011, Ley 1551 de 2012, Decreto 777 de 1992 y Decreto 1852 de 2015.

En el numeral 1.3 "Análisis del Sector" Relata el origen del Programa de Alimentación escolar e indica en un cuadro, el histórico de los convenios de cooperación interinstitucional suscritos por el municipio con la Gobernación de Boyacá y su valor, para el suministro del complemento alimentario para el periodo 2012 – 2015; *"2. Descripción del objeto a contratar, tipo de contrato a celebrar, plazo y el lugar de ejecución"*; *"3. Especificaciones técnicas"*, en el que describe el perfil del contratista "Entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica, idoneidad, capacidad operativa y experiencia en el manejo y/o prestación de servicios de alimentación que garantice la ejecución y puesta en marcha del Programa de Alimentación escolar…".

En lo tocante a la "3.3 **EXPERIENCIA"**, el documento establece que el contratista debe acreditar experiencia especifica en el suministro de alimentación a diferentes grupos poblacionales y capacidad financiera, a través de mínimo un contrato y/o convenio ejecutado y liquidado, equivalente en tiempo o plazo de ejecución a 30 días calendario escolar y en cuantía igual o superior al presupuesto determinado para el proceso contractual. Para este efecto, la Entidad sin ánimo de lucro como anexo de la propuesta presentada, relaciona los mismos documentos allegados para la suscripción del Convenio de cooperación No. CCI-201600001 y con fundamento en estos una vez más la Administración Municipal a través de la Resolución No.047 del 27 de enero de 2016 expresa que ésta cumple con la idoneidad suficiente para desarrollar el objeto del convenio, careciendo de veracidad esta manifestación.

DOCUMENTO OFICIAL

La citada Resolución en el folio 2 señala que "…La Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", identificada con NIT900.754.960-6, presentó a la Entidad documentos para estudio del reconocimiento de idoneidad en la prestación de servicio para "*brindar complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las Instituciones Educativas oficiales del Municipio de Duitama"* y que "…una vez revisados los documentos aportados, FODIPROC allegó lo siguiente… Certificación 1: expedida por Claudia patricia Acevedo Moreno gerente General de ISAFRUITT, Sociedad por Acciones Simplificada de la cual es Subgerente el Representante Legal de FODIPROC- proponente y quien expide la certificación es esposa del proponente; quien certifica que la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC, ha mantenido relaciones comerciales con su empresa y refiere adjuntar copia de Convenio de apoyo Interinstitucional de fecha 7 de septiembre de 2014, suscrito entre la citada Corporación e ISAFRUITT SAS y transcriben el contenido de la cláusula tercera: Compromisos de las partes de dicho convenio, documento que a propósito no se encontró en la carpeta del proceso. Igualmente, en el acto administrativo relacionan los Convenios de Cooperación No.003 y 004 de 2016 suscrito con el Municipio de Nobsa cuyo objeto fue suministro de complemento nutricional bajo la modalidad de ración servida y Convenio de asociación No. 001 de 2016, con el Municipio de Tutazá cuyo objeto fue "Aunar esfuerzos técnico-administrativos y financieros para implementar el Programa de alimentación escolar" y varias certificaciones de cupo de crédito en productos e las respectivas empresas. En este orden, se advierte que en menos de un mes la Administración Municipal, le adjudica a la corporación FODIPROC, dos convenios por un total de $940.125.820, sin haberse demostrado que tenía la capacidad técnica, financiera y experiencia para cumplir con el objeto contractual de estos convenios.

DOCUMENTO OFICIAL

Adicionalmente, el certificado de Cámara de Comercio de FODIPROC indica que el *objeto social es la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana a través del diseño, diagnostico, formulación y ejecución, evaluación e investigación de políticas públicas, programas, proyectos, actividades ambientales, recreativas empresariales entre otras, con un patrimonio de $10.000.000*. Como se analiza del contenido del certificado de cámara de comercio, el objeto social es muy general y ambiguo, además que el patrimonio de la corporación es muy exiguo frente al valor del presupuesto estimado del proceso contractual.

Al mismo tenor, anexo a la propuesta económica se allega, un acta de constitución de la sociedad por acciones simplificada de la firma ISAFRUITT SAS, formada por

Claudia Patricia Acevedo Gerente de ISAFRUITT y actas de liquidación de contratos en los que su objeto es el suministro de frutas, verduras, vegetales y legumbres, carne, pollo y queso, siendo contratista la señora Claudia Patricia Acevedo Moreno; objeto que si bien es cierto se relaciona con la compra y venta de los bienes necesarios para la prestación del servicio de complemento alimentario escolar, también lo es que, el objeto a contratar que requiere el Municipio de Duitama es el suministro a todo costo del complemento alimentario, que incluye la ***compra de alimentos***, almacenamiento, preparación, distribución y control del suministro de las raciones. En este orden se concluye que el proponente Fodiproc no tenía ni la capacidad operativa y técnica, ni la experiencia para cumplir con el objeto a contratar; hechos que contravienen las reglas establecidas en el artículo 1° del decreto 777 de 1992 y los principios constitucionales que refiere el artículo 209 de la Constitución Política, en especial el de planeación, economía y responsabilidad.

A este tenor, la Comisión Auditora, determinó una vez más que la Administración Municipal a través de la Secretaria Municipal de Educación, no documentó y evaluó las actividades y los resultados obtenidos por la entidad sin ánimo de lucro en la ejecución de los proyectos financiados con recursos públicos, simplemente se limitó a listar o relacionar los contratos o convenios suscritos y ejecutados presentados para mostrar experiencia; evaluación que pudo ser útil para acreditar la experiencia en el desarrollo de ese tipo de programas. Tampoco exigió y por ende no examinó a través de indicadores financieros, los Estados financieros de la Corporación y menos, requirió evidencia para comprobar si la entidad privada sin ánimo de lucro contaba con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa. Adicionalmente, se comprobó que el objeto de la entidad privada sin ánimo de lucro no tiene concordancia directa con el programa de Alimentación escolar del plan de desarrollo del Municipio, elemento esencial para que esta se hubiese considerado como adecuada para desarrollar tal programa. Este hecho irregular confirma el hallazgo administrativo No.9.

DOCUMENTO OFICIAL

En el numeral *"4. Análisis que soporta en valor estimado del convenio"* señala que el valor estimado del convenio es por la suma de $487.268.100 para el suministro de 8895 raciones en caliente y/o industrializada en modalidad tipo almuerzo por valor de $1.826 para estudiantes de básica secundaria. Así mismo, se describe que el valor estimado incluye la totalidad de las actividades que debe desarrollar el contratista u operador para la correcta ejecución del programa. A este respeto, se insiste una vez más que la Administración Municipal, a pesar de haber realizado un estudio de costos de la prestación del servicio de alimentación escolar, no fue utilizado como herramienta a efectos de determinar el valor de la contratación.

Así mismo, se evidenció un certificado de disponibilidad presupuestal número 2106000276 expedido por la Profesional Especializado de presupuesto, quien certifica que "…Que en la fecha existe saldo presupuestal libre de afectación para respaldar el compromiso…", documento en el que se indica el código y nombre del rubro a afectar, el concepto y el valor del compromiso a adquirir por $487.268.100 afectando el rubro 221231401- (N) Convenio 002 de 2016. Complemento alimentario. Al respecto el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 dispuso que antes de la celebración de los contratos se deberá expedir un Certificado de disponibilidad presupuestal, suscrito por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces en la entidad contratante, concordante con lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

De igual forma, en la carpeta se encontró el acto administrativo por medio del cual se justificó la utilización de la modalidad de contratación directa, en el cual meramente indican y transcriben apartes de la normatividad aplicable al PAE y las causales de la contratación fundamentada en el artículo 355 de la Constitución Política desarrollado por el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993.

Luego de surtidos esos trámites, el 8 de marzo de 2016, se suscribe el convenio de cooperación interinstitucional No. CCI-20160004 entre el Municipio de Duitama y la Corporación para el Fomento del Desarrollo Integral y de Proyectos Comunitarios- FODIPROC, financiado con recursos provenientes del Convenio Interadministrativo No.002 de 2016 suscrito con la Gobernación de Boyacá, cuyo objeto fue "brindar complemento alimentario durante la jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas oficiales del municipio de Duitama, por el término entre la fecha de firma del acta inicio y el 14 de abril de 2016, actuación administrativa que tuvo lugar luego de autorizada y suscrito la cesión, es el ***5/04/2016.***

El valor estimado del convenio fue por $487.268.100. En la cláusula novena del convenio se dispuso que el contratista debía constituir a favor del municipio una póliza que cubriera los riesgos de *cumplimiento* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y cuatro (4) meses más, *pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones* por el 10% del valor total del Convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres(3) años más, *calidad del servicio* por el 10% del valor total del Convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más *responsabilidad civil extracontractual* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más, la cual será

DOCUMENTO OFICIAL

equivalente a 200 SMLMV. A este tenor, en la carpeta del proceso no se evidenció ninguna garantía, simplemente se perfeccionó el convenio. De la misma manera se advirtió en la carpeta del proceso acto administrativo mediante el cual se designó el supervisor del convenio en comento.

Igualmente, se halló el certificado de registro presupuestal No. 2016000372 expedido el 9 de marzo de 2016, por medio del cual se efectuó el registro presupuestal de este compromiso por la suma de $487.268.100 afectando el rubro presupuestal 221231401- (N) Convenio 002 de 2016 Complemento Alimentario, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992, concordante con lo reglado en el inciso tercero del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, que a letra dice "…*estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin"*.

En la cláusula quinta del convenio se dispuso que "…FODIPROC no podrá ceder el presente convenio *sin el consentimiento previo y escrito del municipio de Duitama*; en a este tenor en desarrollo del trabajo de campo se evidenció que el día 29 de marzo de 2016 la señora Diana Paola Chizaba Bolívar, quien firma como representante Legal de la Corporación FODIPROC, quien conforme al Certificado de inscripción al registro de entidades sin ánimo de lucro de fecha de expedición el 14 de enero de 2016, figura como Presidente del órgano Directivo, solicita al Alcalde Municipal de Duitama autorización para ceder el convenio de cooperación Interinstitucional No. CCI-20160004, por motivos internos. Cabe precisar que el Convenio fue firmado por LUIS FRANCISCO SEPULVEDA SALAMANCA, como Representante Legal, en este orden la señora Chizaba Bolívar no tenía competencia para solicitar y ceder el convenio. Además, se comprobó que *en el clausulado del convenio de cooperación no se incluyó lo referente, causales de terminación y cesión,* hecho corrobora el hallazgo administrativo No11.

Al respecto, sin ninguna justificación valedera este Convenio fue cedido previa autorización del Alcalde Municipal, a la Fundación Huella para el Futuro - FUNDEHUELLA, sin que se haya demostrado las razones válidas para no continuar ejecutando el objeto del convenio por parte de la Fundación FODIPROC y para tal efecto, el nuevo operador entrega a la Administración Municipal los documentos pertinentes los cuales se encuentran archivados a folios 149 a 194, como el portafolio de servicios, Certificado de Cámara de Comercio, relación de contratos suscritos por esta Fundación en cuadro Excel, formulario de registro único tributario, certificados de antecedentes de la Representante legal de la

DOCUMENTO OFICIAL

aludida Fundación y copias de actas de liquidación de contratos suscritos y ejecutados por la Fundación.

A folio 195 se halló un informe de la supervisión del 1° de abril de 2016, en el que describe los documentos allegados por la Representante de la Fundación Huella para el Futuro, para efectos de la cesión del convenio, y termina expresando la Profesional Universitaria de la Secretaria de Educación municipal Nancy Yaqueline Barrera Patiño que "…De acuerdo a lo anterior la Fundación Huella para el Futuro-FUNDEHUELLA…cuenta con el perfil requerido para ejecutar el objeto del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. CCI-20160004 de fecha 8 de marzo de 2016".

A este tenor, la Administración Municipal simplemente mediante Resolución No. 247 del 1° de abril de 2016 autoriza la cesión del Convenio citado a partir del 4 de abril de 2016 y para tal efecto tanto cedente como cesionario suscriben el Convenio de cesión el 1° de abril de 2016.

Respecto de la Resolución 247/2016, es preciso señalar que esta contiene señalamientos que no corresponden a la verdad, pues tanto en la parte considerativa como resolutiva se lee "…con la Corporación para el Fomento del Desarrollo integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama…,…Que la Corporación para el Fomento del Desarrollo integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, identificada con cédula de ciudadanía número 46.681.964 de Paipa…,…ARTICULO PRIMERO. Autorizar la cesión del convenio de cooperación interinstitucional N°CCI_20160004…, suscrito por la Corporación para el Fomento del Desarrollo integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama en calidad de contratista y cedente…", *ya que el convenio de cooperación interinstitucional N°CCI_20160004, fue firmado por el señor Luis Francisco Sepúlveda salamanca, en calidad de representante Legal y así lo demostró con certificado de la Cámara de Comercio aportado para demostrar la Representación Legal de la Corporación en su momento. La señora* Diana Paola Chizaba Bolívar*, según el aludido certificado forma parte del Órgano Directivo, con el cargo de presidente*.

DOCUMENTO OFICIAL

Igualmente, la cesión del Convenio de Cooperación Interinstitucional N°CCI_20160004, contiene las mismas inconsistencias el cual dice "Entre los suscritos a saber la Corporación para el Fomento del Desarrollo integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC", con NIT 900754960-6, cuyo representante legal es Diana Paola Chizaba Bolívar, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 46.457.377 de Duitama quien en adelante se denominará el **CEDENTE**…" , la firma la señora Diana Paola Chizaba Bolívar como cedente.

Posteriormente, el área de contratación solicita al área de contabilidad y presupuesto liberar el registro presupuestal realizado por $487.268.100 a nombre de Corporación para el Fomento del Desarrollo integral y de Proyectos Comunitarios "FODIPROC" y se procede a efectuar el registro presupuestal por el mismo valor a nombre de Fundación Huella para el Futuro- FUNDEHUELLA.

El 4 de abril de 2016 y para iniciar la ejecución el nuevo operador en cumplimiento a lo señalado en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992 constituyó garantía única de manejo y cumplimiento con Seguros del Estado S.A Póliza de seguro de cumplimiento entidad estatal No. 62-44-101004076, siendo amparados los siguientes riesgos:

AMPAROS ASEGURADA	VIGENCIA	SUMA
Cumplimiento del contrato	01/04/2016-15/08/2016	$48.726.810
Pago de salarios, prestaciones Sociales e indemnizaciones	01/04/2016-15/04/2019	$48.726.810
Calidad del servicio	01/04/2016-15/08/2016	$48.726.810

DOCUMENTO OFICIAL

Asimismo, se adquirió la Póliza de seguro de Responsabilidad Civil extracontractual No. 62-40-101002560 con la misma aseguradora con vigencia entre el 1° de abril y el 15 de abril de 2016, asegurada la suma de $137.890.800. Examinados los valores y periodos de tiempo se ajustan lo señalado en el aludido convenio y a este tenor el Secretario General, quien tenía delegada la contratación directa, certificó que las Pólizas adquiridas y presentadas para amparar los riesgos en que se puede ver inmerso el Convenio de cooperación Interinstitucional No.20160004, cumplen con los requisitos exigidos en el contrato referido, razón por la cual se impartió la respectiva aprobación.

Al respecto el 21 de diciembre de 2017, se suscribe el acta de recibo final, entre el señor ROKNEY GIOVANNI BARRERA GAMA, quien firma como representante legal y Nancy Yaqueline Barrera Patiño como Supervisora del Convenio, en la cual

se dejó constancia que "…*que hasta la fecha se está realizando la liquidación del presente convenio, toda vez que en reiteradas oportunidades se había devuelto al operador de alimentación escolar el informe de cumplimiento del mismo por incumplimiento y ausencia de soporte documental*…". En lo concerniente, según el informe del supervisor, se realizó revisión a los registros diarios de beneficiarios del mes de abril entre el 6 y el 14 del mismo mes determinando que se entregaron 45.667 raciones de almuerzo, según "…*consta en el consolidado de raciones del mes de abril del 6 al 14 de 2016 y las certificaciones de la prestación del servicio firmadas por los Rectores de las Instituciones Educativas*…".

De conformidad con el acta de recibo final suscrita el 21 de diciembre/2017 en la cual simplemente se indican datos del convenio cedido, fecha del acta de inicio y el valor del desembolso a realizar el cual conforme a la copia de la factura No. BC 1730 que se encuentra archivada en la carpeta del proceso, el valor a cancelar al operador por las raciones de almuerzo entregadas fue por la suma de $83.387.942, valor que corresponde a:

45.667 X 1826 = 83.387.942

Cabe precisar que, en la cláusula tercera del convenio, el operador- contratista aportaba la suma de $20.000.000 representados en servicios profesionales de un Chef para la asesoría en todas las unidades aplicadas, en estandarización, presentación de platos de calidad de servicio, trucos de cocina, disminución de desperdicios y programa de cero residuos; curso técnico de cocina dirigido a las manipuladoras de alimentos; *curso de economía solidaria y cooperativismo para estudiantes de grupos focales en los colegios y desarrollo de actividades formativas* en hábitos de vida saludables, con los valores que se muestran a continuación:

DOCUMENTO OFICIAL

ACTIVIDAD	VALOR
Servicio profesional de un Chef para asesoría en todas las unidades aplicativas, en estandarización, presentación de platos y calidad del servicio, trucos de cocina, disminución de desperdicios y programa "cero residuos" en las canecas	$9.000.000
Curso técnico de cocina para las señoras manipuladoras, incluye materiales y productos	$4.000.000
Curso de economía solidaria y cooperativismo para estudiantes de grupos focales en los colegios	$3.500.000
Desarrollo de actividades formativas en hábitos de vida saludables	$3.500.000
TOTAL APORTE CORPORACION	$20.000.000

Empero, en desarrollo del trabajo de campo, dentro de la documentación entregada a la Comisión Auditora no se advirtió soporte alguno que permitiera comprobar que el operador entre el 6 y el 14 de abril que era el plazo de ejecución del convenio, hubiese brindado a través de un Chef Profesional, "…*asesoría en todas las unidades aplicativas, en estandarización, presentación de platos y calidad del servicio, trucos de cocina, disminución de desperdicios y programa "cero residuos" en las canecas,… Curso técnico de cocina para las señoras manipuladoras, incluye materiales y productos, … y Desarrollo de actividades formativas en hábitos de vida saludables…",* las cuales correspondían al aporte de la Fundación. Sin embargo, en la etapa de controversia el Alcalde Municipal asegura que el Operador si ejecutó el valor de dicho aporte en capacitaciones a las ecónomas y a las manipuladoras de alimentos y comprueba allegando en 62 folios documentos con evidencia fotográfica presuntamente tomada los días en que se dictaron las tales capacitaciones y planillas firmadas de asistencia a las mismas. En este orden atendiendo el principio constitucional contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política y la seguridad con que el Alcalde afirma que el Operador si cumplió lo relativo, la Comisión Auditora

deja bajo la responsabilidad del Alcalde la veracidad de las afirmaciones y decide aceptarlas. Al caso, en el acta de liquidación suscrita entre el Alcalde Municipal de Duitama, el supervisor del convenio y el representante legal de la Fundación, expresaron que "…*según reunión de fecha 25 de noviembre de 2016, mediante concertación entre las partes se llega a la conclusión que en realidad era imposible realizar la ejecución de la contrapartida tal como lo establecía dicha cláusula. Por lo anterior se decide dar vía libre a la liquidación del presente convenio ya que el operador no cumplió las actividades propuestas más sin embargo está sustentado el valor de los $20.000.000 que se había comprometido.*

De conformidad con el acta de liquidación del convenio suscrita el 21 de diciembre de 2017, es decir, un año y medio después de terminada su ejecución, se determina que el valor ejecutado del contrato fue por $83.387.942, correspondiente al pago de 45.667 raciones de almuerzo entregadas entre el 6 y el 14 de abril de 2016 a los estudiantes, según consta en la factura No. BC 1730 del 12 de diciembre de 2017. En este orden el valor no ejecutado del convenio es de $403.880.158 que corresponde al aporte de la Gobernación.

De otro lado, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992, la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública – SECOP, algunos documentos y actos de este Convenio de Cooperación; sin

DOCUMENTO OFICIAL

embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma el hallazgo administrativo No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro.

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-2160004	CCI-2160004	Estudios previos	25/02/2016	11/04/2016
		Convenio	08/03/2016	11/04/2016
		Resolución autoriza cesión	01/04/2016	11/04/2016
		Cesión convenio	01/04/2016	11/04/2016
		Acta de liquidación	21/12/2016	28/12/2017

1.1.2.3 Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20160009

Para la financiación de este Convenio, el Municipio suscribió con la Gobernación de Boyacá el Convenio Interadministrativo No.507 del de abril de 2016, el cual en la cláusula segunda establece como valor $**1.965.314.070** para el suministro de 8895 raciones en caliente y/o industrializada en modalidad tipo almuerzo, por valor unitario de la ración de $1.826, de los cuales el departamento aportó la suma de $1.572.251.736 y el Municipio $393.062.934. Para dar cumplimiento al objeto de este convenio, el Municipio de Duitama fundamentado en lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, celebró con la Fundación Huella para el Futuro, entidad sin ánimo de lucro, el Convenio de cooperación Interinstitucional No, CCI-20160009 y para su adjudicación utilizó la modalidad de *contratación directa* atendiendo lo establecido en el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992.

En la cláusula tercera de este convenio, se pactó un valor estimado del contrato de **$2.012.671.650** para el suministro de 8895 raciones en caliente y/o industrializada en modalidad tipo almuerzo por **$1.870** cada una; situación que conlleva a establecer que, frente al valor pactado con la Gobernación de Boyacá, el municipio pacto un mayor valor de cada ración, equivalente a un valor total de $47.356.980.

Para efectos de la adjudicación del convenio de cooperación, el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992 que reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el inciso 2° de la Constitución Política, dispuso que "… *La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha*

DOCUMENTO OFICIAL

calidad por escrito debidamente motivado…" y para este efecto la Comisión de Auditoría revisó y examinó todos los documentos y actos administrativos emitidos por la Administración municipal y demás documentos del proceso de contratación con el fin de comprobar entre otras obligaciones, que la Entidad sin ánimo de lucro contratada contaba con la idoneidad necesaria para prestar el servicio de alimentación escolar, encontrando lo siguiente:

En la carpeta del proceso se encontraron archivados los siguientes actos y documentos del proceso: certificado de actualización de viabilidad técnica e inscripción en el banco de Proyectos de Inversión municipal, expedido por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación tal como lo estableció el artículo 68 del Decreto 111 de 1996, que señalo que "… *No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el banco nacional de programas y proyectos*".

Así mismo, un documento en 17 folios denominado Estudios y documentos previos para la contratación directa, elaborado el 18 de abril de 2016 que, en el literal A, describen aspectos técnicos relativos a la necesidad que el municipio pretende satisfacer con la contratación, la descripción del objeto a contratar y otros elementos esenciales del convenio a celebrar, las especificaciones técnicas, valor estimado del convenio e indican el nombre y cargo de la persona que ejercerá las funciones de supervisión, tal como lo dispuso el artículo 6 del Decreto 777 de 1992, concordante con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Es importante recalcar que en este documento NO se efectuó ningún tipo de análisis o motivación del porqué de la escogencia del tipo modalidad de complemento a contratar y suministrar por el Operador; para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015, mediante la cual el Ministerio de educación Nacional emitió los lineamientos Técnicos – administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar. Este hecho confirma el hallazgo administrativo No.4

Así mismo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 que dispuso "…*Antes de la celebración de los contratos se deberá expedir un "Certificado de Disponibilidad Presupuestal" suscrito por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces en el organismos o entidad contratante, en el cual conste que dichos compromisos están amparados con apropiación presupuestal disponible*…", concordante con lo señalado en al artículo 71 del Decreto 111 de 1996, el 20 de abril se expidió el Certificado de disponibilidad presupuestal No. 2016000431, 2016000432 y 2016000350, documentos en los

que la Profesional del área de Presupuesto y contabilidad certifica que "…*en la fecha existe saldo presupuestal libre de afectación para respaldar el siguiente compromiso*…" y se indica el código y nombre del rubro y el valor del compromiso y concepto.

Igualmente, el 20 de abril de 2016 el Secretario General emite la Resolución No.033 por medio de la cual se justifica la utilización de la modalidad de contratación directa, acto administrativo que en la parte considerativa transcribe el texto de los artículos 42, 43, y 44 y 355 de la Constitución Política, artículo 2 de la Ley 715 de 2001. Así como indica la ley 1551 de 2015, la Resolución 16432 de 2015 del MEN, Convenio Interadministrativo 507 de 2016 suscrito entre la Gobernación de Boyacá y el Municipio de Duitama y puntualiza sobre la necesidad de suscribir un convenio de cooperación interinstitucional con entidad sin ánimo de lucro y en la Resolutiva expresa que utilizará la modalidad de selección de contratación directa en los términos y condiciones del Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1992, indica el valor estimado del convenio, el número de raciones a contratar, el valor de la ración tipo almuerzo y el aporte de la ***FUNDACION HUELLA PARA EL FUTURO-FUNDEHUELLA.***

Como se advierte, desde la elaboración de los actos y documentos de la etapa de planeación, la entidad contratante ya conocía la Entidad sin ánimo de lucro con la que se suscribiría el convenio, hecho que llama la atención de este Ente de Control y que como se ha venido describiendo en este informe "todos los estudios y documentos previos" contienen la misma información con escasas excepciones, los cuales se elaboran mecánicamente por cumplir con las disposiciones legales vigentes en materia de contratación y no con el propósito de usarlos para garantizar que la escogencia los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación.

A este tenor el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, señaló que "…Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección…".

Así mismo se evidenció la propuesta presentada por la Fundación Huella para el Futuro, junto con los documentos atinentes a experiencia, certificado de inscripción al registro de entidades sin ánimo de lucro y antecedentes fiscales,

DOCUMENTO OFICIAL

disciplinarios y judiciales, en 60 folios. En el folio 96 de la carpeta en donde se encuentran archivados los actos y documentos del proceso, se halló la Resolución No. 307 del 20 de abril de 2016 por medio de la cual el alcalde Municipal reconoce la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro en la cual al igual que los demás actos administrativos en lo tocante, describen en la parte considerativa el marco normativo del programa de alimentación escolar y lo relativo a la aplicación del artículo 355 de la Constitución Política y el decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992 y seguidamente enuncian las actas de liquidación de cinco (5) convenios suscritos para el suministro de alimentación escolar en los municipios de Paipa, puerto Boyacá, Tuta y la UPTC seccional Sogamoso, los cuales se presume fueron la base para el reconocimiento de la idoneidad de la ESAL, pues al final de la parte considerativa, señalan meramente que "…*que la entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica, constituida el 2 de marzo de 2007, cuenta con la experiencia e idoneidad para atender un programa exitoso de alimentación escolar*…". En este sentido, la Comisión Auditora determina que la Administración Municipal no evaluó la experiencia y demás variables pertinentes que acreditaran la capacidad técnica y administrativa de la entidad sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato, incumpliendo lo ordenado en el inciso tercero del artículo 1° del decreto 777 de 1993. Este hecho corrobora el hallazgo administrativo No.9.

De igual forma, se evidenció el Convenio de cooperación Interinstitucional No. CCI-20160009 perfeccionado el 20 de abril de 2016 entre el Alcalde Municipal de Duitama y el representante Legal de la Fundación Huella para el Futuro señora Deicy Marcela Hurtado Vargas, cuyo objeto es "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para brindar alimentación escolar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Duitama de los grados sexto a once…" durante 121 días del calendario escolar, por valor de $2.012.671.650 para el suministro de 8895 raciones en caliente y/o industrializada en modalidad tipo almuerzo por valor de $1.870 para estudiantes de básica media y secundaria. La Fundación aporta $10.000.000 representados en "…capacitación al personal manipulador sobre promoción de hábitos saludables y buenas prácticas de manufactura en las diferentes sedes urbanas y rurales de los planteles públicos del municipio, mantenimiento de equipos y suministro de sal. Además, se pactó el pago de anticipo equivalente al 15% del valor del convenio, el cual debía ser entregado previa presentación del plan de inversión.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 777 de 1992, artículo 71 del Decreto 111 de 1996, concordante con el artículo 19 del Decreto

568 de 1996 se efectuó el registro presupuestal, según consta en el respectivo certificado suscrito por la Profesional del área de presupuesto y contabilidad, el 20 de abril de 2016, a los rubros 2212311101- Provisión integral del servicio de alimentación escolar, por valor de $43.062.934, 221231201- Provisión integral del servicio de alimentación escolar, por valor de $397.356.980 y rubro 221231402-(N) Convenio 507 de 2016 Complemento alimentario por $1.572.251.736.

De otro lado, conforme se dispuso en la cláusula novena del convenio y en cumplimento a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992 que dice "…*El Contratista se obligará a constituir garantías adecuadas de manejo y cumplimiento cuya cuantía será determinada en cada caso por la entidad contratante*…", el operador adquirió con Seguros del Estado S.A, Póliza de seguro de cumplimiento entidad estatal No. 62-44-101004144, siendo amparados los siguientes riesgos:

Amparos asegurada	Vigencia	Suma
Cumplimiento del contrato	22/04/2016-30/03/2017	$201.267.165
Pago de salarios, prestaciones Sociales e indemnizaciones	22/04/2016-30/11/2019	$201.267.165
Calidad del servicio	22/04/2016-30/03/2017	$201.267.165
Buen manejo y correcta inversión del anticipo	22/04/2016-30/05/2017	$301.900.747

Asimismo, se adquirió la Póliza de seguro de Responsabilidad Civil extracontractual No. 62-44-101002613 con la misma aseguradora con vigencia entre el 22 de abril y el 30 de noviembre de 2016, asegurada la suma de $201.267.165. Examinados los valores y periodos de tiempo se ajustan lo señalado en el aludido convenio y a este tenor el Secretario General, quien tenía delegada la contratación directa, certificó que las Pólizas adquiridas y presentadas para amparar los riesgos en que se puede ver inmerso el Convenio de cooperación Interinstitucional No.20160009, cumplen con los requisitos exigidos en el contrato referido, razón por la cual se impartió la respectiva aprobación. El acta de inicio se suscribe el 22 de abril de 2016.

Con fundamento en los comprobantes de egresos entregados a la Comisión auditora a través de los cuales se efectuaron los pagos de las actas parciales, se determinaron pagos en cumplimiento al objeto del convenio por la suma de **$1.663.438.551**, acorde con la información contenida en el cuadro, resultando un

DOCUMENTO OFICIAL

saldo no ejecutado por $349.233.219, del cual $272.835.901 corresponde a recursos girados por la Gobernación de Boyacá en cumplimiento al Convenio 507 de 2016:

Concepto	***Número de comprobante***	***Valor del comprobante***	***Deducciones***			***Neto Pagado***
			Rte. fte	***Rte. IVA***	***Rte. ICA***	
Pago 15% anticipo contrato	2016001142	301,900,748	-	-	-	301,900,748
Pago acta parcial 1	2016002476	70,352,860	-	-	828,000	69,524,860
Pago acta parcial 2	2016002579	250,344,397	-	-	2,945,000	247,399,397
Pago acta parcial 3	2016003195	86,028,483	-	-	1,012,000	85,016,483
Pago acta parcial 4	2016003411	40,780,212	-	-	480,000	40,300,212
Pago acta parcial 5	2016004061	250,000,000	-	-	-	250,000,000
Pago acta parcial 6	2017000527	461,024,532	-	-	5,835,000	455,189,532
Pago parcial acta 7	2017000531	29,494,501	-	-	3,288,000	26,206,501
Ultimo Pago	2017003862	173,512,818	-	-	2,247,000	171,265,818
		1,663,438,551	**-**	**-**	**16,635,000**	**1,646,803,551**

Es importante señalar que, según el Convenio Interadministrativo, el valor de la ración pactado fue por $1.826 y los valores pagados de cada factura se determinaron con base en un valor de cada ración de $1.870, lo que indica que por cada ración se facturaron $44 más, para un mayor valor pagado de **$39.863.585**.

Además, en el mes junio, según las actas parciales y la factura del operador, se entregaron raciones 54.328, en tanto que, según las certificaciones de los rectores, las raciones entregadas o servidas fueron 54.545, diferencia 217 raciones, situación que generó incertidumbre frente al número de raciones realmente entregadas a los beneficiarios y confirma el hecho de la inexistencia de controles efectivos y oportunos diariamente a la entrega del complemento alimentario, por parte de los actores del programa.

En el mes de octubre según las actas parciales y la factura del operador, se entregaron raciones 141.646, en tanto que, según las certificaciones de los rectores, las raciones servidas fueron 141.502, lo que indica que presuntamente se cancelaron 144 raciones de más, tal como se muestra en los cuadros:

Mes	**Raciones Servidas**	**Raciones Industrializadas**	**Total Raciones**
Abril	4,720	39,541	44,261
Mayo	27,823	129,678	157,501
Junio	8,493	45,835	**54,328**

DOCUMENTO OFICIAL

Julio	-	25,656	25,656
Agosto	23,145	152,693	175,838
Septiembre	19,057	151,312	170,369
Octubre	26,531	115,115	***141,646***
Noviembre	24,008	96,592	120,600
Total	**133,777**	**756,422**	**890,199**

Fuente: facturas/ Actas parciales e Informes supervisor

Según los certificados avalados por los Rectores de las Instituciones Educativas, documentos que se presume acreditaron el suministro de cada uno de los complementos alimentarios, entregados por el operador a cada beneficiario, durante la vigencia del convenio se entregaron 133.777 raciones servidas y 756.495 raciones industrializadas, para un total entregado de 890.272 raciones, resultando diferencia de 73 raciones frente a las referidas en las facturas e informes del supervisor; situación que permite advertir la falta de controles efectivos y oportunos en el momento de la entrega de los complementos alimentarios por parte de los diferentes actores del programa especialmente de los Rectores y del supervisor.

DOCUMENTO OFICIAL

Mes	Raciones Servidas	Raciones Industrializadas	Total Raciones
Abril	4,720	39,541	44,261
Mayo	27,823	129,678	157,501
Junio	8,493	46,052	**54,545**
Julio	-	25,656	25,656
Agosto	23,145	152,693	175,838
Septiembre	19,057	151,312	170,369
Octubre	26,531	114,971	***141,502***
Noviembre	24,008	96,592	120,600
Total	**133,777**	**756,495**	**890,272**

Fuente: Certificados de Rectores

Respecto de la legalización de cada uno de estos pagos, se encontró anexo al Comprobante de egreso copia del acta parcial respectiva en la que se relacionan datos del convenio y el estado financiero del mismo, Informe del supervisor en el que se describen las actividades realizadas frente a los aspectos técnicos, financieros y administrativos. Cada uno de los informes de la supervisión indica la fecha de inicio de operación, el número de raciones entregadas en cada mensualidad, el tipo de complemento y los diferentes compromisos adquiridos por el operador frente a la prestación del servicio. Además, se adjunta copias de las planillas de registro único de estudiantes y certificado de entrega de raciones expedidas por los rectores de las respectivas Instituciones Educativas

beneficiarias del programa de alimentación escolar (los originales según manifestación de la Secretaria de Educación se encuentran en los archivos de la Gobernación de Boyacá a solicitud de esta al momento de la radicación de cuentas para realizar los giros respectivos del Convenio interadministrativo). Igualmente se anexa, acta de reunión del programa de alimentación escolar, suscrita entre el operador del programa y el supervisor y la factura correspondiente emitida por el operador, copia de la planilla de pago de la seguridad social de los trabajadores a caro del operador.

Con referencia a las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores para este convenio, se ratifica el hecho que están son diligenciadas por las manipuladoras, horas o días después de la entrega de los alimentos, por lo que, no son un control efectivo de los beneficiarios que reciben cada tipo de complemento día a día; además, siempre son diligenciadas como si todos los estudiantes hubieran asistido a las Instituciones Educativas y consumido alimento todos los días, lo cual no es coherente con las planillas de control de asistencia que manejan los docentes y que fueron allegadas a la Comisión de auditoría. Igual falencia con referencia a los certificados elaborados por la Secretaria de Educación Municipal y revisados y avalados por cada uno de los Rectores de las Instituciones educativas, producto de la falta de control diario a la entrega de los complementos alimentarios, por parte de ellos.

Este hecho confirma la falta de un registro exacto de los complementos suministrados en cada Establecimiento Educativo y la no entrega de todas las raciones contratadas, denota irregularidades que se originan por debilidades en el control y seguimiento por parte de la supervisión de los convenios del PAE; en consecuencia se evidencian deficiencias en la implementación y control del PAE por parte del Municipio de Duitama, lo cual genera que no se tenga información cierta y veraz de las raciones entregadas mensualmente; tal como lo establece los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, concordantes con el artículo 2.3.10.4.4, numeral 4 del Decreto 1852 de 2015. Este hecho confirma el hallazgo administrativo No.15

El acta de recibo final y el acta de liquidación se firmaron el 3 de octubre de 2017, entre el operador, el supervisor y el Alcalde Municipal, es decir, después de más de un año de terminada la ejecución, demora originada según la Secretaria de educación en que el operador no presentó oportunamente la documentación pertinente para tal efecto; procedimiento que debía efectuarse a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato, contrario a lo establecido el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, concordante con lo

DOCUMENTO OFICIAL

reglado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Este hecho corrobora el hallazgo administrativo No.16.

Así mismo, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, algunos documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma hallazgo administrativo No.12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro.

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-2160009	CCI-2160009	Estudios previos	18/04/2016	06/05/2016
		Cesión del convenio	18/04/2016	06/05/2016
		Acta de liquidación	03/10/2017	

1.1.2.4 Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20160013

El convenio se adjudicó mediante contratación directa atendiendo lo dispuesto en el Decreto 777 de 1992, modificado por el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993, los cuales reglamentaron la celebración de los Contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política. En este sentido y con el propósito de comprobar que la Administración Municipal, atendió lo ordenado en el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992, la Comisión Auditora examinó todos los documentos y actos administrativos del proceso contractual, obrantes en la carpeta respetiva, en la cual se halló el certificado de actualización de viabilidad técnica e inscripción en el banco de proyectos de inversión municipal, en el que el jefe de la Oficina Asesora de Planeación certifica que en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal se encuentra registrado el proyecto denominado “Servicio de alimentación de las Instituciones educativas Oficiales, tal como lo establece el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

Así mismo, los estudios previos para la contratación directa en 17 folios con el mismo contenido de los demás estudios y documentos elaborados para la contratación del Programa de Alimentación escolar – PAE, en los cuales se advirtió falencias en su contenido, pues si bien es cierto en estos se enunciaron algunos de los elementos mínimos exigidos de dicho documento, también lo es que meramente se limitaron a indicarlos sin hacer ningún tipo de análisis puntual

DOCUMENTO OFICIAL

en cada caso, por ejemplo frente a la descripción de la necesidad, no se concretó los siguientes aspectos: 1)Opciones que existían para resolver dicha necesidad en el mercado. 2) Opción más favorable para resolver la necesidad desde los puntos de vista técnico, jurídico y económico. No se efectuó análisis de las diferentes alternativas o soluciones que satisfacían la necesidad de la entidad frente a los costos, beneficios y desventajas de cada una de ellas. Estas situaciones ratifican los hallazgos administrativos Nos. 4 y 5.

Igualmente, no se encontró demostrada la evaluación de experiencia y capacidad técnica, operativa y financiera de la Entidad sin ánimo de lucro, etc.; situación que permite establecer el incumplimiento de lo ordenado en el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992. Este hecho corrobora el hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplina No.9

Sin embargo, el Alcalde Municipal emite la Resolución No. 548 del 27 de junio de 2017 mediante la cual reconoce la idoneidad de la Fundación Huella para el Futuro – FUNDEHUELLA, entidad sin ánimo de lucro, basado en la copia de las actas de liquidación de los contratos presentados por el proponente para demostrar experiencia, las cuales en este acto administrativo simplemente se listan sin advertirse ningún análisis puntual motivado.

Atendiendo lo ordenado en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, concordante con el artículo 7 del Decreto 777 de 1992, se expidió el Certificado de disponibilidad presupuestal por la profesional Especializado del área de Presupuesto y contabilidad en el que "…certifica que existe saldo presupuestal libre de afectación para respaldar el siguiente compromiso…". De igual forma se constató que la Administración Municipal de Duitama, señaló en la Resolución No. 042 del 22 de junio de 2016, la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, acto administrativo que contenía el mismo texto de los demás actos administrativos por medio de los cuales se justificó la contratación del PAE por contratación directa, tal como lo estableció el artículo 73 del Decreto 1510.

Además, se halló Copia del Convenio de cooperación Interinstitucional CCI-20160009 perfeccionado el 27 de junio/2016, cuyo objeto fue "Brindar complemento alimentario durante la Jornada escolar a los niños, niñas y adolescentes matriculados en las Instituciones Educativas oficiales del municipio de Duitama", por el término de 45 días calendario escolar, a partir de la firma del acta de inicio. El valor estimado del convenio fue por $603.572.220, financiado en su totalidad con recursos provenientes del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional. Este valor corresponde al suministro de 7394 raciones en

COPIA DOCUMENTO OFICIAL

caliente y/o industrializada por valor de ración de $1.814, valor que incluye la totalidad de actividades que debe desarrollar el contratista u operador para la correcta ejecución del programa, como preparación, suministro, transporte de alimentos, contratación de manipuladoras de alimentos, pago de seguridad social y parafiscales de las mismas, prestaciones sociales, pago de gastos que se generen en cumplimiento de las obligaciones contraídas con el operador.

Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 777 de 1992, concordante con lo dispuesto en el Inciso segundo del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, el 30 de junio/2016 se efectúa el registro presupuestal este compromiso, según consta en el documento expedido por la Profesional del área de Presupuesto y contabilidad del Municipio, por la suma de $603.572.220.

Así mismo, atendiendo lo señalado en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992, en el convenio de cooperación se pactó que el Contratista debía constituir garantías de manejo y cumplimiento del convenio consistente en pólizas de seguros que cubrieran los siguientes riesgos: *de cumplimiento*, por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; *pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más. *calidad del servicio* por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; *responsabilidad civil extracontractual* por el 10% del valor total del convenio, en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio, *buen manejo y correcta inversión del anticipo*, por el 100% del monto desembolsado como anticipo y por la duración del convenio y seis (6) meses más. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió la póliza de seguro de cumplimiento con Seguros del Estado S.A, conforme a las condiciones establecidas en la cláusula novena del convenio y en este sentido, el Municipio al encontrarlas ajustadas con los requisitos exigidos procedió a impartir su aprobación.

De la misma manera, se constató que la Administración municipal asignó mediante la Resolución No.230 del 30 de junio/2016 al supervisor quien fue el responsable de ejercer el control y seguimiento a la ejecución y cumplimiento del objeto del convenio, conforme lo dispuso el artículo 6 del Decreto 777 de 1992, concordante con lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Igualmente, se constató que en el convenio se pactó el pago del 30% del valor total del convenio en calidad de anticipo, el cual se desembolsó el 30 de

junio/2016 según el comprobante de egreso No.20160013 y con fundamento en la Factura BC 1529 por la suma de *$181.071.666*, previa presentación y aprobación del plan de inversión del anticipo. A este tenor llama la atención del este Ente de Control el hecho que se haya supeditado el inicio del plazo de ejecución del convenio al giro de los recursos pactados en calidad de anticipo, toda vez que, dentro del proceso de selección correspondiente, se efectuaron exigencias y revisiones orientadas a verificar la solvencia económica y técnica del contratista que lo capacitaban para iniciar la ejecución del objeto contractual sin condicionamientos económicos.

.

El 25 de octubre/2016 se suscribe el acta parcial 1 por el servicio prestado entre el 27 y el 29 de julio de 2016, correspondiente al suministro de 22.113 complementos alimentarios jornada mañana y tarde, número que guarda coherencia con las certificaciones de entrega de raciones expedidas por los Rectores de las Instituciones Educativas durante el mes de julio/2016. Así mismo, el 20 de diciembre de 2016 se suscribe el acta parcial 2, y al respecto el informe del supervisor indica que en el mes de agosto el operador entregó a los titulares del derecho de 89.171 raciones en la modalidad tipo complemento alimentario mañana y tarde y 62.630 en la modalidad tipo almuerzo; empero según los certificados expedidos por los Rectores de los Establecimientos Educativos, en el mes de agosto se suministraron 37.532 raciones preparadas en sito y 114.269 industrializadas, es decir, 151.801 raciones, según el detalle que se muestra a continuación, hechos que generaron incertidumbre frente al número real de raciones entregadas, situación que probablemente se originó en la falta de un eficiente y oportuno control por parte de los actos del programa respecto de la entrega del complemento alimentario a los titulares del derecho: .

DOCUMENTO OFICIAL

Mes	Raciones Servidas	Raciones industrializada	Total raciones
julio	-	22,113	22,113
Agosto	37,532	114,269	151,801
Total	**37,532**	**136,382**	**173,914**

Fuente: Certificados de Rectores

Mes	Raciones Servidas	Raciones industrializada	Total raciones
julio	-	22,113	22,113
Agosto	62,630	89,171	151,801
Total	**62,630**	**111,284**	**173,914**

Fuente: Facturas/Informes de Supervisores

Al respecto conforme a los comprobantes de egresos mediante los cuales se legalizaron los pagos realizados al operador del servicio de alimentación escolar, entregados a la Comisión de auditoría, sumaron **$346.603.089**, tal como se muestra a continuación:

Concepto	***Número de comprobante***	***Valor del comprobante***	***Deducciones***			***Neto Pagado***
			Rte. fte	***Rte. IVA***	***Rte. ICA***	
Pago 30% anticipo contrato	2016001920	181,071,666	-	-	-	181,071,666
Pago parcial acta 1	2016003412	21,059,316	-	-	401,000	20,658,316
Pago parcial acta 2	2016004062	144,472,107	-	-	2,753,000	141,719,107
		346,603,089			**3,154,000**	**343,449,089**

Al respecto, cabe señalar que el total de raciones entregadas a los titulares del derecho durante el plazo de ejecución del convenio, según los certificados avalados por los Rectores de las Instituciones Educativas y los informes del supervisor fueron 173.914 raciones cuyo costo unitario pactado en el convenio fue de $1.814, lo que implica un total de ***$315.479.996;*** sin embargo, tal como se mostró en el cuadro anterior el valor cancelado a 31 de diciembre de 2016 y conforme a los comprobantes de egresos, superó el valor de las raciones suministradas a los estudiantes beneficiarios en un valor de *$31.218.668*. Al caso se precisa que del valor entregado al Operador en calidad de anticipo por la suma de $181.071.666 en las dos (2) actas parciales se amortizó solamente la suma de *$149.852.998*, quedando por amortizar un valor de $31.218.668; sin que en desarrollo del trabajo de campo se haya podido comprobar, si la Administración municipal, liquidó o no el convenio y así tener certeza, si el valor dejado de amortizar se considera como un mayor valor pagado del convenio. De estos hechos se establece el **hallazgo administrativo No. 18**, con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos que trata el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y fiscal, acorde a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, siendo presuntos responsables, lo señores Alfonso Miguel Silva Pesca, en calidad de Ordenador del Gasto, Marinella Camargo Buitrago, Secretaria de Educación Municipal, Fundación Huella para el Futuro-FUNDEHUELLA, representada legalmente por Deisy Marcela Hurtado Vargas, en calidad de contratista y Diana Patricia Monsalve Valderrama, Profesional Universitaria adscrita a la Secretaria de Educación Municipal, como supervisora del convenio.

COPIA DOCUMENTO OFICIAL

Así mismo, en la cláusula vigésima tercera del convenio, se dispuso que la liquidación del convenio debía proceder al vencimiento de su término o el cumplimiento o ejecución de las obligaciones surgidas del mismo, así también por la ocurrencia de alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y a este tenor se constató que, a la fecha de la ejecución del trabajo de campo, éste aún no se había liquidado, , originada en este lo que da lugar a ratificar el hallazgo administrativo No.16.

Al caso, según las certificaciones "*revisadas y avaladas"* por los Rectores de la Instituciones Educativas Beneficiarias del programa de alimentación escolar, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, en mes de julio se entregaron 22.113 raciones y en agosto se suministraron 151.801 raciones, valores que concuerdan con las indicadas en las facturas emitidas por el operador, empero se insiste que éstas, al igual que las planillas de control de entrega de raciones a los titulares del derecho no se diligencian a diario en las Instituciones Educativas, ni se lleva un control uno a uno de los niños que reciben los alimentos en el momento de la distribución de complementos. El personal manipulador tiene a cargo el diligenciamiento de estas planillas; sin embargo, en el momento de la entrega de complementos, se encuentra sirviendo y posteriormente adelanta labores de limpieza, por lo que difícilmente registra de manera exacta el día de la entrega, cada uno de los beneficiarios por grado que recibieron el complemento. Al caso, al no diligenciar las planillas el mismo día terminan marcando a toda la población focalizada recibiendo los alimentos todos los días cubiertos por el convenio, lo cual no es ajustado a la realidad, pues se evidenció en las certificaciones expedidas por los rectores sobre control de asistencia que llevan los educadores que hay inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la Institución Educativa cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.

Aunado que en ninguna de las actas de los Comités de Alimentación Escolar se observó pronunciamiento sobre el resultado del acompañamiento en la revisión del número de raciones entregadas y por parte de la supervisión de los convenios PAE tampoco se halló evidencia que se realice conteo de raciones entregadas.

De otro lado, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, algunos documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad,

DOCUMENTO OFICIAL

contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma el hallazgo administrativo No.12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro.

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-2160013	CCI-2160013	Estudios previos	15/06/2016	12/07/2016
		Convenio	27/06/2016	12/07/2016
		Acta de liquidación	***no se encontró***	

1.1.2.5 Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20160021

Este convenio se adjudicó mediante contratación directa acorde con lo establecido en el Decreto 777 de 1992, modificado con el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993, que reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia y se perfeccionó el 8 de septiembre de 2016. El valor estimado fue por la suma de $748.275.000, financiado con recursos provenientes del Convenio 816 de 2016 suscrito con el Departamento de Boyacá.

Al caso y con el propósito de corroborar si la administración municipal dio cabal cumplimiento a lo reglamentado en el citado Decreto, en particular en lo concerniente a evaluar la experiencia, capacidad técnica y administrativa de la entidad sin ánimo de lucro; es decir para comprobar si contaba con la idoneidad reconocida para realizar el objeto del contrato, la Comisión de Auditoria examinó todos los actos administrativos y documentos del proceso obrantes en la carpeta suministrada para tal efecto, en la cual en primer lugar se encontró el certificado de actualización de viabilidad técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de inversión municipal, conforme a lo ordenado en el artículo 68 de Decreto 111 DE 1996.

Igualmente se evidenció el documento estudios previos para la contratación directa, en 17 folios elaborado el 6 de septiembre/2016, el cual contiene la misma estructura y contenido de los demás documentos elaborados como requisito para la contratación. En este documento se describe que el complemento alimentario a contratar debe corresponder a la modalidad tipo almuerzo preparado en sitio y complemento alimentario jornada mañana y tarde en ración industrializada y que el valor a cancelar por ración es de $1.814, para atender a 7500 cupos de estudiantes.

DOCUMENTO OFICIAL

Al igual que en los demás documentos de estudios previos, en este se indica el nombre del futuro proponente (Fundación Huella para el Futuro- FUNDEHUELLA), es decir que, desde la etapa de planeación, el municipio tenía identificado al posible contratista, hecho que permite evidenciar que la Administración municipal desconoció el principio de planeación, imperativo que se debe cumplir independientemente del régimen jurídico aplicable a este proceso contractual, en cuanto implicaba la determinación anterior y completa de todos los aspectos relacionados con la necesidad que se pretendía satisfacer con el objeto del contrato a celebrar. De igual forma, el principio de selección objetiva, pues si bien es cierto la adjudicación se hizo a través de contratación directa, no es menos cierto que no hubo imparcialidad al haber direccionado desde los estudios previos al contratista. Así mismo se evidencia la contravención del principio de transparencia, al no garantizar la igualdad y el ejercicio del poder con acatamiento de la imparcialidad y la publicidad. De este hecho se configura el **hallazgo administrativo No.19,** posible incidencia disciplinaria originada en el incumplimiento de los deberes de los servidores públicos que trata el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

También se advirtió que la Administración Municipal antes de la celebración del convenio de cooperación expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No.2016000879, expedido por la Profesional Especializada del área de Presupuesto y Contabilidad, el 6 de septiembre/2016, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 concordante con lo dispuesto en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, documento en el que se certifica que en la fecha existe saldo presupuestal libre de afectación para respaldar el compromiso en el rubro 221231403 – (N) Convenio 816 de 2016.

Del mismo modo, se halló la propuesta junto con los documentos relativos a la experiencia atinentes a copias de seis (6) convenios suscritos con el municipio de Puerto Boyacá, Tuta y Paipa, certificado de existencia y representación legal y antecedentes fiscales, disciplinarios y judiciales y la Resolución No.771 del 8 de septiembre/2016 mediante la cual el Alcalde Municipal reconoció la idoneidad de la Entidad sin ánimo de lucro, con los mismos considerandos y parte resolutiva de los demás actos administrativos de reconocimiento de idoneidad.

Al respecto, es imperativo señalar que, en este caso, como en los demás, la Administración municipal no recopiló toda la información necesaria, útil y pertinente para evaluar la idoneidad real de la Entidad sin ánimo de lucro, con la que pretendía contratar el servicio de alimentación escolar, utilizando sus capacidades críticas; así no evaluó las condiciones de experiencia frente a la

complejidad del servicio de alimentación escolar. Tampoco se exhibió evidencia para demostrar que la entidad privada sin ánimo de lucro contaba con el equipo misional, técnico y administrativo necesario para cumplir con el programa; omisiones que dejan entrever una vez más el incumplimiento de lo ordenado en el inciso tercero del artículo 1° del decreto 777 de 1992 por parte del Ente Territorial, situación que confirma el hallazgo administrativo No.9

De igual manera, NO identificó los Riesgos a los que estaba sometido el desarrollo del objeto del contrato y de esta forma haber determinado con certeza que la mejor vía para prestar el servicio de alimentación escolar con calidad e inocuidad era la contratación de una entidad sin ánimo de lucro, hecho que ratifica el hallazgo administrativo No.7.

Una vez surtidos estos exiguos trámites del proceso contractual, el 8 de septiembre/2016 se perfecciona el Convenio de cooperación No. CCI-20160021 cuyo objeto fue "brindar complemento alimentario durante la jornada escolar a niños, niñas y adolescentes matriculados en las instituciones Educativas Oficiales del Municipio" durante 55 días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio (08/09/2016). El valor estimado del convenio fue de $748.275.000, el cual fue aportado en su totalidad por el Departamento de Boyacá para el suministro de 7500 raciones en caliente y/o industrializada por valor unitario de $1.814.

En la cláusula novena del convenio, atendiendo lo establecido en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992, se indicó que contratista debía constituir a favor del municipio de Duitama una póliza que cubriera los siguientes riesgos: *cumplimiento* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; *pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más. *calidad del servicio* por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; *responsabilidad civil extracontractual,* en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió la póliza de seguro de cumplimiento No. 62-44-101004660 y la No. 62-40-101002988 con Seguros del Estado S.A conforme a las condiciones establecidas en la cláusula novena del convenio y en este sentido, el Municipio al encontrarlas ajustadas con los requisitos exigidos procedió a impartir su aprobación.

DOCUMENTO OFICIAL

Así mismo, en cumplimiento a lo reglado en el artículo 6 del Decret0 777 de 1992, el Alcalde Municipal mediante Resolución No.283 del 8 de septiembre/2016 se designó supervisor a Esperanza Gómez Estupiñan, profesional de la Secretaría de Educación Municipal, quien junto con el contratista suscriben el 8 de septiembre/2016 el acta de inicio.

De conformidad lo establecido en el artículo 14 del Decreto 777 de 1992, concordante con lo señalado en el inciso segundo del artículo 71 del decreto 111 de 1992, el 8 de septiembre de 2016, se efectúa el registro presupuestal de este compromiso afectando el rubro 221231403- (N) Convenio 816 de 2016 y el 15 de septiembre/2016 se suscribe "otro si" al convenio, originado en que el operador solicitó se entregue en calidad de anticipo el 30% del valor total del convenio y en este orden, el contratista solicita a la aseguradora modificación de la póliza de seguro de cumplimiento No. 62-44-101004660, incluyendo el riesgo de *buen manejo y correcta inversión del anticipo*, por la suma de $224.482.500, la cual es aprobada por encontrarse acorde con los requisitos exigidos en el convenio. Al caso, el 16 de septiembre/2016, se gira dicho valor conforme a la factura BC 1562 por el valor indicado previa presentación y aprobación del plan de inversión del anticipo.

En lo concerniente, para este Ente Controlador no es paradójico que se haya sometido el inicio del plazo de ejecución del convenio al giro de los recursos pactados en calidad de anticipo, pues como quedó demostrado, dentro del proceso de selección correspondiente, la Administración Municipal NO efectuó exigencias y revisiones orientadas a verificar si la Entidad sin ánimo de lucro poseía la solvencia económica y técnica que lo capacitaba para iniciar la ejecución del objeto contractual sin condicionamientos económicos.

Adicionalmente en desarrollo del convenio se suscribieron dos actas parciales, el acta 1 por valor de $416.447.236, correspondiente al suministro de *110.977* raciones entregadas entre el 8 y el 30 del mes de septiembre y *118.597* entre el 3 y el 31 de octubre/2016, para un total de raciones entregadas de $229.574 según consta en las certificaciones *validadas* por los Rectores de las Instituciones Educativas y en los informes del supervisor. Del valor facturado se amortizó la suma de $224.482.500 del anticipo, además se hizo un descuento por $187.396, resultando un valor a pagar de $191.777.340. Según el acta 2, en mes de noviembre se entregaron 101.888 raciones durante 16 días equivalentes a $184.824.832 y se efectuó un descuento por $724.400; quedando un valor a pagar por *$184.100.432.*

DOCUMENTO OFICIAL

Respecto de cada uno de estos valores, en desarrollo del trabajo, se constató que estos estaban respaldados en los certificados expedidos por los Rectores de las diferentes instituciones Educativas documento a través de los cuales se acreditó el suministro de cada uno de los complementos alimentarios por el operador a cada beneficiario, obligación contemplada en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015, así como en las planillas de registro diario de entrega de las raciones diligenciadas por las manipuladores de alimentos y los informes emitidos por el supervisor del convenio. Al caso, es necesario reafirmar que estos documentos, por la manera y oportunidad de diligenciamiento No registran de manera exacta cada uno de los beneficiarios por grado que recibieron el complemento; pues al no diligenciar las planillas el mismo día terminan marcando a toda la población focalizada recibiendo los alimentos todos los días, lo cual no es ajustado a la realidad, pues según las certificaciones de asistencia que llevan los docentes, el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, por la inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la Institución Educativa cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.

Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la Administración Municipal de Duitama estaba obligada a implementar acciones, mecanismos o procedimientos para vigilar los convenios suscritos para la prestación del servicio de alimentación escolar, teniendo en cuenta la debida y correcta ejecución del convenio, para proteger los intereses económicos del Estado y para este efecto debía contar con un esquema de supervisión; sin embargo, del examen de los informes emitidos por el supervisor, se determinó que estos muy generales y la información contenida en ellos no dan fe del resultado del seguimiento periódico a la entrega diaria de los complementos alimentarios a los titulares del derecho.

DOCUMENTO OFICIAL

Según los comprobantes de egresos allegados a la Comisión de Auditoria, en desarrollo del trabajo de campo, el valor de los pagos efectuados al cierre del año 2016, sumaron **$600.360.272**, conforme al pormenor que a continuación se muestra, lo cual permite determinar que del valor total del convenio por **$748.275.000**, resultó un saldo no ejecutado por la suma de **$147.914.728**, el cual es a favor de la Gobernación de Boyacá.

Concepto	***Número de comprobante***	***Valor del comprobante***	***Deducciones***			***Neto Pagado***
			Rte. fte	***Rte. IVA***	***Rte. ICA***	
Pago 30% anticipo contrato	2016003047	224,482,500	-	-	-	224,482,500
Pago parcial acta 1	2017000020	191,777,340	-	-	4,163,000	187,614,340

Pago parcial acta 2	2017003782	184,100,432	-		1,841,000	182,259,432
		600,360,272	**-**	**-**	**6,004,000**	**594,356,272**

Al respecto, con fundamento en los certificados refrendados por los Rectores de los Establecimientos Educativos, documentos que presuntamente acreditaron el suministro de cada uno de los complementos alimentarios entregados por el operador a cada beneficiario, se determinó que durante la vigencia del convenio el operador entregó 331.462 raciones cada una a $1.814, para un total a pagar de $601.272.068, sin embargo, el supervisor solicitó descontar la suma de $911.796

Mes	**Ración preparada en sitio**	**Ración Industrializada**	**Total Raciones entregadas**	**Total costo**
Septiembre	48,079	62,898	110,977	201,312,278
Octubre	48,063	70,534	118,597	215,134,958
Noviembre	42,482	59,406	101,888	184,824,832
Total	**138,624**	**192,838**	**331,462**	601,272,068

Igualmente, se comprobó que este convenio a la fecha de ejecución del proceso auditor, aún no había sido objeto de liquidación, advirtiéndose el cumplimiento de lo estipulado en el convenio, en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Además, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, cierto documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma el hallazgo administrativo No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro.

DOCUMENTO OFICIAL

No Proceso	**Número Contrato**	**Documentos del proceso**	**Fecha de expedición**	**Fecha de publicación**
CCI-2160021	CCI-2160021	Estudios previos	06/09/2016	10/10/2016
		Convenio	08/09/2016	10/10/2016
		Otro si	15/09/2016	10/10/2016
		Acta de liquidación	**No se encontró**	

1.2 VIGENCIA 2017

1.2.1 Etapa de planeación

De igual forma, en ejecución del trabajo de campo del proceso auditor, se procedió a evidenciar si para el desarrollo del Programa de Alimentación escolar, la entidad territorial Certificada- Municipio de Duitama, Rectores, operadores y demás actores del programa realizaron las acciones y fases para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación, en condiciones de calidad e inocuidad, incluidas aquellas previas al inicio de la atención a los titulares de derecho y las que se realizan durante su ejecución y con posterioridad a ella.

En este sentido, con fundamento en los documentos entregados a la Comisión de Auditoria, se determinó que la Secretaria de Educación Municipal, fue la instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar, quien convocó y presidió la mesa de trabajo para la planeación del programa, en la cual se trataron y definieron los aspectos relacionados con el diagnostico situacional del Municipio, selección de Instituciones Educativas, entre otros aspectos de importancia relativos al programa.

Para efectos de identificar a la población escolar que debía recibir prioritariamente la atención alimentaria, se recopiló, consolidó y analizó la información relacionad con matricula oficial por niveles educativos de las 14 Instituciones Educativas y sus sedes respectivas, estudiantes matriculados en el sector oficial que presentaban discapacidad y /o en situación de desplazamiento jornadas escolares de cada Establecimiento Educativo, corte a 30 de junio de 2016 y con fundamento en estas estadísticas y lo expresado en el documento “diagnostico situacional”, tuvieron en cuenta los criterios que trata la Resolución 16432 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional, para priorizar las Instituciones educativas beneficiarias.

A este tenor es importante reiterar que el documento diagnóstico elaborado por la Secretaria de Educación como instancia encargada de la coordinación del Programa, no contempló el análisis de las condiciones geográficas y de accesibilidad a los establecimientos educativos, tanto rurales como urbanos; así como la estadística de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Tampoco se evidenció el diagnóstico de la infraestructura frente a la existencia de calidad y acceso a los servicios públicos y condiciones de dotación de equipos y menaje en los comedores escolares donde se prestaría el servicio de alimentación escolar, pues estos resultados son transcendentales para determinar el tipo de complemento alimentario a suministrar y los posibles recursos necesarios para la cofinanciación del Programa, tal como lo dispuso el artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015, mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional emitió los lineamientos Técnicos – administrativos, estándares y condiciones mínimas del Programa de Alimentación; hecho que corrobora el hallazgo administrativo No.1.

En lo relativo a la priorización de los Establecimientos Educativos beneficiarios del programa, tampoco se advirtió ningún tipo de análisis de la información de selección de Instituciones Educativas, conforme lo dispuso el numeral 4.1.1 del artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015; hecho que también confirma el hallazgo administrativo No.2.

Con relación al proceso de *focalización* de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a quienes se les suministrará el complemento alimentario, el diagnóstico NO efectuó un estudio socioeconómico general y menos pormenorizado de los estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo, y de esta manera determinar el grupo familiar en el cual se clasificaba (pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad y no pobre); ni de estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras dolencias y de estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones, abuso, entre otros; indicadores que se hubiesen convertido en un criterio importante y eficaz para priorizar la selección de beneficiarios al comedor, indicadores que son de vital importancia y necesaria para este efecto, conforme lo dispuso el artículo 19 de la Ley 1176 de 2007, concordante con el numeral 9 del artículo 2.3.10.4.2 del decreto 1852 de 2015, hecho se ratifica el hallazgo administrativo No. 3

Referente a la selección del tipo de complemento alimentario a suministrar, el documento diagnostico únicamente señala que "….*En los establecimientos educativos donde no se cuente con instalaciones físicas y sanitarias para comedor escolar se realizará la entrega de complemento alimentario jornada am/pm (modalidad ración industrializada)…, En los establecimientos educativos donde se cuenta con instalaciones físicas y sanitarias para comedor escolar se realizará la entrega de complemento tipo almuerzo (modalidad ración preparada) …*", sin que se haya evidenciado un análisis pormenorizado para cada Institución educativa. Al respecto en los estudios previos de los distintos procesos contractuales, NO se

advirtió análisis al respecto, meramente indican el tipo de modalidad a suministrar, sin motivación, tal como lo dispuso el numeral 4.1.1.5 del artículo 1° de la Resolución 16342 de 2015; situación que ratifica el hallazgo administrativo No.4.

De la misma manera, se evidenció que el Municipio adelantó los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar, de cada vigencia objeto de estudio, tal como lo estableció el Decreto 1852 de 2015, en su artículo 2.3.10.4.3 literal c) y atendiendo lo ordenado en el numeral 4.2 del artículo 1° de la Resolución 16432 de 2015. Esta contratación que se adelantó en su totalidad por la modalidad de contratación directa, acorde con lo reglamentado en el Decreto 777 de 1992, pues si bien es ciento en el año 2017 se expidió el Decreto 092 de 2017, éste entró en vigencia a partir del 1° de junio del mismo año y todos los convenios suscritos con las Entidades sin ánimo de lucro para prestar el servicio de alimentación escolar fueron suscritos antes de la entrada en vigencia el citado Decreto.

1.2.2 Contratación del Operador y ejecución del Programa de alimentación escolar

1.2.2.1 Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20170001

Al iniciar el año escolar del 2017 la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, se contrató con el Consorcio Fundación Granito de Mostaza y para tal efecto, en primer lugar, la Administración Municipal por intermedio del Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas, expidió el *certificado de viabilidad técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal*, en el cual se certifica que se encuentra registrado el proyecto "Servicio de alimentación en las Instituciones Educativas Oficiales para el año 2017 en el municipio de Duitama" por un valor de $6.158.752.821, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

Así mismo, en la carpeta del proceso se hallaron *dos cotizaciones o propuestas económicas*, una firmada por la Representante Legal de la FUNDACION SOMOS MANOS UNIDAS, en un folio en la que indican un costo por ración prepara en sitio o industrializada de $2.062 y el valor a pagar a manipuladoras de alimentos por día de atención y aportes de la Fundación; y la segunda propuesta presentada por la representante legal del Consorcio Fundación Granito de Mostaza en cuatro (4) folios, en los que muestra la siguiente información:

Tipo de complemento	Numero de raciones	Valor ración	Días	Valor total
Ración servida	4274	2062	180	1,586,337,840
Ración Industrializada	3135	2062	180	1,163,586,600
	7409			**2,749,924,440**

Además, enuncia que el valor a pagar a las ecónomas por día de atención e indica que el aporte de la Fundación es por $7.500.000 representado en $3.000.000 en sal para la preparación de la ración servida y $4.500.000 en capacitaciones a las ecónomas. En el mismo documento, enuncia que "*Una vez analizado los estudios previos se establece que por causas presupuestales y dando cumplimiento al Convenio establecido entre la Alcaldía Municipal y el Ministerio de Educación Nacional se realiza la siguiente propuesta económica para los primeros 83 días de funcionamiento…*". Como se advierte de lo narrado, uno de los oferentes ya conocía el número de raciones por tipo de complemento requeridos, así como el tiempo de ejecución del futuro contrato o convenio a celebrar, hechos que dejan entrever que los documentos y actos del proceso elaborados en la etapa de planeación fueron simplemente un sofisma de distracción, pues ya se conocía el nombre de la ESAL a quien se le adjudicaría el contrato o convenio, hechos que permiten advertir la inobservancia de los principios constitucionales de planeación, transparencia y responsabilidad. Este hecho reafirma el hallazgo administrativo No.19, con presunta incidencia disciplinaria.

De igual forma se encontró en la carpeta el documento estudios y documentos previos en 17 folios con el mismo contenido de los demás estudios y documentos de los otros procesos contractuales suscritos para la ejecución del programa de alimentación escolar en la Instituciones Educativas Oficiales del Municipio, situación que corrobora los hallazgos administrativos Nos.4, 5, 6 y 7.
En el numeral 3.1 Perfil, del documento se lee: "…Teniendo en cuenta que el Convenio se suscribirá en cumplimiento de los dispuesto en el Decreto 777 de 1992, se ejecutará con el *Consorcio Fundación Granito de Mostaza*, igualmente entidad sin ánimo de lucro. Con la conformación del Consorcio se evidencia que dentro de su objeto social contemplan la ejecución de programas de alimentación, cuenta con capacidad administrativa, financiera y operativa para la ejecución del programa y además acredita experiencia en programas de alimentación escolar…" y seguidamente transcriben el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993; lo que permite advertir una mezcla de normativas, simplemente para hacer ver la legalidad de lo ilegal, pues el Decreto 777 de 1992 en el que justificaron la utilización de la modalidad de contratación directa, taxativamente reglamentó la celebración de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de

DOCUMENTO OFICIAL

reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

En el numeral 3.3 Experiencia describen "… Se debe acreditar experiencia especifica en programas de alimentación a diferentes grupos poblacionales, a través de mínimo un contrato y/o convenio ejecutado, equivalente en tiempo o plazo de ejecución a 83 días de calendario escolar, y en cuantía igual o superior a $900.000.000", como se advierte de la lectura de lo transcrito, se exige tan solo 2 meses y medio de experiencia en tiempo y la ejecución de tan solo un convenio en la cuantía indicada, hechos que confirman que los estudios previos, elaborados fueron meramente el cumplimiento de un requisito legal, además de como ya se indicó, estaban orientados con nombre propio del contratista. El valor estimado del eventual contrato o convenio a suscribir corresponde exactamente al de la propuesta de oferente nombrado en documento objeto de examen ($1.271.479.047).

Además, se hallaron dos (2) *certificados de disponibilidad presupuestal* expedidos el 11 de enero de 2017, por la Profesional especializado del área de Presupuesto y contabilidad, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992, concordante con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

Igualmente, se evidenció la propuesta del Consorcio Fundación Granito de Mostaza, que corresponde a la misma encontrada en la carpeta del proceso como ***cotización***, junto con los documentos de los Representantes legales de los Consorciados, el documento Consorcial "Fundación Granito de Mostaza", documentos de la Fundación Granito de Mostaza como el Certificado de existencia y representación legal, en el cual certifica: "objeto.-La Fundación Granito de Mostaza tendrá como objeto, promover, planear, convenir, asociar, asesorar, etc. Con entidades gubernamentales o no gubernamentales todo lo relacionado con gestión social y entre las que destacamos las siguientes: brigadas médicas brigadas de aseo y limpieza, festivales, bazares, integraciones comunitarias, mantenimiento de parques y zonas comunes, ornato y embellecimiento, comedores de formación a beneficiarios de nuestros diferentes programas y a personas de escasos recursos. Trabajar en la promoción, protección, difusión, etc. y en el folio111…Realizar la formulación y operación de planes de alimentación escolar y alimentación comunitaria…"; de donde se advirtió que esta Fundación ofrece bienes y servicios desde el más complejo hasta el más simple. Igualmente se encontraron los documentos de la Fundación compromiso social – FUNSOCIAL.

DOCUMENTO OFICIAL

Se evidenció la Resolución No.043 del 18 de enero de 2017 por medio de la cual el alcalde municipal reconoció la idoneidad al Consorcio, con fundamento en los documentos indicados y que se adjuntaron a la propuesta. Es importante resaltar que para demostrar experiencia únicamente de la Entidad sin ánimo de lucro, se anexaron a la propuesta varios contratos y convenios; pero solo tres tienen las respectivas actas de liquidación los cuales se indican a continuación suscritos por la ***Fundación Compromiso Social*** y fueron el fundamento para emitir el concepto sobre la idoneidad de la Fundación Granito de Mostaza no se allego ningún documento para demostrar la experiencia. Es importante precisar que según el documento consorcial suscrito entre la Fundación Compromiso Social-FUNSOCIAL y la Fundación Granito de Mostaza, el porcentaje de participación de quien aportó los documentos para demostrar la experiencia es de tan solo el 10% y la segunda que no aportó documentos para verificar experiencia, tiene una participación del 90%, hecho que llamó la atención de la Contraloría, empero afortunadamente la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia establecieron que los integrantes del Consorcio responden solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del convenio, en consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman. Así las cosas, una vez más se comprueba que la Administración Municipal de Duitama no evaluó la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro, tal como lo ordenó el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992

1. Convenio de cooperación Interinstitucional No.002 de enero de 2015, suscrito con la Alcaldía de Venadillo por valor de $83.260.944 con plazo de ejecución de 72 días calendario escolar, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos para el desarrollo del programa denominado alimentación Escolar PAE…”.

2. Convenio de No.002 de enero de 2012, suscrito con la Alcaldía de Venadillo por valor de $47.790.120 con plazo de ejecución de 28 días calendario escolar, para “Alimentación escolar que brinde complemento alimentario…”.

3. Contrato de aporte No.226 de agosto de 2009, suscrito con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Regional Tolima por valor de $837.798.016 con plazo de ejecución de 157 días calendario escolar, cuyo objeto fue “Garantizar el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario…”

También se encontró en la carpeta copia del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. CCI- 20170001 perfeccionado el 20 de enero de 2017, cuyo

DOCUMENTO OFICIAL

objeto fue brindar complemento alimentario durante la jornada escolar a niños, niñas y adolescentes matriculados, por un valor estimado de $1.271.479.047, para el suministro de 7409 raciones cada una a $2.062 durante 83 días calendario. Del valor estimado el Ministerio de Educación Nacional aportó la suma de $982.070.359, el municipio de Duitama $285.950.355 y el Consorcio $3.458.333 *representados en sal para la preparación de las raciones servidas y capacitaciones a las ecónomas*.

Se constató que en el acuerdo de voluntades se pactó el pago del 20% del valor del Convenio en calidad de anticipo y el resto acorde con las actas parciales. En lo tocante al anticipo, para la Contraloría no es extraño que se haya sometido el inicio del plazo de ejecución del convenio al giro de los recursos pactados en calidad de anticipo, pues como quedó expuesto, dentro del proceso de selección correspondiente, la Administración Municipal NO efectuó exigencias y revisiones orientadas a verificar si la Entidad sin ánimo de lucro poseía la solvencia económica y técnica que lo capacitaba para iniciar la ejecución del objeto contractual sin condicionamientos económicos.

Así mismo, se evidenció que, en la cláusula novena del convenio atendiendo lo señalado en el artículo 5 del Decreto 777 de 1992, dispuso que el contratista debía constituir a favor del municipio de Duitama una póliza que debía cubrir los siguientes riesgos: *cumplimiento* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; *pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más, *calidad del servicio* por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; *responsabilidad civil extracontractual*, en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio, *buen manejo y correcta inversión del anticipo* equivalente al 100% del monto recibido por el contratista a título de anticipo, por de duración del convenio y seis (6) meses más. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió el Seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales con la Compañía Suramericana No.1778120-9 conforme a las condiciones establecidas en la cláusula novena del convenio y en este sentido, el Municipio al encontrarlas ajustadas con los requisitos exigidos procedió a impartir su aprobación.

De la misma manera, se constató que el 20 de enero de 2017, se efectuó el registro presupuestal, operación mediante la cual se perfeccionó el compromiso y se afectó en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será

DOCUMENTO OFICIAL

desviada a ningún otro fin, tal como lo estableció el artículo 14 del Decreto 777 de 1992 concordante con el inciso segundo del artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

Igualmente, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Decreto777 de 1992, la Administración Municipal mediante Resolución No.026 del 20 de enero/2017 designó supervisor del convenio a Diana Patricia Monsalve Valderrama, profesional de la Secretaría de Educación Municipal, quien junto con el contratista suscriben el acta de inicio el 23 de enero/2017. Este mismo día se suscribe el Otro si No1 al convenio de cooperación CCI-20170001, modificando la cláusula tercera, la cual quedó así: El valor estimado del convenio es de **$1.269.783.772**, conformado por los aportes del MEN en la suma de $982.070.359 y por el Municipio de Duitama $284.255.080 para el suministro de 3324 raciones en caliente cada una a $2.062 y 4085 raciones industrializadas por valor unitario de $2.057, para un suministro total de 7409 raciones.

En cumplimiento del convenio, se entrega al operador la suma de $253.265.088 a título de anticipo y durante la ejecución del convenio se suscribieron cinco (5) actas parciales y de recibo final por medio de las cuales se determinó que durante la ejecución del convenio el operador entregó a los titulares del derecho de alimentación escolar 187.750 raciones preparadas en sitio y 325.522 raciones industrializadas, para un total de 513.272, de acuerdo al siguiente detalle:

El 10 de marzo se suscribe el acta parcial 1 por la entrega de *49.387* raciones industrializadas entregadas entre el 23 y el 31 del mes de enero según consta en las certificaciones *validadas* por los Rectores de las Instituciones Educativas por valor $101.589.059, del cual se amortizó del anticipo la suma de $20.317.812. El acta parcial 2 se suscribe el 31 de marzo por la suma de $295.634.672 por el suministro de 92.058 raciones industrializadas y 51.538 preparadas en sitio. Del valor facturado se amortizó del anticipo $59.126.934. El 27 de abril se suscribe el *acta parcial 3* por la entrega de 85.690 raciones industrializadas y 68.507 servidas por la suma de $317.432.464, del cual se amortizó la suma de $63.486.493 del anticipo entregado al operador, resultando un valor a pagar por *$250.771.971*; sin embargo, según el comprobante de egreso No.2017001090 del 5 de mayo/2016, se canceló la suma de *$214.706.398* sin que se haya advertido documento que justificara tal situación. El acta 4 se suscribe el 7 de junio correspondiente a la entrega de 58.463 raciones industrializadas y 40.240 raciones preparadas en sitio por un valor total de $203.233.271, del cual se amortizó $40.646.654 del dinero entregado al operador a título de anticipo.

DOCUMENTO OFICIAL

El 2 de agosto/2017 se suscribe el acta de recibo final en la que se advierten inconsistencias en el valor del desembolso autorizado pues se lee "…*VALOR DEL DESEMBOLSO…CINCUENTA Y SEIS MILLONES SESENTA Y CINCO MIL OCHOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA Y CUATRO CENTAVOS (69.062.853) distribuidos así: Aportes, Ministerio de Educación Nacional PAE regular $28.433.060, 60 Ministerio de Educación Nacional PAE jornada única la suma de $40.629.792,80*…(Subrayado y cursiva fuera de texto)"; no obstante, conforme a la factura CF 0014 del 2 de agosto/2017 del operador indica que entre el 1 y el 26 de mayo/2017 se suministraron 27.465 raciones preparadas en sitio y 39.924 raciones industrializadas, para un total facturado de $138.750.048, del cual se amortizó la suma de $69.687.195 del anticipo entregado, resultando un valor a pagar por *$69.062.853*, lo que conlleva a concluir que el valor en número es el correcto.

A continuación, se presenta el resumen del número de raciones entregadas por cada tipo de complemento según las *facturas* adjuntas a los comprobantes de egresos mediante los cuales se legalizaron los pagos.

DOCUMENTO OFICIAL

Mes	Raciones preparadas en sitio	Raciones industrializadas	Total raciones entregadas
Enero	-	49,387	49,387
Febrero	51,538	92,058	143,596
Marzo	68,507	85,690	154,197
Abril	40,240	58,463	98,703
Mayo	27,465	39,924	67,389
Total	**187,750**	**325,522**	**513,272**

Fuente: Facturas soportes de pagos e informes del Supervisor

Al mismo tenor, según los certificados avalados por los Rectores de las 14 Instituciones Educativas, el total de raciones suministradas en cumplimiento a este convenio durante el plazo de ejecución fue por 513.156, estableciéndose diferencia en 116 raciones, conforme al siguiente pormenor.

Mes	Raciones Servidas	Raciones industrializadas	Total Raciones entregadas
Enero	-	49,142	49,142
Febrero	65,474	78,251	143,725
Marzo	68,507	85,690	154,197
Abril	44,315	54,388	98,703

Mayo	29,926	37,463	67,389
	208,222	**304,934**	**513,156**

Fuente: Certificados Rectores

Como se advierte de la información contenida en los cuadros, el número de raciones suministradas informadas por las dos fuentes difieren tanto en cada modalidad como en el número total y en este orden, el costo total de cada modalidad de complemento alimentario se modifica en razón a que en el convenio el costo unitario pactado para cada tipo es diferente y por lógica esto conlleva a que en un momento determinado se establezca un mayor o menor valor pagado al Operador.

En este sentido se concluye que el número total de raciones entregadas según los certificados refrendados por los Rectores de los Establecimientos Educativos, durante la vigencia del convenio, fueron 513.156 del cual 208.222 correspondieron a raciones industrializadas por valor de $429.353.764 y 304.934 a raciones preparadas en sitio por un valor de $627.249.238, para un total de *$1.056.603.002.* En tanto que el número total de raciones entregadas según los informes del Supervisor y facturas del Operador fueron 513.272 del cual 187.750 fueron raciones industrializadas por la suma de $387.140.500 y 325.522 raciones servidas o preparadas en sitio por $699.598.754, para un total de *$1.056.739.254*, que fue el valor efectivamente cancelado por la Administración municipal. En este orden se confirma la diferencia de 116 raciones de más reconocidas y pagadas por un valor de ***$136.252,*** el cual es considerado como un menoscabo al erario del Municipio, razón por la cual se establece el **hallazgo administrativo No.20**, con presunta incidencia disciplinaria por la causal que trata el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y fiscal, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, siendo presuntos responsables, lo señores Alfonso Miguel Silva Pesca, en calidad de Ordenador del Gasto, Marinella Camargo Buitrago, Secretaria de Educación Municipal, Consorcio Fundación Granito de Mostaza, representado legalmente por Laura Alejandra Rodríguez Dávila, en calidad de contratista y Diana Patricia Monsalve Valderrama, Profesional Universitaria adscrita a la Secretaria de Educación Municipal, como supervisora del convenio.

Los pagos efectuados en cumplimiento al convenio analizado se muestran en cuadro y el total cancelado corresponde a 187.750 raciones preparadas en sitio a un costo unitario de $2.062, que suman $387.140.500 y 325.522 raciones industrializadas entregadas a $2.057 cada una correspondientes a un valor de $669.598.754. Estos valores se liquidaron con fundamento en la información de las facturas, actas parciales e informes del supervisor:

DOCUMENTO OFICIAL

Comprobante de egreso	Concepto	valor del comprobante
2017000260	Orden de pago Nº 2017000106- Pago del 20% de anticipo	200,000,000
2017000817	Orden de pago Nº 2017000553- Pago según acta parcial 1	81,271,247
2017000860	Orden de pago Nº 2017000602- Pago según acta parcial 2	236,507,738
2017000774	Orden de pago Nº 2017000106- Pago saldo del 20% de anticipo	53,265,088
2017001090	Orden de pago Nº 2017000732- Pago según acta parcial Nº3	214,706,398
2017002249	Orden de pago Nº 2017000732- Pago según acta parcial Nº3	39,239,532
2017001993	Orden de pago Nº 2017001272- Pago según acta parcial Nº4	162,586,617
2017002426	Orden de pago Nº 2017001801- Pago según acta de recibo final y liquidación	69,062,853
		1,056,639,473

En este sentido, se precisa que para legalizar cada uno de los pagos, al comprobante de egreso se adjuntó copia del acta parcial, factura y certificaciones expedidas por los Rectores, documento a través de los cuales se acreditó el suministro de cada uno de los complementos alimentarios por el operador a cada beneficiario, obligación contemplada en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015, así como en las planillas de registro diario de entrega de las raciones diligenciadas por las manipuladores de alimentos y los informes emitidos por el supervisor del convenio. Al caso, es necesario reafirmar que estos documentos, por la manera y oportunidad de diligenciamiento No registran de manera exacta cada uno de los beneficiarios por grado que recibieron el complemento; pues al no diligenciar las planillas el mismo día, terminan marcando a toda la población focalizada recibiendo los alimentos todos los días, lo cual no es ajustado a la realidad, pues según las certificaciones de asistencia que llevan los docentes, el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, por la inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la Institución Educativa cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.

Vale la pena retomar el hecho que en el convenio de cooperación se pactó que el Contratista- operador aportaba la suma de $3.458.333 del cual $1.383.333 estaba *representados en sal para la preparación de las raciones servidas y $2.075.000 en capacitaciones a las ecónomas.* Al caso es oportuno señalar que según la Organización Mundial de la Salud la ingesta de sodio por parte de un adulto no debe superar los 2 g (5 g de sal) al día y en este sentido se procedió a hacer el cálculo con el mismo patrón para determinar si el valor del aporte para la compra de sal se ajustó a los requerimientos para la preparación de los 187.750 complementos preparados en los comedores escolares del Municipio, y de dicho

ejercicio se concluyó que con el $1.383.333 se compran 1.153 kilos de sal a $1.200 kilo en promedio, obteniendo cerca de 1.152.778 gramos de sal para preparar los 187.750, lo implica que a cada ración tipo almuerzo le aplicaron 6.14 gramos de sal; cantidad que supera con creces la cantidad de ingesta de sal ***al día*** recomendada por la Organización Mundial de la salud.

De este hecho se concluye que el valor del aporte del Operador para la ejecución del convenio no se ajusta a la realidad de las necesidades, lo que deja entrever que la Entidad sin ánimo de lucro, de manera engañosa estima y ofrece el aporte simplemente para obtener la adjudicación del convenio, beneficiándose de esta manera, pues como quedó demostrado, el valor asignado para la compra de sal es exageradamente alto y por ende no es posible que se haya invertido en dicha proporción, convirtiéndose en ganancia para el contratista.

En lo concerniente al valor destinado para capacitaciones dirigida a las ecónomas por $2.075.000, en la etapa de controversia se allegaron 23 folios relacionados con cuenta de cobro de las personas que dictaron la capacitación y varias planillas de asistencia a las mismas, junto con cuenta de cobro de la persona que suministró la sal para la preparación de ración servida. Al respecto se precisa que queda demostrada las actividades de capacitación, empero lo relativo a la partida destinada para la compra de sal, únicamente se respaldó la suma de $358.333, lo que conlleva a confirmar el hecho que el aporte que ofrece la Entidad sin ánimo de lucro, NO corresponde a la verdad y que la Administración Municipal está obligada a analizar estos hechos en la etapa de selección del Operador y no aceptar como parte de la colaboración estos ofrecimientos que en la mayoría de los casos, lo hacen simplemente para obtener la adjudicación del convenio o contrato. En este orden se aceptaron las aclaraciones presentadas, sin embargo, se insta a la Administración Municipal a ser acuciosa y diligente en el momento de analizar las ofertas de los potenciales Operadores del Servicio de alimentación escolar y exigir que la colaboración que ofrezcan le sea significativa y comprobable para el Municipio.

De otro lado y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 concordante con las obligaciones pactadas en el convenio, el 2 de agosto de 2017, se suscribe el acta de liquidación en la que indican datos del convenio de cooperación, relación de los pagos efectuados, el balance financiero del convenio, relación de garantías constituidas y manifiestan las partes estar a paz y salvo por todo concepto.

DOCUMENTO OFICIAL

Igualmente, se comprobó que este convenio había sido objeto de liquidación, advirtiéndose el cumplimiento de lo estipulado en el convenio, en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Además, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública – SECOP, cierto documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma hallazgo administrativo No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro.

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-20170001	CCI-20170001	Estudios previos	11/01/2017	14/03/2017
		Convenio	20/01/2017	14/03/2017
		Otro so al convenio	sin fecha	14/03/2017
		Acta de liquidación	02/08/2017	13/02/2018

1.2.2.3 Convenio de Cooperación interinstitucional No.CCI-20170005

Este convenio se financió con recursos del Convenio Interadministrativo No. 250 de 2017 suscrito con la Gobernación de Boyacá y se adjudicó atendiendo lo reglado en el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 777 de 1992. En este sentido y teniendo en cuenta que el Municipio de Duitama tenía la responsabilidad de evaluar la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro en desarrollo de la norma citada, la Comisión de auditoría en desarrollo del trabajo de campo examinó los documentos entregados y que estaban contenidos en la carpeta del proceso contractual, encontrando lo siguiente:

El *certificado de viabilidad técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal*, expedido por el Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas, en el cual se certifica que se encuentra registrado el proyecto "Servicio de alimentación en las Instituciones Educativas Oficiales para el año 2017 en el municipio de Duitama" por un valor de $6.158.752.821, documento que da fe del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996
Igualmente se hallaron dos (2) Certificados de disponibilidad presupuestal expedidos el 2 de febrero/2017 por la Profesional Especializado del área de Presupuesto y Contabilidad, atendiendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 concordante con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, en los que se indica el código y nombre del rubro, concepto y valor del compromiso a adquirir;

DOCUMENTO OFICIAL

NO el saldo disponible existente y libre de afectación a la fecha de expedición del documento.

Así mismo, teniendo en cuenta que el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 dispuso la obligación de parte de las entidades estatales de elaborar Estudios y documentos previos dentro de la etapa planeación, obligación que no es ajena en el marco del Programa de Alimentación Escolar -PAE, en las instituciones educativas, la Comisión Auditora examinó el documento elaborado por la Administración Municipal, fijando especial atención en lo atinente a la determinación de las especificaciones técnicas, valor del servicio y los riesgos en los que incurra la Entidad Territorial al contratar, entre otros.

A este tenor, en la carpeta del proceso se halló un documento denominado "Estudios y documentos previos" en 26 folios elaborados el 30 de marzo de 2017, en el que describen *aspectos técnicos* como la descripción de la necesidad que el municipio pretendía satisfacer con la contratación, la descripción del objeto a contratar y otros elementos esenciales del "Convenio" a celebrar, las especificaciones técnicas, análisis que soporta el valor estimado del contrato y supervisión.

DOCUMENTO ORIGINAL

En lo tocante a las especificaciones técnicas en el numeral 3.1 *Perfil* se lee: "…Teniendo en cuenta que el Convenio se suscribirá en cumplimiento de los dispuesto en el Decreto 777 de 1992, se ejecutará con el Consorcio Fundación Granito de Mostaza integrado por FUNSOCIAL entidad sin ánimo de lucro y Fundación Granito de Mostaza, igualmente entidad sin ánimo de lucro. Con la conformación del Consorcio se evidencia que dentro de su objeto social contemplan la ejecución de programas de alimentación escolar, cuenta con capacidad administrativa, financiera y operativa para la ejecución del programa y además acredita experiencia en programas de alimentación escolar…" y seguidamente transcriben el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993; lo que permite advertir una mezcla de normativas, simplemente para hacer ver la legalidad de lo ilegal, pues el Decreto 777 de 1992 en el que justificaron la utilización de la modalidad de contratación directa, taxativamente reglamentó la celebración de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

En el numeral 3.3 Experiencia describen "… Se debe acreditar experiencia especifica en programas de alimentación a diferentes grupos poblacionales, a través de mínimo un contrato y/o convenio ejecutado, equivalente en tiempo o

plazo de ejecución a 32 días de calendario escolar, y en cuantía igual o superior al presupuesto determinado para el presente proceso contractual", como se advierte de la lectura de lo transcrito, se exige tan solo un mes de experiencia en tiempo y la ejecución de tan solo un convenio en la cuantía al valor del presupuesto determinado, hechos que confirman que los estudios previos, elaborados fueron puramente el acatamiento de un requisito legal, además como ya se indicó, estaban orientados con nombre propio del contratista.

En lo referente a los *aspectos jurídicos y complementarios* se transcribe apartes del concepto del Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2009, radicado No. 110001-03-06-000-2009-00039-00 (1957) e indican los Decretos 777 de 1992, 1403 de 1993 y 2459 de 1993 y establecen los riesgos que debe cubrir la garantía que debe constituir el potencial contratista.

En este orden, la Comisión de Auditoria determina que estos estudios previos, no fueron lo suficientemente serios y completos, no estuvieron encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes, las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad; las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que debían reunir los servicios, etcétera; así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; la existencia y disponibilidad, en el mercado regional de potenciales contratistas-operadores del servicio de alimentación escolar en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades del programa; los requisitos que debían reunirse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar, atributos importantes para tener en cuenta en el momento de valoración sobre la *reconocida idoneidad* de la entidad privada sin ánimo de lucro.

Empero, es importante precisar que la Secretaría de Educación Municipal encargada de la coordinación del programa de Alimentación escolar, elaboró en esta etapa el análisis respectivo para la determinación del *valor del servicio* para cada tipo modalidad de ración, esto es, ración industrializada y preparada en sitio; sin embargo, se constató que este no fue tenido en cuenta en el momento de elaboración del convenio, pues desde el documento estudios previos se tuvo en cuenta para determinar el costo de cada ración, *los valores de las cotizaciones presuntamente presentadas por dos oferentes*; hecho que llamó la atención de este Ente de Control, dado el desgaste administrativo en que incurrió la Secretaria de Educación Municipal en su elaboración, además de desconocer lo importante que era la determinación del valor monetario de la prestación del servicio del PAE, a través de las diferentes herramientas que existen y establecerlo de base para

fijar los precios de referencia para la contratación y estimar el valor de la disponibilidad presupuestal. Este hecho confirma los hallazgos administrativos No.4, 5 y 6.

Igualmente, se evidenció la propuesta general y económica junto con los documentos relativos al proponente, presentada por el Consorcio Fundación Granito de Mostaza en 287 folios, por la suma de $2.496.149.695 (Sin el valor del aporte de la fundación), en la que retoman los valores de cada ración indicados en el documento estudios previos, los cuales se insiste, se determinaron presuntamente con base en cotizaciones *o propuestas económicas*, presentadas por la Fundación Huella para el Futuro ($2.270 RS/RI) y Consorcio Fundación Granito de Mostaza ($2.248, 91, RS y $2.157, 38 RI), como se muestra en el cuadro:

Tipo de complemento	Numero de raciones	Valor ración	Días	Valor total
Ración servida	2.480	2.248,91	130	725,048,584
Ración Industrializada	6.315	2.157,38	130	1,771,101,111
	8.795			**2,496,149,695**

Además, enuncia en el documento de la propuesta económica que el Consorcio aportará la suma de $5.416.667, representada en sal para la preparación de la ración servida (2.480 raciones) por valor de $2.888.889 y $.2.527.778 en menaje para las Instituciones Educativas correspondiente a 575 combos de plato pando, vaso y tenedor.

En el mismo documento, enuncia que "*Una vez analizado los estudios previos se establece que por causas presupuestales y dando cumplimiento al Convenio establecido entre la Alcaldía Municipal y el Ministerio de Educación Nacional se realiza la siguiente propuesta económica para los primeros 32 días de funcionamiento…*" y en este sentido el valor de la propuesta económica para los 32 días es por la suma de **$615.770.181** que corresponde exactamente, al valor estimado en los estudios previos. Como se advierte de lo narrado, uno de los oferentes ya conocía el número de raciones por tipo de complemento requeridos, así como el tiempo de ejecución del futuro contrato o convenio a celebrar; hechos que dejan entrever que los documentos y actos del proceso elaborados en la etapa de planeación fueron simplemente un sofisma de distracción, pues ya se conocía el nombre de la ESAL a quien se le adjudicaría el contrato o convenio. Esto confirma el desconocimiento de los principios constitucionales de planeación, selección objetiva, economía y responsabilidad, hecho que ratifica el hallazgo administrativo No.19.

DOCUMENTO OFICIAL

También se encontró en la carpeta del proceso, Acta suscrita el 4 de abril/2017, mediante la cual el Alcalde Municipal declara la idoneidad de la Entidad sin ánimo de lucro, sin que en esta se haya advertido la motivación o fundamento sobre el cual se basó para hacer dicha declaración. Al caso es pertinente expresar que junto a la oferta se hallaron los ***mismos documentos*** presentados para demostrar la idoneidad el Consorciado FUNSOCIAL, para suscribir el Convenio de Cooperación interinstitucional No.CCI-20170001. Por tanto, el concepto al respecto, es el mismo emitido frente al proceso contractual de dicho convenio.

Igualmente, se encontró en la carpeta copia del Convenio de Cooperación Interinstitucional No. CCI- 20170005 perfeccionado el 4 de abril de 2017, cuyo objeto fue aunar esfuerzos Técnicos, administrativos y financieros para brindar alimentación escolar durante la jornada escolar a niños, niñas y adolescentes matriculados, por un valor estimado de ***$615.770.181***, para el suministro de 2.480 raciones preparadas en sitio cada una a $2.248,91 y 6.315 complementos alimentarios mañana/tarde cada uno a $2.157,38 durante 32 días calendario.

Del valor estimado la Gobernación de Boyacá aporta *$463.574.310*, el municipio de Duitama *$150.862.538* y el Consorcio $1.333.333 representados $711.111 en sal para la preparación de las raciones servidas y $622.222 en menaje para las Instituciones educativas equivalente a 142 combos de plato pando, tener y vaso. En lo concerniente, a la partida destinada para la compra de sal, es pertinente recordar que según la Organización Mundial de la Salud la ingesta de sodio por parte de un adulto no debe superar los 2 g (5 g de sal) al día y en este sentido se procedió a hacer el cálculo con el mismo patrón para determinar si el valor del aporte para la compra de sal se ajustó a los requerimientos para la preparación de los 21.886 complementos preparados en los comedores escolares del Municipio, y de dicho ejercicio se concluyó que con los $711.111 se compran 593 kilos de sal a $1.200 kilo en promedio, obteniendo cerca de 592.593 gramos de sal disponibles para preparar los 21.886 raciones preparadas en sitio, lo implica que a cada ración tipo almuerzo le aplicaron 27.08 gramos de sal; cantidad que supera en exceso la cantidad de ingesta de sal ***al día*** recomendada por la Organización Mundial de la salud.

De este hecho se concluye que el valor del aporte del Operador para la ejecución del convenio no se ajusta a la realidad de las necesidades, lo que deja entrever que la Entidad sin ánimo de lucro, de manera exagerada fija y ofrece el aporte simplemente para obtener la adjudicación del convenio, beneficiándose de esta manera, pues como quedó demostrado, el valor asignado para la compra de sal es exageradamente alto y por ende no es posible que se haya invertido en dicha

DOCUMENTO OFICIAL

proporción, convirtiéndose en ganancia para el contratista. En lo concerniente al valor destinado para capacitaciones dirigida a las ecónomas por $622.222, no se halló demostrado con evidencia de ninguna índole por parte del contratista; lo que permite conceptuar que el valor del aporte no se invirtió en su totalidad para lo que fue ofrecido y la Administración municipal en su momento no emitió pronunciamiento alguno.

De igual forma, en el convenio se pactó el pago del 20% del valor del Convenio en calidad de anticipo y el resto acorde con las actas parciales. Al respecto, una vez llama la atención de este Ente Controlador el hecho que el inicio del plazo de ejecución del convenio se haya condicionado al giro de los recursos pactados en calidad de anticipo, pues como quedó demostrado, dentro del proceso de selección correspondiente, la Administración Municipal NO efectuó exigencias y revisiones orientadas a verificar si la Entidad sin ánimo de lucro poseía la *solvencia económica y técnica* que lo capacitaba para iniciar la ejecución del objeto contractual sin condicionamientos económicos.

En la cláusula novena se estableció que el contratista debía constituir a favor del municipio de Duitama una póliza que debía cubrir los siguientes riesgos: CUMPLIMIENTO por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; *pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales* por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más. *calidad del servicio* por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; *responsabilidad civil extracontractual*, en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio, *buen manejo y correcta inversión del anticipo* equivalente al 100% del monto recibido por el contratista a título de anticipo, por de duración del convenio y seis (6) meses más. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió el Seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales con la Compañía Suramericana No.1828130-8 conforme a las condiciones establecidas en la cláusula novena del convenio, excepto el riesgo relativo a responsabilidad civil extracontractual, el cual NO se constituyó en la cuantía fijada en el convenio, no obstante Secretario General del Municipio impartió la aprobación, pues según él las encontró ajustadas con los requisitos exigidos en el convenio; incumplimiento que permite confirmar el hallazgo administrativo No. 10

Así mismo, el 4 de abril se efectúa el registro presupuestal, conforme lo dispuesto el artículo 14 del Decreto 777 de 1992 concordante con señalado en el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y mediante la Resolución No.179 del 20 de abril/2017 se

DOCUMENTO OFICIAL

designa supervisor Nancy Yaqueline Barrera Patiño, profesional de la Secretaría de Educación Municipal, en cumplimiento a lo ordenado en el artículo 6 del Decreto 777 de 1992.

En este sentido, y en acatamiento a lo pactado en convenio, se entregó al operador la suma de $122.887.370 a título de anticipo y durante su ejecución se suscribieron dos (2) actas, una parcial y la de recibo final, estableciéndose que el valor ejecutado fue por la suma de **$352.271.128**, correspondiente al suministro de 140.472 raciones industrializadas y 21.886 raciones preparadas en sitio, para un total de raciones entregadas de 162.358. El 5 de junio se suscribe el acta parcial 1 por la suma de $215.864.912, correspondiente al suministro de 6.737 raciones preparadas en sitio y 93.036 raciones industrializadas, valor del cual se amortizó $43.172.982 de los dineros entregados como anticipo. El 18 de julio/2016 se suscribe el acta de recibo final en la cual refieren quedar pendiente un desembolso por la suma de $56.665.867, correspondiente al suministro de 15.149 raciones servidas y 47.436 ración industrializada. Al caso según la factura CF 0011 del 28 de julio/2017, el valor total facturado fue por $136.380.254, del cual se amortizó $79.714.387 del valor del anticipo, resultando un valor a pagar de $56.665.867, valor que es exactamente el indicado en el acta de recibo final.

A continuación, se presenta el sumario del número de raciones entregadas por cada tipo de complemento según las *facturas* y/o informes del supervisor adjuntas a los comprobantes de egresos mediante los cuales se legalizaron los pagos.

DOCUMENTO OFICIAL

Mes	Ración servida	Ración industrializada	Total Raciones entregadas
Abril	6,737	93,036	99,773
Mayo	15,149	47,436	62,585
Total raciones	21,886	140,472	162,358
Total costo	**49,219,644**	**303,051,483**	**352,271,128**

Fuente: Facturas y acta parcial y de recibo

Mes	Raciones servida	Raciones industrializadas	Total raciones entregadas
Abril	22,643	77,130	99,773
Mayo	15,757	46,828	62,585
Total raciones	**38,400**	**123,958**	**162,358**
Total costo	**86,358,144**	**267,424,510**	**353,782,654**

Fuente: certificados Rectores

Como se advierte de la información contenida en los cuadros, si bien es cierto el número total de raciones entregadas a los beneficiarios es idéntico para las dos fuentes, también lo es que, el costo total de cada modalidad de complemento alimentario varía en razón a que en el convenio el costo de la ración preparada en sitio pactada fue de $2.248,91 y la ración industrializada a $2.157,38, valores tenidos en cuenta para determinar el costo total a pagar por las raciones entregadas a los beneficiarios por cada tipo de complemento alimentario. En este orden, se determina diferencia por la suma de $1.511.526, entre el valor cancelado respecto del total de raciones entregadas y el valor del total de las raciones entregadas acreditadas por los Rectores de los Establecimientos Educativos, siendo considerada como menoscabo del erario del Municipio, razón por la cual se instaura el **hallazgo administrativo No.21**, con presunta incidencia disciplinaria por la causal que trata el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y fiscal, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, siendo presuntos responsables, lo señores Alfonso Miguel Silva Pesca, en calidad de Ordenador del Gasto, Marinella Camargo Buitrago, Secretaria de Educación Municipal, Consorcio Fundación Granito de Mostaza, representado legalmente por Laura Alejandra Rodríguez Dávila, en calidad de contratista y Nancy Jacqueline Barrera Patiño, Profesional Universitaria adscrita a la Secretaria de Educación Municipal, como supervisora del convenio.

Al caso es importante precisar que el costo de la ración preparada en sitio pactada en el convenio fue de $2.248,91 y la ración industrializada a $2.157,38, valores tenidos en cuenta para determinar el costo total a pagar por las raciones entregadas a los beneficiarios. Los pagos efectuados que se muestran a continuación corresponden al número de raciones entregadas según las facturas y los informes del supervisor y actas suscritas:

DOCUMENTO OFICIAL

Comprobante de egreso	Concepto	Valor del comprobante	Deducciones			Neto pagado
			Rte. fuente	Rte. IVA	Rte. ICA	
2017001341	Orden de pago Nº 2017000644-Pago correspondiente al 20% anticipo	122,887,370	-	-	-	122,887,370
2017002363	Orden de pago Nº 20170001726-Último pago según acta de recibo final	56,665,866	-	-	1,364,000	55,301,866
2017001549	Orden de pago Nº 2017001099-Pago según acta parcial 1	172,691,930	-	-	2,159,000	170,532,930
		352,245,166			**3,523,000**	**348,722,166**

En lo atinente, es importantes señalar que en desarrollo del trabajo de campo de este proceso auditor, no fue posible efectuar inspección ocular al proceso de entrega de las raciones efectivamente suministradas a los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del programa de alimentación escolar, debido a que coincidió con el periodo vacacional de los estudiantes, empero, se solicitó a los Rectores de los Establecimientos educativos copia de los certificados expedidos que acreditaron el suministro de cada uno de los complementos alimentarios por el Operador a cada beneficiario, así como los informes emitidos por los distintos Comités de Alimentación escolar frente al seguimiento y control realizado y en la medida que los rectores y/o administrativos fueron presentando la información requerida para el desarrollo de la auditoria, la Comisión Auditora mantuvo entrevista con ellos sobre el procedimiento seguido para la entrega del complemento alimentario a los beneficiarios, así como del control y seguimiento realizado a este, por parte del Rector, de los Comités de alimentación escolar de cada establecimiento educativo y demás participantes en el proceso y de esta actividad, se concluyó lo siguiente:

- ✓ Las planillas de entrega de raciones presentadas por el operador son diligenciadas por las manipuladoras, horas o días después de la entrega de los alimentos, procedimiento que deja entrever que no hay un control efectivo de los beneficiarios que reciben diariamente cada tipo de complemento, por parte de los diferentes actores, especialmente de parte del operador a pesar de tener la obligación legal y contractual de efectuar seguimiento y registro a la entrega de raciones, acorde con el procedimiento establecido por el Ente Territorial como soporte de pago. Esta situación fue corroborada con base en las certificaciones sobre ausencias diarias de estudiantes expedidas por los rectores de los Establecimientos Educativos, que fueron solicitadas por el Equipo Auditor, con el propósito de comprobar la certeza de la información plasmada en los formatos de entrega de raciones, los cuales se encontraron diligenciados perfectamente y con pulcritud, en su totalidad sin tener en cuenta si el estudiante registrado asistió a la IE y recibió la ración contratada. En lo concerniente, según las certificaciones aludidas relacionan los nombres de los estudiantes que por diferentes razones no asistieron a clase determinados días, lo que da fe que efectivamente se el registro se efectúa sin ningún tipo de control y estos no muestran la realidad diaria de raciones entregadas a los beneficiarios.

- ✓ Los certificados mensuales "*presuntamente*" emitidos por los Rectores de los Establecimientos Educativos, sobre los complementos alimentarios entregados por los operadores a los beneficiarios, según información

DOCUMENTO OFICIAL

suministrada por los mismos, son elaborados por la Secretaria de Educación Municipal y remitidos a los Rectores para su revisión, validación y refrendación y por tal motivo en los archivos de los Establecimientos Educativos, NO reposa ni original ni copia de estos documentos. Al caso, se precisa de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015, que la obligación de su expedición es de los Rectores de las Instituciones Educativas y en esta medida los documentos originales atendiendo lo establecido en la Ley 594 de 2000, deben formar parte del archivo de gestión de la entidad y/o dependencia productora que, para el caso en comento, es la Institución Educativa. Al respecto, se insiste que son los Rectores de los Establecimientos Educativos los responsables de emitir el respectivo certificado, documento que acredita el suministro de cada uno de los complementos alimentarios con el fin de comprobar que estos sean entregados adecuada y oportunamente a los beneficiarios

Adicionalmente, de conformidad al contenido de los diferentes informes elaborados tanto por el supervisor del Convenio de cooperación como, por el Comité de Alimentación Escolar de los Establecimientos Educativos, se evidenció que la labor de supervisión por parte de estos, es ineficaz en cuanto al control y seguimiento a la entrega de la totalidad de las raciones y/o complementos a los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar, contratados por la Entidad Territorial; generando que no se tenga información cierta y veraz de las raciones efectivamente entregadas, tal como lo determinan los Lineamientos del Ministerio de educación Nacional y como quedó señalado en la minuta contractual; olvidando que la entidad territorial está obligada a vigilar permanentemente la correcta ejecución del PAE y el objeto contratado con los operadores elegidos en el marco de la Ley 80 a través de un supervisor de acuerdo con lo normado por el artículo 83 de la Ley 1474 de 201. De este hecho se confirma el hallazgo administrativo 15.

Igualmente, se comprobó que este convenio había sido objeto de liquidación de conformidad a lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Además, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, cierto documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución

DOCUMENTO OFICIAL

Política, por lo que se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-20170005	CCI-20170005	Estudios previos	30/03/2017	06/04/2017
		Convenio	04/04/2017	06/04/2017
		Acta de liquidación	18/07/2017	13/02/2018

1.2.2.4 Convenio de Cooperación interinstitucional No.CCI-20170018

Este convenio se financió con recursos del Convenio Interadministrativo No. 696 de 2017 suscrito con la Gobernación de Boyacá, cuyo objeto fue "Aunar esfuerzos Técnicos, administrativos y financieros para brindar alimentación escolar a los estudiantes de las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio", por un valor de $1.759.899.465, representados en el suministro de 8795 raciones modalidad tipo almuerzo, por valor unitario de $2.062 de los cuales el Departamento aporta $1.204.714.685 y el Municipio $301.178.671.

Para dar cumplimiento al objeto del convenio Interadministrativo citado, el Municipio de Duitama adjudicó por la modalidad de contratación directa el Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20170018, al Consorcio Fundación Granito de Mostaza, según lo establecido en el Decreto 777 de 1992, modificado con el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993, que reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia. En este sentido, la Comisión de auditoria examinó los documentos atinentes para comprobar que efectivamente la Entidad sin ánimo de lucro tenía la capacidad técnica, operativa y financiera para realizar el objeto del convenio y en efecto en la carpeta, se encontraron los siguientes actos y documentos:

El *certificado de viabilidad técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal*, expedido por el Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas, en el cual se certifica que se encuentra registrado el proyecto "Servicio de alimentación en las Instituciones Educativas Oficiales para el año 2017 en el municipio de Duitama" por un valor de $6.158.752.821, requisito establecido en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

Así mismo se constató que antes de la suscripción del convenio se expidieron tres (3) Certificados de disponibilidad presupuestal Nos. 2017000491 y 2017000492

DOCUMENTO OFICIAL

del 31 de mayo/2017 y el número 2017000407 del 24 de abril/2017 por la Profesional Especializado del área de Presupuesto y Contabilidad, atendiendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 concordante con el artículo inciso segundo del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, en los que se indica el código y nombre del rubro, concepto y valor del compromiso a adquirir; NO el saldo disponible existente y libre de afectación a la fecha de expedición del documento.

Los Estudios y documentos previos en 26 folios elaborados el 31 de mayo de 2017, en el que figura *aspectos técnicos* como la descripción de la necesidad que el municipio pretende satisfacer con la contratación. A este tenor en el numeral 1.2 Justificación, en el folio 28 de la carpeta y página 8 del documento se lee: "…*De acuerdo al convenio 696 de 2017 en la cláusula DECIMO SEGUNDA se establecen las condiciones técnicas que se deben tomar conforme a lo establecido en el estudio previo presentado por la sectorial y se menciona la minuta patrón establecida para la Gobernación de Boyacá en el año 2017, para la ración modalidad tipo almuerzo y para la ración modalidad tipo industrializada mediante comunicación de Fecha 31 de mayo de 2017 será la siguiente…"* y presentan el siguiente cuadro:

Ítem	Valor
Valor minuta ingredientes básicos	1,904.98
Transporte, almacenamiento (Bodegas, refrigeración) 5%	95.25
Servido 3%	57.15
Total minuta industrializada	**2,057.38**

Igualmente, en el folio 29 de la carpeta se lee: "…*Una vez recibidas las minutas de la Gobernación, en el marco del convenio 696 de 2017, el municipio de Duitama actualizó el estudio de costos realizado en el presente año y que hace parte del convenio de cooperación Interinstitucional que tiene por objeto brindar alimentación escolar para la población de primaria delas I.E oficiales del Municipio de Duitama…El nuevo estudio de costos arrojo como precio promedio total, de la ración industrializada por valor de $2.199.70 y servida por valor de $2.483.20, para grupo etáreo 3 …Igualmente se procedió a realizar análisis de mercado el cual se elaboró a través de las cotizaciones a todo costo (Incluyendo transporte, manipuladoras y demás), atendiendo los requerimientos del MEN y la minuta contemplada por la Gobernación de Boyacá en el marco del convenio 696 de 2017, obtuvo como resultado que la propuesta más económica es la del CONSORCIO FUNDACION GRANITO DE MOSTAZA como se evidencia en…* " y muestran lo siguiente:

DOCUMENTO OFICIAL

OPERADOR 1	
CONSORCIO FUNDACION GRANITO DE MOSTAZA	VALOR DE RACION
Ración industrializada	2157.38
Ración Servida	2248.91
OPERADOR 2	
FUNDACION HUELLA PARA EL FUTURO	VALOR DE RACION
Ración industrializada	2270
Ración Servida	2270

…En consecuencia el valor a cancelas será el siguiente: Para el almuerzo (ración preparada en sitio), el valor a cancelar por ración es de dos mil doscientos cuarenta y ocho pesos con noventa y un centavos ($2.248.91) para 2480 cupos de estudiantes; y para el complemento alimentario jornada mañana y tarde (ración industrializada) el valor a cancelar por ración es de dos mil ciento cincuenta y siete pesos y treinta y ocho centavos ($2.157.38) para 6315 cupos de estudiantes, por lo que se atenderán 8795 cupos de estudiantes…"

Al respecto, una vez más llama la atención de este Ente Controlador, el hecho que la Administración municipal se siga desgastando administrativamente elaborando en primer lugar, un análisis de costos para establecimiento del valor monetario de la prestación del servicio de operación del PAE, cuando este no es utilizado como soporte de la estimación del valor del contrato o convenio determinado por precios unitarios, siendo de carácter obligatorio para determinar el presupuesto requerido y adelantar el procedimiento de selección de los operadores del PAE, tal como lo estableció el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015; pues como se constata de la lectura del texto transcrito del documento estudios previos, el fundamento tanto para determinar el valor del presupuesto requerido para adelantar el proceso de selección del operador, como para la suscripción del convenio, fue el menor precio presentado por una de las dos (2) propuestas allegadas (30 y 31 de mayo/2017), que a propósito se recibieron -antes de la elaboración de los estudios previos-(31 de mayo de 2017).

En segundo lugar, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, en el sentido que la Entidad Estatal debe analizar el sector o *mercado propio del objeto de contratación*, en el documento en comento, en numeral 1.3 Análisis del sector folio 30, simplemente se describe en unos pocos párrafos el origen del Programa de alimentación escolar en Colombia y en un cuadro Excel listan los números y el valor total de convenios suscritos por el municipio entre el 2012-2015, cuando este análisis debió enfocarse a establecer cómo se podía satisfacer

DOCUMENTO OFICIAL

la necesidad, cómo y quiénes podían proveer el servicio de alimentación escolar y conocer el mercado en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

A este tenor, la Administración Municipal, desconoció que el estudio de sector y de costos, como parte de los estudios previos a la contratación, se encuentran profundamente relacionados, ya que el estudio del sector permite a la entidad obtener algunos elementos base para la estructuración del *estudio de costos*, pues como se dijo, permite conocer quiénes pueden proveer los bienes y servicios, los volúmenes y especificaciones técnicas disponibles en el mercado y el precio de los bienes y/o servicios a adquirir, considerando esencialmente, las condiciones de mercado más convenientes para la entidad.

En el numeral 2 del documento que se viene analizando se indica la descripción del objeto a contratar y otros elementos esenciales del "Convenio" a celebrar, las especificaciones técnicas, análisis que soporta el valor estimado del contrato y supervisión. En lo tocante a las especificaciones técnicas en el numeral 3.1 *Perfil* se lee: "…Teniendo en cuenta que el Convenio se suscribirá en cumplimiento de los dispuesto en el Decreto 777 de 1992, se ejecutará con el CONSORCIO FUNDACIÓN GRANITO DE MOSTAZA integrado por FUNSOCIAL entidad sin ánimo de lucro y FUNDACION GRANITO DE MOSTAZA, igualmente entidad sin ánimo de lucro. Con la conformación del Consorcio se evidencia que dentro de su objeto social contemplan la ejecución de programas de alimentación escolar, cuenta con capacidad administrativa, financiera y operativa para la ejecución del programa y además acredita experiencia en programas de alimentación escolar…" y seguidamente transcriben el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993; lo que permite advertir una mezcla de normativas, simplemente para hacer ver la legalidad de lo ilegal, pues el Decreto 777 de 1992 en el que justificaron la utilización de la modalidad de contratación directa, taxativamente reglamentó la celebración de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

DOCUMENTO OFICIAL

En el numeral 4 "análisis que soporta el valor estimado del convenio", simplemente enuncian el valor y las fuentes de financiación, es decir que, este no se encuentra justificado, tampoco se indica la forma como se calculó, a pesar que es de carácter obligatorio para determinar el presupuesto requerido y adelantar el procedimiento de selección de los operadores del PAE, así lo determinó el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. De este hecho se determina el **hallazgo administrativo No. 22.**

Así mismo, se halló la propuesta técnico- administrativa de suministro de alimentación escolar presentada el 30 de mayo/2017 por el Representante legal de FUNDEHUELLA en 15 folios, en la que indica la siguiente información:

Programa PAE 2017

Modalidad	Cupos	Valor ración
Almuerzo (Ración preparada en sitio)	3081	2,170
Ración industrializada	4313	2,170

Programa CREA 2017

Modalidad	Cupos	Valor ración
Almuerzo (Ración preparada en sitio)	7082	2,270
Ración industrializada	1435	2,270

De igual manera, en la carpeta se encontraron los actos administrativos por medio del cual se justificó la utilización de la modalidad de contratación directa y el reconocimiento de la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro, así como la propuesta presentada por el Consorcio Fundación Granito de Mostaza, radicada el 31 de mayo a las 6 de la tarde, junto con los mismos documentos presentados para la demás propuestas, insistiendo que los contratos/convenios y actas de liquidación, corresponden al consorciado con menor participación (10%) en el Consorcio, esto es, FUNSOCIAL, de la Fundación Granito de Mostaza, en ninguna de las carpetas de los procesos contractuales de la vigencia 2017, se halló evidencia para demostrar la experiencia y capacidad técnica, operativa y financiera de esta Fundación, lo que confirma una vez más, el incumplimiento de lo establecido en el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992 y de los principios constitucionales de planeación, selección objetiva y responsabilidad.

DOCUMENTO OFICIAL

Se encontró copia del Convenio de cooperación Interinstitucional No.CCI-20170018 perfeccionado el 31 de mayo, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para brindar alimentación escolar a niños, niñas y adolescentes y jóvenes matriculados en las Instituciones Educativas oficiales del Municipio de Duitama”, durante 83 días calendario escolar, por valor de $1.593.695.575, del cual el Departamento de Boyacá aporta $1.202.395.868 y el municipio $391.299.706, para el suministro de 2480 cupos de estudiantes a $2.248.91 para el complemento alimentario ración preparada en sitio y 6315 cupos de estudiantes por $2.157.38 para complemento alimentario jornada mañana y tarde, ración industrializada.

En la cláusula cuarta se pactó que el Municipio cancelaría el 30% del valor del Convenio a título de anticipo, previa aprobación de la garantía única y del plan de inversión del anticipo. Al respecto, este Ente de Control insiste en el hecho que se haya sometido el inicio del plazo de ejecución del convenio al giro de los recursos pactados en calidad de anticipo, toda vez que, dentro del proceso de selección correspondiente, no se efectuaron exigencias y revisiones orientadas a verificar la solvencia económica y técnica del contratista que lo capacitaban para iniciar la ejecución del objeto contractual sin condicionamientos económicos.

En la cláusula novena se estableció que el contratista debía constituir a favor del municipio de Duitama una póliza que debía cubrir los siguientes riesgos: CUMPLIMIENTO por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más. calidad del servicio por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; responsabilidad civil extracontractual, en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio, buen manejo y correcta inversión del anticipo equivalente al 100% del monto recibido por el contratista a título de anticipo, por de duración del convenio y seis (6) meses más. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió el Seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales con la Compañía Suramericana Nos.1869123-1 y 0471091-0 encontrándose ajustadas con los requisitos exigidos en el convenio por lo que el Secretario General del Municipio impartió la respectiva aprobación.

DOCUMENTO OFICIAL

El acta de inicio se suscribe el 15 de junio, fecha en la cual la ejecución del convenio se empezó. Sin embargo, el 25 de julio/2017 se suscribe el Otro si No. 1 al convenio motivado en la modificación de la forma de pago, la cual quedó que los pagos se efectuarían mediante actas parciales. En este sentido, el 5 de septiembre /2017 se suscribe el acta parcial No.1 por valor de $328.095.395, correspondiente al suministro de 24.383 raciones preparadas en sitio y $126.663 raciones industrializadas, según consta en las actas parciales e informes mensuales del supervisor del convenio.

El acta parcial 2 se suscribió el 25 de septiembre/2017 por la suma de $390.838.158 valor que corresponde al suministro de 142.077 raciones industrializadas y 37.532 raciones preparadas en sitio y el 24 de octubre/2017 se suscribe el acta 3 por valor de $353.967.030 por el suministro de 128.725 raciones industrializadas y 33.909 raciones preparadas en sitio, esto según informe del

supervisor y certificaciones expedidas por los Rectores de las Instituciones Educativas.

El 23 de octubre/2017 se suscribe la adición en tiempo del Convenio, aduciendo que algunas I.E han presentado cancelación de clases por algunas conmemoraciones, para lo cual se prorroga la garantía única hasta el 10 de noviembre/2017, El 9 de noviembre se suscribe la adición No.2 al convenio en valor y en tiempo, hasta el 21 de noviembre/2017, el cual es firmado por Deicy Marcela Hurtado Vargas como representante Legal del Consorcio sin que se haya advertido documento alguno del cambio de Representante legal del consorcio, pues el convenio de cooperación Interinstitucional CCI-20170018 lo firmó Laura Alejandra Rodríguez en calidad de Representante legal del Consorcio, para lo cual se expiden los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal y registros presupuestales y se amplían la garantía única. El 21 de noviembre se suscribe Adición No.3 en tiempo hasta el 28 de noviembre/2017 y valor.

El 28 noviembre/2017 se suscribe adición en tiempo hasta el 7 de diciembre/2017 y en valor, para lo cual se hacen los trámites presupuestales expidiendo los certificados de disponibilidad presupuestal y los registros presupuestales y ampliando la garantía única. El 7 de diciembre/2017 se suscribe el acta parcial 4 por la suma de $361.030.756 correspondiente al suministro de $139.193 raciones industrializadas y 27.008 raciones preparadas. El 28 de diciembre /2017 se suscribe el acta de recibo final en la que indican un valor a desembolsar por $412.201.933 y el mismo día se suscribe el acta de liquidación en la que indican el valor ejecutado por la suma de **$1.846.133.272**. En este orden, el valor no ejecutado es por $90.521.202, saldo a favor de la Gobernación de Boyacá

DOCUMENTO OFICIAL

A respecto, se precisa que para legalizar cada uno de los pagos, al comprobante de egreso se adjuntó copia del acta parcial, factura, Planillas de Registro diario de beneficiarios, consolidado de raciones, certificaciones expedidas por los Rectores e informe mensual del supervisor y estos se muestran en cuadro:

Comprobante de egreso	Concepto	Valor del comprobante
2017002727	Orden de pago Nº 2017002047- Primer pago según acta parcial	328,095,395
2017003035	Orden de pago Nº 2017002190- Segundo pago según acta parcial 2	29,423,753
2017003046	Orden de pago Nº 2017002190- Segundo pago según acta parcial 2	361,414,405
2017003739	Orden de pago Nº 2017002636- Tercer pago según acta parcial 3	353,967,030
2017004158	Orden de pago Nº 2017003165- Cuarto pago según acta parcial 4	100,000,000
2018000082	Orden de pago Nº 2017003165, 2017003671, 20170003673	673,232,689
		1,846,133,272

Adicionalmente, es importante señalar que junto a los documentos indicados en el párrafo anterior se halló en la carpeta, informe emitido por el Ingeniero de alimentos, profesional de apoyo de la Secretaría de Educación Municipal, relacionado con el concepto técnico de los ciclos de menús en ración industrializada del programa de alimentación escolar. Así mismo, informe del rector del Instituto Técnico Rafael Reyes que el día 8 de agosto/2017 se entregó a los titulares del derecho componente panificado croissant con pigmentación verde.

Al Respecto, según las *facturas* y/o informes del supervisor adjuntas a los comprobantes de egresos mediante los cuales se legalizaron los pagos, se determinó que el Operador entregó a los beneficiarios del complemento alimentario 849.119 raciones, de las cuales 156.702 corresponden a ración servida o preparada en sitio con un costo total de $352.408.695 y 692.417 raciones industrializadas por la suma de $1.493.806.587, tal como se muestran en el cuadro:

Mes	Ración Servida	Ración Industrializada	Total Raciones
Acta No.1 mes de julio	24,383	126,663	151,046
Acta No.2 Mes de agosto	37,532	142,077	179,609
Acta No.3 Mes de septiembre	33,909	128,725	162,634
Acta No.4 Mes de octubre	27,008	139,193	166,201
Acta de recibo final, meses de noviembre y diciembre	33,870	127,761	161,631
		27,998	27,998
Total	**156,702**	**692,417**	**849,119**

Fuente: Informes del supervisor y algunas facturas

DOCUMENTO OFICIAL

En el mismo sentido, los Rectores de las Instituciones Educativas en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4. del Decreto 1852 de 2015, y como resultado de la verificación diaria al suministro de cada uno de los complementos alimentarios, a cada beneficiario, emitió mensualmente el certificado de complementos alimentarios entregados por el operador durante el plazo de ejecución del convenio y que según dichos documentos se entregaron 161.662 raciones preparadas en sitio por valor de $363.563.288 y 687.457 raciones industrializadas por la suma de $1.483.105.983, acorde con el siguiente pormenor:

Mes	Ración Servida	Ración Industrializada	Total Raciones
Julio	33,323	117,723	151,046

Agosto	27,919	151,690	179,609
septiembre	34,468	128,166	162,634
Octubre	35,887	130,314	166,201
Noviembre	26,730	134,901	161,631
Diciembre	3,335	24,663	27,998
Total	**161,662**	**687,457**	**849,119**

Fuente: Certificados Rectores

Como se advierte de la información contenida en los cuadros, el número de raciones suministradas informadas por las dos fuentes difieren por cada modalidad, no obstante que el número total es idéntico; sin embargo, el costo total de cada modalidad de complemento alimentario se modifica en razón a que en el convenio el costo unitario pactado para cada tipo es diferente, esto es para ración preparada en sitio por $2.248,91 y para ración industrializada $2.157,38. En este orden se establece diferencia por **$453.989,** entre el valor cancelado fundamentado en los informes de la Supervisora y las facturas emitidas por el operador-contratista de $1.846 y el valor de las raciones totales entregadas acreditadas por los Rectores de los Establecimientos Educativos de lo cual se establece el **hallazgo administrativo No.23.**

En lo tocante, es menester exhortar que para refrendar cada uno de los pagos, al comprobante de egreso se adjuntó copia del acta parcial, factura y certificaciones diligenciadas presuntamente por la Secretaria de Educación Municipal, en formato preestablecido con el logo del Ministerio de Educación Nacional y *avaladas* por los Rectores, documento a través de los cuales se acreditó el suministro de cada uno de los complementos alimentarios por el operador a cada beneficiario, obligación que es responsabilidad expedirla por los Rectores de cada Establecimiento educativo, en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2.3.10.4.4 del Decreto 1852 de 2015.

De igual forma se anexa las planillas de registro diario de entrega de las raciones diligenciadas por las manipuladoras de alimentos y los informes emitidos por el supervisor del convenio. Al caso, es necesario corroborar que estos documentos, por la manera y oportunidad de diligenciamiento NO registran de manera exacta cada uno de los beneficiarios por grado que recibieron el complemento; pues al no diligenciar las planillas el mismo día, las manipuladoras terminan marcando a toda la población focalizada recibiendo los alimentos todos los días, lo cual no es ajustado a la realidad, pues según las certificaciones de asistencia que llevan los docentes, el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, por la inasistencia de estudiantes o actividades

DOCUMENTO OFICIAL

en las que no concurren a la Institución Educativa cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.

Igualmente, se evidenció que este convenio fue objeto de liquidación dentro de los términos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Además, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, cierto documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que se confirma la observación No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-20170018	CCI-20170018	Estudios previos	31/05/2017	20/06/2017
		Convenio	31/05/2017	20/06/2017
		Acta de liquidación	28/12/2017	16/01/2018

1.2.2.5 Convenio de Cooperación interinstitucional No.CCI-20170019

Este convenio se financió con recursos del Ministerio de Educación Nacional en la suma de $1.183.217.300 y por el Municipio $342.476.000, para el suministro 3324 raciones en caliente ($2.062) y 4085 raciones industrializadas (2.057), para un suministro total de 7409 raciones en primaria.

Para dar cumplimiento al objeto del convenio Interadministrativo citado, el Municipio de Duitama adjudicó por la modalidad de contratación directa el Convenio de Cooperación Interinstitucional No.CCI-20170019, al Consorcio Fundación Granito de Mostaza, según lo establecido en el Decreto 777 de 1992, modificado con el Decreto 1403 de 1992 y Decreto 2459 de 1993, que reglamentó la celebración de los contratos a que se refiere el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia. Respecto de este proceso contractual en la carpeta del proceso contractual, se encontraron los siguientes actos y documentos:

El *certificado de viabilidad técnica e inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal*, expedido por el Jefe de la Oficina de Planeación y Sistemas, en el cual se certifica que se encuentra registrado el proyecto “Servicio de

DOCUMENTO OFICIAL

alimentación en las Instituciones Educativas Oficiales para el año 2017 en el municipio de Duitama" por un valor de $6.158.752.821, conforme a lo establecido en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996.

Dos (2) Certificados de disponibilidad presupuestal Nos. 2017000489 y 2017000490 del 31 de mayo/2017 expedidos por la Profesional Especializado del área de Presupuesto y Contabilidad, atendiendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 777 de 1992 concordante con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, en los que se indica el código y nombre del rubro, concepto y valor del compromiso a adquirir; NO el saldo disponible existente y libre de afectación a la fecha de expedición del documento.

Así mismo, se halló la propuesta técnico- administrativa de suministro de alimentación escolar presentada el 30 de mayo/2017 por el Representante legal de FUNDEHUELLA en 15 folios, en la que indica la siguiente información:

Programa PAE 2017

Modalidad	**Cupos**	**Valor ración**
Almuerzo (Ración preparada en sitio)	3081	2,170
Ración industrializada	4313	2,170

Programa CREA 2017

Modalidad	**Cupos**	**Valor ración**
Almuerzo (Ración preparada en sitio)	7082	2,270
Ración industrializada	1435	2,270

DOCUMENTO OFICIAL

Los Estudios y documentos previos en 24 folios elaborados el 31 de mayo de 2017, en el que figura *aspectos técnicos* como la descripción de la necesidad que el municipio pretende satisfacer con la contratación. A este tenor en el numeral 1.2 Justificación, en el folio 27 de la carpeta y página 8 del documento se lee: "…Igualmente, se procedió a realizar análisis de mercado del cual se elaboró a través de las cotizaciones a todo costo (incluyendo transporte, manipuladoras y demás), atendiendo a los requerimientos del MEN resolución 16432 de 2015, obtuvo como resultado que la propuesta más económica es la del *CONSORCIO FUNDACION GRANITO DE MOSTAZA, como lo evidencia lo siguiente:*

OPERADOR 1	
CONSORCIO FUNDACION GRANITO DE MOSTAZA	VALOR DE RACION
Ración industrializada	2057
Ración Servida	2062

OPERADOR 2	
FUNDACION HUELLA PARA EL FUTURO	VALOR DE RACION
Ración industrializada	2170
Ración Servida	2170

…En consecuencia el valor a cancelar será el siguiente: Para el almuerzo (ración preparada en sitio), el valor a cancelar por ración es de dos mil doscientos sesenta y dos pesos con noventa y un centavos ($2.062) para 3324 cupos de estudiantes; y para el complemento alimentario jornada mañana y tarde (ración industrializada) el valor a cancelar por ración es de dos mil cincuenta y siete pesos ($2.057) para 4085 cupos de estudiantes, por lo tanto, se atenderán 7409 cupos de estudiantes…"

Al respecto, una vez más llamó la atención de este Ente Controlador, el hecho que la Administración municipal se siga desgastando administrativamente elaborando en primer lugar, un análisis de costos para establecimiento del valor monetario de la prestación del servicio de operación del PAE, cuando este no es utilizado como soporte de la estimación del valor del contrato o convenio determinado por precios unitarios, siendo de carácter obligatorio para determinar el presupuesto requerido y adelantar el procedimiento de selección de los operadores del PAE, tal como lo estableció el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015; pues como se constata de la lectura del texto transcrito del documento estudios previos, el fundamento tanto para determinar el valor del presupuesto requerido para adelantar el proceso de selección del operador, como para la suscripción del convenio, fue el menor precio presentado por una de las dos (2) propuestas allegadas (30 y 31 de mayo/2017), que a propósito se recibieron -antes de la elaboración de los estudios previos-(31 de mayo de 2017).

DOCUMENTO OFICIAL

En segundo lugar, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, en el sentido que la Entidad Estatal debe analizar el sector o *mercado propio del objeto de contratación*, en el documento en comento, en numeral 1.3 Análisis del sector folio 30, simplemente se describe en unos pocos párrafos el origen del Programa de alimentación escolar en Colombia y en un cuadro Excel listan los números y el valor total de convenios suscritos por el municipio entre el 2012-2015, cuando este análisis debió enfocarse a establecer cómo se podía satisfacer la necesidad, cómo y quiénes podían proveer el servicio de alimentación escolar y conocer el mercado en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

A este tenor, la Administración Municipal, desconoció que el estudio de sector y de costos, como parte de los estudios previos a la contratación, se encuentran profundamente relacionados, ya que el estudio del sector permite a la entidad obtener algunos elementos base para la estructuración del *estudio de costos*, pues como se dijo, permite conocer quiénes pueden proveer los bienes y servicios, los volúmenes y especificaciones técnicas disponibles en el mercado y el precio de los bienes y/o servicios a adquirir, considerando esencialmente, las condiciones de mercado más convenientes para la entidad.

En el numeral 2 del documento que se viene analizando se indica la descripción del objeto a contratar y otros elementos esenciales del "Convenio" a celebrar, las especificaciones técnicas, análisis que soporta el valor estimado del contrato y supervisión. En lo tocante a las especificaciones técnicas en el numeral 3.1 *Perfil del documento* se lee: "…Teniendo en cuenta que el Convenio se suscribirá en cumplimiento de los dispuesto en el Decreto 777 de 1992, se ejecutará con el Consorcio Fundación Granito de Mostaza integrado por FUNSOCIAL entidad sin ánimo de lucro y Fundación Granito de Mostaza, igualmente entidad sin ánimo de lucro. Con la conformación del Consorcio se evidencia que dentro de su objeto social contemplan la ejecución de programas de alimentación escolar, cuenta con capacidad administrativa, financiera y operativa para la ejecución del programa y además acredita experiencia en programas de alimentación escolar…" y seguidamente transcriben el contenido de los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993; lo que permite advertir una mezcla de normativas, simplemente para hacer ver la legalidad de lo ilegal, pues el Decreto 777 de 1992 en el que justificaron la utilización de la modalidad de contratación directa, taxativamente reglamentó la celebración de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes al Plan Nacional de Desarrollo.

En el numeral 4 El análisis que soporta el valor estimado del convenio-, simplemente enuncian el valor y las fuentes de financiación, sin que se hayan indicado las variables que fundamentaron el valor estimado del convenio, tal como lo dispuso el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 0182 de 2015.

De igual manera, en la carpeta se encontraron los actos administrativos por medio del cual se justificó la utilización de la modalidad de contratación directa y el reconocimiento de la idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro, así como la propuesta presentada por el Consorcio Fundación Granito de Mostaza, radicada el 31 de mayo a las 6 de la tarde, junto con los mismos documentos presentados para la demás propuestas, insistiendo que los contratos/convenios y actas de

liquidación, corresponden al consorciado con menor participación (10%) en el Consorcio, esto es, FUNSOCIAL, de la Fundación Granito de Mostaza, en ninguna de las carpetas de los procesos contractuales de la vigencia 2017, no se halló evidencia que en su oportunidad la entidad sin ánimo de lucro haya presentado la documentación pertinente y útil para demostrar que contaba con la idoneidad para cumplir con el objeto del convenio y que la Administración Municipal haya efectuado la valoración de la experiencia y capacidad técnica, operativa y financiera, hecho que corrobora la contravención de lo establecido en el inciso tercero del artículo 1° del Decreto 777 de 1992.

Se encontró copia del Convenio de cooperación Interinstitucional No.CCI-20170019 perfeccionado el 31 de mayo, cuyo objeto fue "Brindar alimentario durante la jornada escolar a niños, niñas y adolescentes matriculados en las Instituciones Educativas oficiales del Municipio de Duitama", durante 100 días calendario escolar, por valor de $1.529.734.967, del cual el MEN aporta $1.183.217.300 y el municipio $342.476.000, para el suministro de 3324 cupos de estudiantes a $2.062 para el complemento alimentario ración preparada en sitio y 4085 cupos de estudiantes por $2.057 para complemento alimentario jornada mañana y tarde, ración industrializada.

En la cláusula novena se estableció que el contratista debía constituir a favor del municipio de Duitama una póliza que debía cubrir los siguientes riesgos: cumplimiento por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia por el plazo del convenio y 4 meses más; pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones laborales por el 10% del valor total del convenio y con una vigencia del plazo del mismo y tres años más. calidad del servicio por el 20% del valor total del convenio y con una vigencia por el término de ejecución del convenio y cuatro meses más; responsabilidad civil extracontractual, en todo caso no podía ser inferior a la suma equivalente a 200 SMLMV y con una vigencia por el plazo de ejecución del convenio, buen manejo y correcta inversión del anticipo equivalente al 100% del monto recibido por el contratista a título de anticipo, por de duración del convenio y seis (6) meses más. A este tenor, se comprobó que el contratista adquirió el Seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales con la Compañía Suramericana Nos.1869113-8 y 0471087-0 encontrándose ajustadas con los requisitos exigidos en el convenio por lo que el Secretario General del Municipio impartió la respectiva aprobación. El 31 de mayo/2017 se hizo el registro presupuestal como consta en certificado No. 2017000646.

El acta de inicio se suscribe el 15 de junio, fecha en la cual la ejecución del convenio se empezó. En el mes de agosto/2017 se suscribe el acta parcial No. 1

DOCUMENTO OFICIAL

por la suma de $279.730.979, del cual se amortizó $83.919.293 correspondiente al suministro de 44.341 raciones preparadas en sitio y $91.541 raciones industrializadas, según constas en algunas facturas e informe del supervisor del convenio.

El acta parcial 2 se suscribió el 21 de septiembre/2017 por la suma de $328.522.407, del cual se amortizo $98.556.722 del anticipo, valor que corresponde al suministro de 90.239 raciones industrializadas y 69.362 raciones preparadas en sitio y el 23 de octubre/2017 se suscribe el acta 3 por valor de $297.675.953 del cual amortizo $89.302.785 del anticipo, por el suministro de 80.941 raciones industrializadas y 63.618 raciones preparadas en sitio, esto según informe del supervisor y facturas emitidas por el Operador.

El 9 de noviembre/2017 se suscribe la adición No.1 en tiempo del Convenio, hasta el 7 de diciembre, para lo cual se hacen los trámites presupuestales expidiendo los certificados de disponibilidad presupuestal y los registros presupuestales y ampliando la garantía única.

El 4 de noviembre/2017 se suscribe el acta parcial 4 por la suma de $293.891.556, del cual se amortizo $88.167.466 del anticipo correspondiente al suministro de 92.914 raciones industrializadas y 49.839 raciones preparadas. El 22 de diciembre/2017 se suscribe el acta parcial 5 por valor $285.195.777, de este valor se amortiza $85.558.733, el valor a pagar corresponde a 55.730 raciones industrializadas y 82.781 preparadas en sitio. El acta de recibo final se suscribe el 28 de diciembre/2017 en la que indica un valor a desembolsar por la suma de $24.117.460 correspondiente a 17.657 raciones industrializadas, del cual se amortizó un valor de $12.203.988.

DOCUMENTO OFICIAL

El mismo día, es decir, el 28 de diciembre de 2017, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 60 de la ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, se suscribe el acta de liquidación en la que indica que el valor ejecutado fue por la suma de ***$1.521.337.121*** y un valor no ejecutado de $187.439.375, saldo a favor del Ministerio de educación Nacional. Al caso, según los comprobantes de egresos a través de los cuales se legalizaron los diferentes pagos y que según los documentos soportes como las actas parciales e informes mensuales del supervisor, estos sumaron ***$1.521.337.121***. El detalle de los pagos realizados en cumplimiento al aludido convenio, se muestran en el cuadro.

Comprobante de egreso	Concepto	Valor del comprobante
2017001994	Orden de pago Nº 2017001448- Pago anticipo 30%	457,707,990
2017002649	Orden de pago Nº 2017001924- Primer pago según acta parcial 1	195,811,685
2017002837	Orden de pago Nº 2017002142- Segundo pago	229,965,685
2017003267	Orden de pago Nº 2017002473- Tercer pago según acta parcial	208,373,167
2017004050	Orden de pago Nº 2017003075- Cuarto pago según acta parcial 4	205,724,089
2017004330	Orden de pago Nº 2017003399- Quinto pago según acta parcial 5	199,637,044
201800082	Orden de pago Nº 2017003671- pago según acta liquidación	24,117,461
	TOTAL	**1,521,337,121**

A respecto, se precisa que para legalizar cada uno de los pagos, al comprobante de egreso se adjuntó copia del acta parcial, factura, Planillas de Registro diario de beneficiarios, consolidado de raciones, certificaciones expedidas por los Rectores e informe mensual del supervisor. Adicionalmente, es importante señalar que junto a los documentos indicados en el párrafo anterior se halló en la carpeta, informe emitido por el Ingeniero de alimentos, profesional de apoyo de la Secretaría de Educación Municipal, relacionado con el concepto técnico de los ciclos de menús en ración industrializada del programa de alimentación escolar, en el cual entre otras situaciones describe lo siguiente:

Así mismo, informe del rector del Instituto Técnico Rafael Reyes que el día 8 de agosto/2017 se entregó a los titulares del derecho componente panificado croissant con pigmentación verde.

Adicionalmente a lo anterior, según los certificados mensuales que acreditan el suministro del complemento alimentario a los beneficiarios y que presuntamente son diligenciados por parte de la Secretaria de Educación Municipal y refrendados por los Rectores de los Establecimientos educativos, durante la vigencia del convenio se entregaron 323.634 raciones preparadas en sitio cada una a $2.062, para un costo total de $667.333.308 y 415.329 raciones industrializadas a $2.057, cuyo costo total suma $854.331.753, para un total de **$1.521.665.061**, acorde con el siguiente pormenor:

Mes	Ración Servida	Ración Industrializada	Total Raciones
Julio	60,339	75,543	135,882
Agosto	69,412	90,189	159,601
Septiembre	64,294	80,265	144,559
Octubre	64,131	78,622	142,753
Noviembre	60,334	78,177	138,511

DOCUMENTO OFICIAL

Diciembre	5,124	12,533	17,657
Total	**323,634**	**415,329**	**738,963**

Fuente: Certificados Rectores

En el mismo sentido, según los informes mensuales emitidos por el supervisor del convenio y algunas facturas (No en todas se indica el número de raciones entregadas), adjuntas a cada uno de los comprobantes de egresos, en cumplimiento al convenio se suministraron 282.890 raciones servidas o preparadas en sitio por un valor de $583.319.180 y 456.073 raciones industrializadas por la suma de $938.142.161, conforme al siguiente detalle:

Mes	Ración Servida	Ración Industrializada	Total Raciones
Acta No.1	44,341	91,541	135,882
Acta No.2	69,362	90,239	159,601
Acta No.3	63,618	80,941	144,559
Acta No.4	49,839	92,914	142,753
Acta No.5	55,730	82,781	138,511
Acta recibo final	-	17,657	17,657
Total	**282,890**	**456,073**	**738,963**

Fuente: facturas e informes supervisor

DOCUMENTO OFICIAL

Como se evidencia de la información contenida en los cuadros, el número de raciones suministradas informadas por las dos fuentes difieren por cada modalidad, no obstante que el número total es idéntico; sin embargo, el costo total de cada modalidad de complemento alimentario se modifica en razón a que en el convenio el costo unitario pactado para cada tipo es diferente. De esto se establece una diferencia en el valor real a pagar y el cancelado por la suma de **$203.720**, lo que conlleva a determinar el **hallazgo administrativo No.24**.

Igualmente, se comprobó que este convenio fue objeto de liquidación en os términos establecidos en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Además, se constató que la Administración Municipal publicó en el Sistema de contratación Pública –SECOP, cierto documentos y actos de este Convenio de Cooperación, atendiendo lo señalado en el artículo 1° del Decreto 1403 de 1992, que modificó el artículo 2° y 3° inciso del artículo 1 del Decreto 777 de 1992; sin embargo, esta obligación no se cumplió dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, lo que permite advertir la contravención del principio de publicidad, contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política, por lo que

se confirma la observación No. 12, tal como se corrobora con la información contenida en el cuadro

No Proceso	Número Contrato	Documentos del proceso	Fecha de expedición	Fecha de publicación
CCI-20170019	CCI-20170019	Estudios previos	31/05/2017	20/06/2017
		Convenio	31/05/2017	20/06/2017
		Acta de liquidación	28/12/2017	04/01/2018

De otro lado, el Ente Territorial – Municipio de Duitama, dentro de las funciones asignadas en el artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1852 de 2015, tenía la responsabilidad entre otras la de asegurar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para la operación del programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando y en este sentido, en desarrollo del trabajo de campo se constató que en el vigencia 2017, a través mediante la modalidad de selección abreviada de subasta inversa adjudicó el contrato CDC No.2017000427, firmado el 13 de junio de 2017, cuyo objeto fue la adquisición de equipos de cocina y menaje para los restaurantes escolares de las Instituciones Educativas Oficiales del Municipio, por valor de $118.780.000. En este sentido, es importante tener presente que el comedor escolar debe contar en cada punto de preparación y distribución de un inventario mínimo de equipos, menaje y utensilios que aseguren la operación y la conservación de la calidad e inocuidad de los alimentos suministrados en el Programa de Alimentación Escolar.

Empero, llamó la atención de la Comisión auditora, el hecho que en los dos años del alcance de la auditoria no se advirtió que el Ente territorial haya realizado algún tipo de inversión de recursos en el mantenimiento de la infraestructura de los restaurantes escolares, instalaciones que deben cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente para los restaurantes y establecimientos destinados a la preparación y consumo de alimentos. En el caso del PAE, la planificación física del servicio debe ser acorde con las funciones que en él se deben cumplir, como el recibo, almacenamiento, procesamiento y distribución de alimentos.

1.3 FINANCIACION DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR

Este Programa se financia con recursos de diferentes fuentes, así: 1) con el porcentaje que establece el parágrafo 2 del artículo 2 de la ley 715 de 2001, en relación con el 4% del total de los recursos del SGP, que corresponde al 0.5% a

favor de los distritos y municipios para programas de alimentación escolar, de conformidad con el artículo 76.17 de la misma norma y 2) lo que asignen las entidades territoriales de recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones - SGP, según lo dispone el parágrafo del artículo 16 de la Ley 1176 de 2007. Igualmente, la Ley 1530 de 2012 estableció en su artículo 145 como fuente de financiación las regalías, indicando que los programas y proyectos de alimentación escolar, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

A este tenor, el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, dispuso en su numeral 20 que es función de cada municipio ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación. Igualmente, el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001 expresamente previó que corresponde a los municipios garantizar, directa o indirectamente, el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, y que en desarrollo de esta competencia deben adelantar programas de alimentación escolar con los recursos destinados para tal fin, de conformidad con establecido en el parágrafo 2 del artículo 2 de la misma ley; igualmente dispuso que la ejecución de los recursos para restaurantes escolares se debe programar con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.

DOCUMENTO OFICIAL

En virtud de lo anterior, y acorde con el marco normativo expuesto, se concluye que las funciones de cofinanciación están a cargo de la Nación, los departamentos, distritos y municipios; la articulación, ejecución y orientación por medio de la expedición de los lineamientos técnicos – administrativos, a cargo del Ministerio de Educación y la ejecución a cargo de las entidades territoriales, y excepcionalmente al Ministerio de Educación por medio del contrato de aporte, tal como lo dispone el artículo 2.3.10.3.3 del Decreto 1852 de 2015.

En lo concerniente el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007 estableció 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…".* Al respecto la Resolución No.16432 de 2015, en el numeral 2.1 indicó que "…El Programa de Alimentación escolar será financiado con las siguientes fuentes: a) Recursos del Sistema General de Participaciones, b)

Regalías, c) Recursos Propios, d) Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional y por otras fuentes de financiación por parte del sector privado cooperativo o no gubernamental…"

En este orden, de conformidad a la información suministrada por el Área de Presupuesto y Contabilidad del Municipio, se constató que para la vigencia 2016, el Municipio apropió por las diferentes fuentes la suma de se evidenció **$4.577.719.709** para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar–PAE, del cual comprometió mediante la suscripción de convenios el 86.94%, equivalente a **$3.979.804.780**, con recursos provenientes del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional corresponde el 19.58%, Sistema General de Participaciones el 4.91%, con recursos de cofinanciación Departamental el 60%, con recursos del Sistema General de Participaciones población atendida PAE el 3.13%, el 0.48% con superávit de recursos propios de libre destinación y recursos propios vigencia actual el 11.493%, conforme al siguiente pormenor:

DOCUMENTO OFICIAL

Fuente de Financiación	***Presupuesto apropiado***	***Ejecutado***
SGP alimentación escolar	197,000,139	195,579,545
RP vigencia actual	610,000,000	457,212,702
Transferencias ley 1450/2011	779,260,597	779,260,597
Cofinanciación Departamental	2,703,277,925	2,403,914,678
SGP Población atendida	182,778,348	124,652,732
Superávit RP libre destinación	79,000,000	19,184,526
Transferencias PAE MEN vigencia actual	26,402,700	-
	4,577,719,709	**3,979,804,780**

Al respecto y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001, concordante con lo señalado en el artículo 2.3.10.4.2 literal b) del Decreto 1852 de 2015, la Administración Municipal adelantó los procesos de contratación a que hubo lugar para ejecutar en forma el programa de Alimentación Escolar y para tal efecto suscribió los acuerdos de voluntades que se indican en el cuadro:

Número del Convenio	**Valor Total**	**Valor ejecutado**
CCI-20160001	452,857,720	329,076,716
CCI-20160004	487,268,100	83,387,942
CCI-20160009	2,012,671,650	1,663,438,551

CCI-20160013	603,572,220	346,603,089
CCI-20160021	748,275,000	600,360,272
	4,304,644,690	**3,022,866,570**

Al caso, según la ejecución presupuestal del Programa de Alimentación escolar de la vigencia, se ejecutaron $3.979.804.780, siendo comprometidos por vía contratación para el suministro de complementos alimentarios la suma de $3.022.866.570, resultando una diferencia de $956.938.210, valor del cual $59.855.722 corresponde a los contratos suscritos para efectuar la supervisión de la prestación del servicio de alimentación escolar y $19.184.526 a los contratos del personal de apoyo para el monitoreo y control de la prestación del servicio de alimentación escolar; sin embargo, continúa presentándose una diferencia por $877.897.962, la cual en la etapa de controversia no fue explicada, hecho que permite colegir *la falta de veracidad en la información suministrada a este Ente de Control y/o compromiso de los responsables fiscales para atender los requerimientos realizados por los Entes de control, para explicar o aclarar la gestión realizada frente a la prestación del servicio de alimentación escolar en los Establecimientos Educativos*. De este hecho se configura el **hallazgo administrativo No.25**

Para la vigencia 2017, los recursos apropiados ascendieron a **$6.508.517.423**, de los cuales se comprometieron el 76.24,2% equivalente a *$5.023.123.702*, por fuente de financiación MEN corresponde el 39.30%, Sistema General de Participaciones el 2.79%, Cofinanciación Departamental el 31.78%, Sistema General de Participaciones población atendida PAE el 0.16%, con superávit de recursos propios de libre destinación el 8.78% y recursos propios vigencia actual el 17.24%, conforme al siguiente detalle:

Fuente de Financiación	***Presupuesto apropiado***	***Ejecutado***
SGP alimentación	210,533,985	137,604,762
RP vigencia actual	872,000,000	865,898,808
Transferencias ley 1450/2011	3,021,136,994	1,974,307,852
Cofinanciación Departamental	1,892,940,828	1,596,456,203
SGP Población atendida	58,125,616	7,927,695
Superávit RP libre destinación	453,780,000	440,928,382
	6,508,517,423	**5,023,123,702**

DOCUMENTO OFICIAL

En lo concerniente, se determinó que el Ente Territorial de los $5.023.123.702 ejecutados, $4.776.355.032 correspondió a la contratación del servicio de alimentación escolar y $118.780.000 a la adquisición de equipos de cocina y menaje para los restaurantes escolares y $127.988.670 a la contratación de la supervisión para el monitoreo y control de la prestación del servicio de alimentación escolar. El detalle del valor ejecutado en cumplimiento de los convenios suscritos para el suministro del complemento alimentario es el siguiente:

Número del Convenio	Valor Total	Valor ejecutado
CCI-20170001	1,269,783,772	1,056,639,473
CCI-20170005	615,770,181	352,245,166
CCI-20170018	1,936,654,475	1,846,133,272
CCI-20170019	1,712,818,163	1,521,337,121
	5,535,026,591	**4,776,355,032**

DOCUMENTO OFICIAL

NELSY EDILIA LEMUS CHAPARRO
Profesional Universitario