

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-020	Versión: 01

0402
DCD - - 2018-100

Ibagué, 19 JUN 2018

Doctor
JUAN GUILLERMO BELTRÁN AMÓRTEGUI,
 Alcalde Municipal
 Honda - Tolima
 Ciudad

ASUNTO: Resultado evaluación Programa de Alimentación escolar (PAE).

Respetado doctor Beltrán Amórtégui:

La Contraloría Departamental del Tolima, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 272, en concordancia con los artículos 267 y 268 de la Constitución y la Ley 42 de 1993, practicó auditoría modalidad exprés al ente que usted representa, a través de la evaluación de la gestión adelantada frente a la ejecución del programa de alimentación Escolar (PAE), durante las vigencias fiscales 2015,2016 y 2017.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Departamental del Tolima, que a su vez tiene la responsabilidad de producir un informe integral que contenga las conclusiones de la Auditoría.

El informe contiene la evaluación de los aspectos auditados que una vez detectados como deficiencias por la comisión de auditoría, deberán ser corregidos por la Entidad, lo cual contribuye a su mejoramiento continuo y por consiguiente en la eficiente y efectiva prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

1. ANTECEDENTES

Los Planes de Alimentación Escolar (PAE) tiene como uno de los objetivos inmediatos contribuir a mejorar las tasas de matrícula escolar, estabilizar las de asistencia, reducir el ausentismo y mejorar la capacidad de concentración y asimilación de información por parte de los niños, el PAE se debe implementar junto con otros programas para poder cumplir el objetivo más amplio: lograr una educación de calidad para todos. La alimentación y la educación son, entonces, variables multirelacionadas con otros índices, como el estado nutricional, la morbilidad e incluso con las tasas de mortalidad, fertilidad, crecimiento poblacional, pobreza, así como con el incremento de la esperanza de vida y el progreso económico.



0 4 0 2

Es por ello de la importancia de realizar un procedimiento de control fiscal a las entidades públicas que están autorizadas por ley para ejecutar directamente estos recursos, con el fin de determinar la gestión ejecutada en favor de los educandos de sus comunidades con respecto a los recursos propios y transferencias del Sistema General de Participaciones, partiendo de la oportunidad en la ejecución de \$558.944.344.00, que la Administración municipal de Honda asigno para el programa de alimentación escolar durante las vigencias 2015,2016 y 2017.

1. Resultado Del Análisis Efectuado (PAE)

La Administración Municipal de Honda tuvo el siguiente comportamiento frente al manejo presupuestal de los recursos asignados para atender el Plan de Alimentación Escolar durante las vigencias 2015.2016 y 2017.

AÑO	PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS						
	PROPIOS		SGP-EDUCACION/MEN		REGALIAS		CONTRATO
	PRESUPU ESTO	GIROS	PRESUPU ESTO	GIROS	PRESUPU ESTO	GIROS	
2015	118,050,000	153.902.392	50,919,769	55.222.399	NO	NO	Convenio NO. 04 de 2015
2016	38,000,000	38.000.000	277,173,614	277.173.614	NO	NO	Convenio interés No. 138 de 2016
2017	NO	NO	34,645,939	34.645.939	NO	NO	NO
SUB TOTAL		191.902.392		367.041.952			
		TOTAL		558.944.344			

1.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria No. 01 Contratación Convenio 04 de 2015 del PAE 2015.

CONTRATO No. 004 de 2015	CONVENIO No. 004
FECHA CONTRATO	16 DE MARZO DE 2015
CONTRATISTA	FUNDACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN FUTURO
IDENTIFICACION	MEJOR "CONFUTURO"
REPRESENTANTE LEGAL	ROLDAN AGUIRRE CARDENAS
VALOR	152,850,000
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS TENCIOS, ADMINISTARIVOS Y FIANIEROS PARA EL SUMINSITRO, MANIPULACION Y PREPRACION DE ALIMENTOS PARA 1860 ESTUDAINTES DE LAS INSTTUCIONES EDUCAIVAS OFCIALES URBANS Y RUALES DEL MUNICIPIO DE HONDA TOLIMA, DUANRRANTE 25 DIAS CALENDARIO ESCOLAR
PLAZO EJECUCIÓN	25 DIAS
MODALIDAD DE SELECCIÓN	DIRECTA

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-020	Versión: 01

Con respecto a la ejecución del convenio No. 04 de 2015 la Administración Municipal de Honda, se hace necesario precisar que de los 180 días del calendario escolar que la Gobernación del Tolima estableció para el año 2015, los estudiantes de esa localidad solo contaron con 25 días con el servicio de alimentación escolar, equivalente 14% del total de días con que la Administración Municipal de Honda atendió tan importante programa social, denotándose una deficiente gestión administrativa por parte de los servidores públicos encargados de planear y ejecutar el Plan de Alimentación Escolar en la vigencia 2015.

La Administración Municipal Honda en la ejecución del convenio No. 004 de 2015, no dio cumplimiento a lo normado en la Ley 80 de 1993 que en su "Artículo 23 De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa..." Ley 1150 de 2007 "Artículo 2º. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

1. Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3y4 del presente artículo-"
 "Artículo 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva"

El Decreto 777 de 1992 por el cual se reglamenta la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política: "Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto: Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes."

Ahora bien, frente a la ejecución de recursos con destinación específica para atender Los Planes de Alimentación Escolar (PAE), El Ministerio de Educación Nacional determinó en la Resolución N°. 16432 de 2015 Artículo primero: "4.2. Contratación del Operador Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública. (...)"

Del mismo modo se pronunció el Consejo de Estado mediante el radicado 1626 del 24/02/2005 Consejera Ponente Gloria Duque Hernández: «Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superar, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1.993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista.



 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-020	Versión: 01

0402

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

El Municipio de Honda acudió a esta modalidad excepcional de selección del contratista para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro,; cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicio que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

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

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

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

Con la celebración de los convenios de asociación se eludió la regla general de la licitación pública como mecanismo de selección del contratista establecido legalmente en las normas de contratación de acuerdo con la naturaleza del contrato y su cuantía; al acudir a la modalidad del convenio de asociación por contratación directa, se vulnera el principio de transparencia de la contratación, en virtud que la Administración Municipal de Honda no allego los documentos que acreditaran la idoneidad de la Empresa Fundación Para La

 CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL ORINOCO	REGISTRO		
	INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-020	Versión: 01

Construcción De Un Futuro Mejor "CONFUTURO". Razón por la cual al estar frente a una conducta omisiva en el cumplimiento de sus deberes como funcionarios públicos al no haber realizado la selección del contratista de acuerdo con las reglas de la contratación estatal se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

1.2 Evaluación ejecución del (PAE) en la vigencia 2016.

La Administración Municipal de Honda en la vigencia 2016 celebró el Convenio de Interés Público No. 138 de 2016, por valor de \$358.154.658, cuyo objeto es " *Contrato de interés público de cooperación para implementar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños y niñas y adolescentes matriculados en las instituciones educativas públicas del municipio de Honda.* ", siendo necesario precisar que la Contraloría General de la República, práctico auditoría Especial a los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones, para atender el Plan de Alimentación Escolar (PAE), razón por la cual la comisión de auditoría considera procedente no realizar ningún pronunciamiento legal sobre la ejecución del citado convenio en el entendido que el ente de control fiscal territorial, en este caso no tiene competencia para pronunciarse con respecto al convenio de Interés público 138 de 2016.

1.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria No. 02. Por no haber ejecutado los recursos en el Plan de Alimentación Escolar (PAE) vigencia 2017

La Administración Municipal de Honda en la vigencia 2017 no apropió ni ejecutó los recursos asignados por el Sistema de General de Participaciones ni propios, con lo cual se afectó la continuidad de los programas educativos contenidos en los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, propiciando con ello la gran deserción escolar que se tiene especialmente por los educandos más pobres, que al no contar con la alimentación escolar, se afecta directamente la salud y bienestar en contravía de los derechos fundamentales como la dignidad humana, salud y educación.

Es importante hacer claridad con respecto de la conducta omisiva por parte del señor Alcalde, y los Secretarios de Planeación y Hacienda, quienes teniendo bajo su responsabilidad la ejecución y articulación de los planes no actuaron con diligencia e interés en apropiar y ejecutar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de los educandos del Municipio de Honda, para la época de los hechos, Además de no haber dado cumplimiento a lo normado en las leyes 1176 de 2007, 1450 de 2015 y el decreto 1852 de 2015 que en su **Artículo 2.3.10.1.1. Objeto.** " *El presente Título tiene como objeto reglamentar el parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar (PAE).* **1.1 Objetivo General del PAE:** *suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables.*





CONTRALORÍA
DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

**REGISTRO
INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES**

Proceso: CF-Control Fiscal

Código: RCF-020

Versión: 01

0402
4.3.3. Fase de operación del Programa: en esta fase se desarrollan las actividades de prestación del servicio de alimentación escolar a los titulares de derecho, debiendo el operador garantizar las condiciones de calidad, inocuidad y oportunidad establecidas en el respectivo contrato, estos lineamientos y en la normatividad sanitaria vigente, para lo cual debe cumplir con los requerimientos técnicos que se describen a continuación.

4.1.2. Focalización de Titulares de Derecho: La focalización de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a quienes se les suministrará el complemento alimentario debe realizarse en el marco del Comité de Alimentación Escolar, con los integrantes docentes, coordinadores o delegados de cada sede educativa y el rector del establecimiento educativo. Este Comité, presidido por el rector, debe elaborar el acta que detalle la metodología utilizada para la focalización y el listado de los titulares de derecho seleccionados, la cual, debe remitirse a la respectiva entidad."

Así las cosas con este actuar omisivo por parte de señor Alcalde, y los Secretarios de Planeación y Hacienda, al no haber realizado la gestión administrativa necesaria para suministrar los alimentos a la población educativa del Municipio de Honda, durante la vigencia 2017, incurrieron en una presunta conducta reprochable en el Código Único Disciplinario, al no haber realizado una adecuada articulación institucional para haber proveído de los recursos para atender el programa de alimentación escolar de los estudiantes del Municipio de Honda, además de haber propiciado con ello el incumplimiento de los fines del Estado, al no haber ejecutado esta política institucional en favor de los menores de edad. Por lo tanto, se dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

Hallazgo administrativo Sancionatorio No. 01.

Con el fin de consolidar la etapa de Planeación de la auditoria Express al Municipio de Honda, relacionada con el Plan de Alimentación Escolar, mediante el Oficio DTCFMA - 0226 - 2018 -111, del 03 de Abril de 2018, dirigido al señor **JUAN GUILLERMO BELTRÁN AMÓRTEGUI**, en su condición de Alcalde del Municipio de Honda, quien no dio respuesta satisfactoria y oportuna al citado oficio al no haber allegados los Informes de supervisión, Planillas donde se soportó el cumplimiento del objeto del convenio y las Constancias de recibo a satisfacción de cada rector, del convenio No. 004 de 2015.

Del mismo modo, en la verificación y evaluación de los soportes de carpeta del Convenio No. 04 de 2015, por el grupo auditor en el trabajo de campo, no fue posible realizar el procedimiento de control fiscal, al no contarse con la información necesaria que hubiese permitido dar a conocer un estudio serio sobre las actuaciones derivadas de la ejecución del citado convenio, en especial, so se allegaron los soportes que acreditaran la realización del objeto contractual y su impacto social, con lo cual señor Alcalde obstaculizo la labor de La Contraloría Departamental del Tolima, al no allegar la información necesaria y suficiente para realizar el procedimiento de auditoria exprés a los recursos para tender los Planes de Alimentación Escolar (PAE). Por tal razón se dar traslado a la Contraloría Auxiliar para que se inicie el Proceso Administrativo Sancionatorio en virtud de lo anteriormente expuesto.

Aprobado 15 de mayo de 2013

	REGISTRO INFORME DEFINITIVO MODALIDAD EXPRES		
	Proceso: CF-Control Fiscal	Código: RCF-020	Versión: 01

CUADRO DE HALLAZGOS

0402

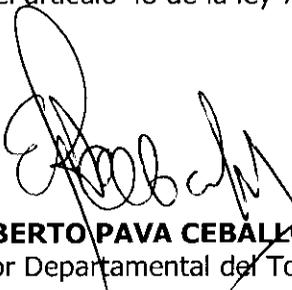
N°	INCIDENCIA DE LAS OBSERVACIONES						PAG.
	HALLAZGO	ADMON	SANCIONATORIO	FISCAL	VALOR	DISCIPLINARIO	
1	X					X	2
2	X					X	5
3	X	X					7
TOTAL	3	1				2	

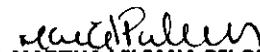
Igualmente se informa que la administración actual debe proponer acciones correctivas para los hallazgos identificados como "Hallazgos Administrativos" para lo cual debe diligenciar los formatos que para elaboración de Planes de Mejoramiento están anexos a la Resolución 351 del 22 de octubre de 2009, publicada en la página de la Contraloría Departamental del Tolima, (www.contraloriatolima.gov.co).

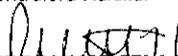
Para el envío del Plan de Mejoramiento cuenta con 15 días, a partir del recibo de la presente comunicación, a la ventanilla única de la Contraloría Departamental del Tolima, ubicada en el primer piso de la Gobernación, calle 11 con carreras 2da y 3ra Ibagué Tolima.

La respuesta rendida en forma incompleta con fundamento a los hallazgos arrojados y por fuera del término establecido, dará lugar a la aplicación de lo establecido en el artículo 101 de la Ley 42 del 26 de enero de 1993, además de constituirse en falta disciplinaria conforme lo señala el numeral 2° del artículo 48 de la ley 743 del 5 de febrero de 2012.

Atentamente,


EDILBERTO PAVA CEBALLOS
 Contralor Departamental del Tolima

Aprobó: 
MARTHA LILIANA PILONIETTA RUBIO
 Contralora Auxiliar

Revisó: 
ANDREA MARCELA MOLINA ARAMENDIZ
 Directora Técnica de Control Fiscal y Medio Ambiente

Elaboró: 
Oscar Gáboa M.
 Auditor

Aprobado 15 de mayo de 2013

