

presencia para vigilar el desarrollo de la entrega de las raciones a los titulares de derecho de las IE.

Las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores 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 IE y consumido alimento todos los días, lo cual no es coherente con las planillas de control de asistencia que manejan los docentes y menos con el ejercicio realizado aleatoriamente en visita por la CGR.

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

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario por contravenir lo dispuesto en los artículos 84 de la Ley 1474 de 2011, 34 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad citada.

#### **4.5.2. Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta**

##### **Hallazgo No. 102. Convenio de Asociación No. 001-2014, Mayor valor en contratación (D -.F) Santa Marta**

Al revisar el Convenio de Asociación No. 001-2014, suscrito el 24 de enero de 2014 por el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y la Asociación de Manipuladoras de Alimentos del Cesar “ASOALIMENTARCE”, cuyo objeto estableció: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la ejecución de acciones que garanticen el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar-programa de alimentación escolar -PAE 2014, con el fin de contribuir...”*, se advierte que el valor del Convenio para el suministro de raciones almuerzo y desayuno, se efectuó con recursos provenientes del SGP y se estableció de la siguiente forma:

Cuadro No. 315.

**Valor Raciones Convenio de Asociación 001-2014**

Tipo de Complemento	No. Cupos	Valor Ración (Expresado en pesos)	Días Escolares	Valor Total Ración (Expresado en millones de pesos)
Desayuno	4.000	\$ 1,403	145	\$813,7
Almuerzo	8.200	\$ 2,072	145	\$2.463,6
<b>TOTAL VALOR RACIONES CONTRATADAS</b>				<b>\$3.277,3</b>

Fuente: Convenio de Asociación 001-2014

En este punto, es importante destacar que el MEN mediante el Contrato de Aporte 398-2014 del 15 de julio de 2014, suscrito igualmente con la Asociación de Manipuladoras de Alimentos del Cesar “ASOALIMENTARCE”, contrató directamente la ejecución del PAE en varios municipios del departamento de Magdalena incluido el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, estableciendo el valor de raciones almuerzo en (\$1.282) y desayuno (\$943), los cuales son los mismos valores que fijó para las demás ETC de la región. Así mismo, con los citados valores de ración alimentaria, el ICBF contrató con el Consorcio Mana la ejecución del PAE durante el primer semestre de 2014 (Contrato de aporte No. 878 del 23 de enero de 2014).

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior se colige que en el Convenio de Asociación No.001-2014 y su modificatorio del 21 de marzo de 2014 se establece un mayor valor de las raciones contratadas, de la siguiente manera:

Cuadro No. 316.

**Mayor Valor Raciones Convenio de Asociación 001-2014**

Tipo de Complemento	No. Cupos	Valor Ración MEN (Expresado en pesos)	Valor Ración Convenio (Expresado en pesos)	Mayor Valor Ración (Expresado en pesos)	Días Escolares	Mayor Valor Raciones (Expresado en millones de pesos)
Desayuno	4.000	\$ 943	\$ 1.403	\$ 460	145	\$266.8
Almuerzo	8.200	\$ 1.282	\$ 2.072	\$ 790	145	\$939.3
<b>TOTAL MAYOR VALOR CONTRATADO</b>						<b>\$1.206.1</b>

Fuente: Convenio de Asociación 001-2014 y cálculos CGR

No obstante lo anterior, en los estudios previos, la propuesta presentada por la Asociación contratista y la minuta contractual, que forman parte integral del Convenio de Asociación No.001-2014, así como en los informes de ejecución, supervisión y/o interventoría no se evidenció el sustento técnico financiero que determine una cualificación a la minuta patrón que justificara el mayor valor de las raciones (es decir \$790 ración almuerzo y \$460 ración desayuno); por el contrario, se evidenció que la minuta patrón que determinó las características cualitativas y cuantitativas de la ración alimentaria objeto del contrato, es la misma minuta patrón que establece el MEN en los lineamientos técnicos del PAE; situación que se verifica, cuando se establece en el convenio objeto de estudio, la siguiente obligación a la Asociación Contratista: “ 9. Elaborar un ciclo de menú de 21 días de acuerdo a las minutas patrón estipuladas en el lineamiento técnico administrativo impartido por el MEN”.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y etapa contractual del convenio, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Convenio de Asociación No. 001-2014, ocasionando una lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>66</sup> de \$1.206.1 millones, al trasgredir los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º. del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>67</sup>. Al igual que la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º., que establece: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia,...de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.” Subrayado fuera de texto. Lo anterior, es concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>68</sup>.

La Entidad Auditada, referente al convenio de asociación 001 de 2014 expresa que el mayor valor de la ración en los convenios se genera por: Costos de alimentos, de transporte de los alimentos, gastos de personal profesional técnico y administrativo y de arriendo de bodegas entre otros y adjunta archivo en formato Word: *“la estructura de costos realizada”*; Ahora bien, hay que precisar que los costos mencionados están incluidos en el valor de la ración que contrata y paga el MEN con otros operadores del programa en la región (es decir \$943 desayuno y \$1.282 almuerzos). Así mismo, el documento que adjunta para justificar los sobrecostos tiene como título *“COSTOS POR RACION DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR DETALLADO 2015”* y se relacionan precios del boletín SIPSA-DANE No. 173, el cual se

<sup>66</sup> Ley 610 de 2000 Artículo 6 “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público

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

<sup>68</sup> **“Artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**

... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:

...b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.”

verifica que corresponde al día 9 de octubre del 2015, es decir a una vigencia diferente. Tales circunstancias son suficientes para determinar que, con los argumentos esgrimidos por la ETC, no se desvirtúa la presunta trasgresión los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa.

Dado lo anterior, se considera pertinente referirnos al concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, mediante en el cual la Oficina Jurídica de la CGR fija criterios institucionales sobre la libertad probatoria a efectos de establecer posibles sobrecostos en la contratación pública, al expresar: “...Las comparaciones que se realicen han de tener un determinado referente, pues el sobrecosto sólo puede deducirse en tanto se plantea como el alejamiento de un determinado modelo de costos que se considera plausible.... (...)...es preciso señalar que al existir plena libertad probatoria al interior del proceso auditor y en el de responsabilidad fiscal, puede el operador jurídico acudir a los medios técnicos, periciales o conceptuales que considere pertinentes. Lo que es importante es que existan bases sólidas sobre las cuales determinar un parámetro de comparación....”. Así mismo, el citado concepto concluye expresando: “De lo anterior cabe concluir que todo costo no justificado en el contrato estatal puede constituirse en un sobrecosto que debe ser investigado por la Contraloría General de la República. No existe una metodología de cálculo única para la definición de un sobrecosto, sin perjuicio de lo cual deben analizarse las particularidades de la contratación realizada....” Subrayado fuera de texto. En igual sentido, se estima útil citar la sentencia del Consejo de Estado, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, radicado 18.293, 27 de abril de 2011, en la cual se exponen criterios con relación a cómo debe realizarse el presupuesto oficial, el estudio de mercado y la importancia del mismo en la etapa precontractual como elementos necesarios para la realización del contrato.

Hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$1.206.1 millones y presunto alcance disciplinario, a la Luz de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y Ley 610 de 2000.

### **Hallazgo No. 103. Convenio de Asociación No. 003 - 2015, mayor valor en contratación (D – F) Santa Marta**

Al revisar el Convenio de Asociación No. 003-2015, del 2 de marzo de 2015 suscrito entre por el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y la Asociación de Manipuladoras de Alimentos del Cesar “ASOALIMENTARCE”, cuyo objeto estableció: “AUNAR ESFUERZOS PARA CONTRIBUIR ENTRE LAS PARTES EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ESCOLARIZADOS EN LAS ÁREAS RURAL Y URBANA DEL DISTRITO TURÍSTICO CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTHA, ACORDE CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS ADMINISTRATIVOS Y ESTÁNDARES DEL PROGAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR-PAE”, se evidenció lo siguiente:

Mediante Convenio interadministrativo 307-2015, del 11 de febrero de 2015, cuyo objeto estipuló: “AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS Y ESTANDARES ANEXOS A ESTE CONVENIO Y CON LOS TÉRMINOS Y ALCANCE ESTABLECIDOS EN EL MISMO.”, el MEN transfirió al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta \$5.388.807.604 para implementar el PAE vigencia 2015, en las modalidades complemento alimentario am-pm y almuerzo, valor establecido de la siguiente forma:

Cuadro No. 317.  
Recursos MEN - Convenio Interadministrativo 307-2015

Tipo de Complemento	No. Cupos	Valor Ración (Expresado en pesos)	Días Escolares	Valor Total Ración (Expresado en millones de pesos)
Am-pm	21.751	\$ 971	180	\$ 3.801.6
Almuerzo	6.680	\$ 1.320	180	\$ 1.587.1
<b>Total Aporte MEN Convenio 307-2015</b>				<b>\$ 5.388.8</b>

Fuente: Convenio interadministrativo 307-2015

El Convenio de Asociación No. 003-2015 se financió con las siguientes fuentes de recursos públicos:

Cuadro No. 318.

Rubros Presupuestales del Convenio de Asociación 003-2015		
Rubro Presupuestal (RP No. 166)	Descripción	Valor Aporte (Expresado en millones de pesos)
0501 - 1 - 6 2 1 1 6 1 - 595	Convenio de Cofinanciación 307 de 2015: Programa de Alimentación Escolar PAE	5.388.8
0501 - 1 - 6 2 1 1 5 - 79	Programa de Alimentación Escolar (SGP Propósito General Otros Sectores Libre Inversión)	2.113.8
0501 - 1 - 6 2 1 1 1 - 80	SGP - Programa de Alimentación Escolar	877.3
0501 - 1 - 6 2 1 1 7 - 20	Programa de Alimentación Escolar (ICLD)	2.915.1
0501 - 1 - 6 2 1 1 4 - 22	Seguridad Alimentaria Y Nutricional (Regalías Gas)	9.0
<b>Total Aporte Recursos Públicos</b>		<b>\$ 11.304.1</b>

Fuente: Convenio de Asociación 003-2015

En el Convenio de Asociación No. 003-2015, se estableció el valor para la provisión de las raciones complemento am-pm y almuerzo con recursos públicos, de la siguiente forma:

Cuadro No. 319.  
Valor Total Raciones Convenio de Asociación 003-2015

Entidad Aportante	Tipo de Complemento	No. Cupos	Valor Ración (Expresado en pesos)	Días Escolares	Valor Total Ración (Expresado en millones de pesos)
Recursos MEN	Am-pm	21.751	\$ 971,00	180	\$ 3.801.6
	Almuerzo	6.680	\$ 1.320,00	180	\$ 1.587.1
<b>Subtotal Valor Raciones Aporte MEN</b>					<b>\$ 5.388.8</b>
Recursos ETC	Almuerzo	16.070	\$ 2.045,00	180	\$ 5.915.3
<b>Total Valor Raciones</b>					<b>\$ 11.304.1</b>

Fuente: Convenio de Asociación 003-2015

En este punto, es importante destacar que el valor de ración almuerzo (\$1.320), fijado por el MEN en el Convenio Interadministrativo 307-2015, es el mismo que se establece para las demás ETC de la región, al igual que para contratar

directamente los servicios con los operadores del PAE para las ET no certificadas durante la vigencia 2015, verbigracia, contrato de aporte 201-2015 suscrito el 21 de enero de 2015, entre el Ministerio de Educación Nacional y la Corporación Gestión del Recurso Social – GERS.

De lo anterior, se colige que al fijar el valor de la ración almuerzo con recursos de la ETC en el convenio objeto de estudio, se estableció un mayor valor, así:

Cuadro No. 320.

**Mayor Valor Convenio de Asociación 003-2015**

Tipo de Complemento	No. Cupos	Valor Ración MEN (Expresado en pesos)	Valor Ración Convenio (Expresado en pesos)	Diferencia Valor Ración (Expresado en pesos)	Días Escolares	Total Mayor Valor Raciones (Expresado en millones de pesos)
Almuerzo	16.070	\$ 1.320	\$ 2.045	\$ 725	180	\$2.097.1

Fuente: Convenio de Asociación 003-2015 y Cómputos CGR

Ahora bien, dado que el aporte de la ETC comprende diferentes fuentes de recursos, se establece que del mayor valor \$2.097.1 millones, corresponden \$1.060.4 millones a recursos del SGP de acuerdo a la participación porcentual, así:

Cuadro No. 321.

**Participación Porcentual del Mayor Valor Convenio 003-2015**

Aporte ETC			Mayor Valor Convenio 003-2015	
Fuente	Valor (Expresado en millones de pesos)	Participación	Fuente	Cálculo fuente de recursos según participación (Expresado en millones de pesos)
SGP	2.991.1	50,57%	SGP	\$ 1.060.4
Regalías	9.0	0,15%	Regalías	\$ 3.1
ICLD	2.915.1	49,28%	ICLD	\$ 1.033.5
<b>Total</b>	<b>5.915.3</b>	<b>100,00%</b>	<b>Total</b>	<b>\$ 2.097.1</b>

Fuente: Convenio de Asociación 003-2015 y Cómputos CGR

No obstante lo anterior, en los estudios previos, la propuesta presentada por la Asociación Contratista y la minuta contractual, que forman parte integral del Convenio de Asociación No. 003-2015, así como en los informes de ejecución, supervisión y/o interventoría, no se evidenció el sustento técnico financiero que determine una cualificación a la minuta patrón que justificara el mayor valor de la ración almuerzo (es decir \$725); por el contrario, se evidenció que la minuta patrón establecida en los estudios previos: “Anexo 1 Especificaciones Técnicas del Objeto del Convenio” y la propuesta técnica del contratista que determinó las características cualitativas y cuantitativas de la ración alimentaria almuerzo objeto del Convenio, es la misma minuta patrón fijada por el MEN en los lineamientos técnicos, administrativos y financieros del PAE.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y etapa contractual del convenio, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Convenio de Asociación No. 003-2015,

ocasionando una presunta lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>69</sup> por \$2.097.1 millones, al trasgredir los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º. del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>70</sup>. Al igual que la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º., que establece: “La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.” Subrayado fuera de texto. Lo anterior, es concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011<sup>71</sup>.

La Entidad Auditada, referente al convenio de asociación 003 de 2015 expresa que el mayor valor de la ración en los convenios se genera por costos de alimentos, de transporte de los alimentos, gastos de personal profesional técnico y administrativo y de arriendo de bodegas entre otros y adjunta archivo en formato Word: *“la estructura de costos realizada”*; sin embargo, hay que precisar que los costos relacionados están incluidos en el valor de la ración que contrata y paga el MEN con otros operadores del programa en la región; (es decir \$1.320 almuerzos), al igual que al valor que en el mismo convenio bajo examen la ET auditada contrató las 6.680 raciones almuerzo, con los recursos transferidos por el MEN. Así mismo, en el documento que adjunta para sustentar los sobrecostos se relacionan precios del boletín SIPSA- DANE No. 173, el cual según se verifica en la página de la Entidad corresponde al día 9 de octubre del 2015, es decir 7 meses después de la suscripción del convenio en estudio. Tales circunstancias son suficientes para determinar que con los argumentos esgrimidos por la ETC no se desvirtúa la presunta trasgresión los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa.

---

<sup>69</sup> Ley 610 de 2000 Artículo 6 *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público*

<sup>70</sup> Ley 80 de 1993: **“Artículo 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”** Subrayado fuera de texto

<sup>71</sup> **“Artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**  
... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos:  
...b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.”

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

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

Hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$2.097.1 millones y presunto alcance disciplinario, a la Luz de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y Ley 610 de 2000. De los \$2.097,1 millones, a \$1.033 millones, se le dará traslado a la Contraloría Departamental por competencia, ya que se cubrieron con ingresos de libre destinación.

#### **Hallazgo No. 104. Consistencia información sistema de matrícula SIMAT Distrito de Santa Marta (D)**

El Decreto 1526 de 2002, reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió los objetivos y características generales de este.

El Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", en el Artículo 2.3.6.2, establece lo siguiente en su literal a:

*“Artículo 2.3.6.2. Objetivos del Sistema de Formación del Sector Educativo. El Sistema de Información del Sector Educativo tiene como objetivos fundamentales los siguientes:*



a) *Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;...*

Por su parte, la Resolución 166 de 2003, expedida por el Ministerio de Educación Nacional - MEN, estableció: “...las condiciones del reporte de información para la implementación de la primera etapa del Sistema de Información del Sector Educativo...”, de igual forma se indica el formato de entrega de la información, el corte de reporte, la calidad y las responsabilidades del reporte entre otras.

La Resolución 7797 del 29 de mayo de 2015, expedida por MEN, establece: “el proceso de gestión de la Cobertura educativa en las Entidades Territoriales Certificadas”. En el Capítulo II, indica lo relacionado con: “...LOS RESPONSABLES Y SUS COMPETENCIAS GENERALES EN EL MARCO DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA.”, señalando en el Artículo 5, numeral 5, lo siguiente: *Artículo 5. Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas. Las ETC estarán a cargo de:*

*5. Garantizar la calidad y veracidad de la información en el SIMAT, SIMPADE y el SICIED.*

En los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de abril de 2015 el numeral 1.5.2 *Objetivos Específicos* indica que los beneficiarios del PAE deben estar registrados en la matrícula oficial y el numeral 1.6.1 indica que la población objetivo del programa corresponde a los estudiantes registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales.

Contrario a lo anterior, comparadas las bases de datos suministradas por la Secretaria de Educación del Distrito de Santa Marta con la suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, ambas con corte a julio de 2015, se evidenció que existen 1.450 estudiantes registrados en la información entregada por el MEN, para el Distrito de Santa Marta, que no se encuentran registrados en la base de datos de estudiantes entregada por el Distrito.

Adicionalmente, se evidenció que existen 1.750 estudiantes registrados en la información entregada por el Distrito de Santa Marta que no se encuentran registrados en la base de datos de estudiantes entregada por el MEN, pertenecientes al Distrito.

Estas situaciones se originan por las debilidades en la actualización, verificación y la validación de la información de los datos de los estudiantes que son atendidos por la Entidad Territorial; generándose incertidumbre sobre la calidad y consistencia de la información de la base de datos del SIMAT, lo cual incide en la cifra de posibles estudiantes beneficiarios del PAE y afecta su focalización.

La Entidad en su respuesta explica las inconsistencias para algunos de los registros indicados por la CGR para los cuales se acepta lo mencionado por la ET. De igual forma, verificada la información el número de registros se ajustan, según las cifras indicadas en párrafos anteriores.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario por contravenir lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad citada.

### **Hallazgo No. 105. Reporte de información estrategia de alimentación escolar SIMAT Distrito de Santa Marta (D)**

La Resolución 7797 del 29 de mayo de 2015, establece: *“el proceso de gestión de la Cobertura educativa en las Entidades Territoriales Certificadas”*. En el Capítulo II, indica lo relacionado con: *“...LOS RESPONSABLES Y SUS COMPETENCIAS GENERALES EN EL MARCO DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA.”*, señalando en el Artículo 5, numeral 5, lo siguiente: *Artículo 5. Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas. Las ETC estarán a cargo de:*  
*5. Garantizar la calidad y veracidad de la información en el SIMAT, SIMPADE y el SICIED.*

De igual forma, respecto a las responsabilidades, en el Capítulo V de la misma Resolución: *“REPORTES DE INFORMACIÓN Y CRONOGRAMA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA”*, se indica lo siguiente en el Artículo 30, numeral 3: *Artículo 30. Responsabilidades de las Entidades Territoriales Certificadas con los reportes de información. Las ETC tendrán las siguientes responsabilidades con los reportes de información:*  
*3. Reportar las estrategias de permanencia en el SIMAT.*

En los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar (PAE), numeral 4, se establecen las responsabilidades y competencias de cada uno de los actores del PAE y el numeral 4.2.1 indica lo concerniente a las Secretarías de Educación, señalando que estas son las responsables de: *“...Seleccionar y alimentar continuamente la estrategia de alimentación escolar del Sistema Integrado de Matricula – SIMAT...”*.

De igual forma, el numeral 5.1.2 de los lineamientos mencionados, establece que: *“La Secretaría de Educación deberá asociar a los titulares de derecho focalizados en la estrategia de Alimentación Escolar del SIMAT. La inscripción se deberá realizar antes de iniciar la operación del PAE, La Secretaría de Educación deberá remitir en medio magnético al Programa de Alimentación Escolar del MEN, el listado definitivo de los establecimientos educativos seleccionados y de los titulares de derecho focalizados, en los formatos establecidos por el MEN, los cuales se consultan en la página web del Ministerio.”*

Comparada y revisada la información suministrada por el MEN relacionada con: la matrícula oficial y el formato Anexo 13A (el cual registra las estrategias de

permanecía con las que se benefician los estudiantes, entre ellas la del programa de alimentación escolar PAE) contra la información generada en el módulo de reportes del SIMAT, perteneciente a la estrategia de alimentación escolar del año 2015, para la Entidades Territoriales Certificadas (ETC) del departamento de Magdalena; se evidenciaron diferencias significativas en el número de estudiantes reportados por las ETC como titulares de derecho focalizados, según el formato establecido por el MEN, y la información registrada en el SIMAT, tal como se muestra en la siguiente tabla, para el Distrito de Santa Marta:

Cuadro No. 322.

Resumen diferencias entre información del MEN y la obtenida del SIMAT

No.	ENTIDAD TERRITORIAL CERTIFICADA (ETC)	TOTAL ESTUDIANTES				
		SIMAT *	QUE PUEDEN SER BENEFICIARIOS PAE*	ANEXO 13A MEN *	FORMATO NIÑO A NIÑO REMITIDO POR LA ETC AL MEN *	CONSULTA ESTRATEGIA EN SIMAT **
1	SANTA MARTA	87.369	80.342	15.360	No Entregada	7.024

Fuente: Información suministrada por el MEN. Cálculos y resumen realizado por la CGR.

\* Información suministrada por el MEN mediante oficio No. 2015-EE-098752 del 28-08-2015.

\*\* Consulta modulo reportes sistema SIMAT Nov-Dic 2015

La Entidad Territorial en su respuesta informa que ha tenido dificultades para la creación de la estrategia de alimentación escolar con diferentes fuentes de recursos, motivo por el cual no se pudo asociar la totalidad de los estudiantes beneficiarios del programa.

Se aceptan las aclaraciones dadas por la entidad frente a los inconvenientes técnicos, para la creación de una segunda estrategia en el módulo de estrategias del SIMAT. Sin embargo, no es entendible porque la variación en las cifras del anexo 13A el cual fue suministrado en el mes de agosto e indicaba una cifra de titulares de derecho beneficiarios del programa de 15.360 y realizada la consulta para el mes de noviembre esta cifra presenta una disminución registrando 7.024 titulares de derecho beneficiarios registrados en el módulo de estrategias del SIMAT.

Las situaciones evidenciadas se originan por las debilidades en la actualización, verificación y la validación de la información que es registrada en el SIMAT de los estudiantes que son atendidos por la Entidad Territorial y que reciben alimentación escolar.

Lo anterior, genera que no se tenga claridad en el número de estudiantes que son beneficiados con la estrategia, que no se cuente con información veraz que sirva para los análisis de política que deba hacer el MEN, además de incidir en el control del programa y evidenciar deficiencias en la planeación y ejecución del mismo.

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario por contravenir lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad citada.

**Hallazgo No. 106. Raciones entregadas instituciones educativas Distrito de Santa Marta (D)**

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

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

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

En visitas efectuadas por la CGR a Instituciones Educativas del Municipio de Santa Marta, con el acompañamiento de miembros de la comunidad educativa se realizó conteo uno a uno de las raciones entregadas a los estudiantes por el (los) operador(es) el día de la visita y este resultado se comparó con el número de estudiantes focalizados informados por la IE o publicados en el formato de visibilidad, estableciendo que en la mayoría de las IE no se entregaron el total de las raciones informadas por la IE y/o publicadas en el formato de visibilidad.

Cabe precisar que en algunas IE este ejercicio no pudo realizarse porque no se encontraba publicado el formato de visibilidad y/o la IE desconocía el número exacto de estudiantes beneficiarios del PAE. El detalle de las IE visitadas se puede observar en siguiente cuadro:

Cuadro No. 323.  
 Resumen Visitas IE Santa Marta

INSTITUCIÓN EDUCATIVA IE	OPERADOR (ES) *	ESTUDIANTES SEGÚN ACTA IE *	ESTUDIANTES SIMAT MEN **	ESTUDIANTES FOCALIZADOS SEGÚN ACTA *	FORMATO DE VISIBILIDAD *	VERIFICACIÓN ENTREGA VISITA CGR *
IE LICEO DEL SUR VICTOR DE LIMA SEDE CAMILO TORRES Fecha visita: 25 Septiembre 2015 147001004094	Asoalimtarce	Total alumnos: 1126 Estudiantes sede Camilo Torres: 176	TOTAL ESTUDIANTES IE: 1116 SEDE SE: 1 Principal: 737 SEDE 2: 2 CAMILO TORRES: 171 SEDE 3: 208	Complemento Alimentario AM: 178	Según formato de visibilidad tiene asignados 178 cupos.	En la Sede Camilo Torres se deben entregar: 178 raciones y se entregaron 163, quedando pendiente un curso que no asistió al comedor por que se encontraba en una actividad Cultural.
IED CAMILO TORRES GAIRA 247001001286 Fecha visita: 25 Septiembre 2015	Asoalimtarce	Total Estudiantes sede principal: 1162 JM:478 JT:427 JN:257	TOTAL ESTUDIANTES IE: 1994 SEDE SE: 1 Principal: 1263 SEDE 2: 731 SEDE 3: 208	Desayunos: 300 Almuerzos: 212	No se evidencio el formato.	En la IE Principal Camilo Torres se deben entregar para el DESAYUNO: 300 raciones y se entregaron 267 y se acabaron a pesar de que se entregaron a 3 cursos de bachillerato, no beneficiarios. Para el ALMUERZO: se deben entregar 212 raciones y se entregaron 214.
IED SIMON BOLÍVAR 247001002711 Fecha visita: 28 Septiembre 2015	No hay servicio.	Total Estudiantes: 1050	TOTAL ESTUDIANTES IE: 1050 UNA SOLA SEDE	No hay servicio en la IE	N/A	No hay servicio de restaurante a pesar que esta institución atiende población desplazada, focalizada en el programa de familias en acción y están registrados en el RUPD.
IED GABRIELA MISTRAL SEDE MARIA AUXILIADORA 147001001702 Fecha visita: 28 Septiembre 2015	Asoalimtarce	Total Estudiantes de la sede: 206	TOTAL ESTUDIANTES IE: 608 SEDE SE: 1 Principal: 297 SEDE 2: 2 KINDER MARIA AUX: 311	Complemento AM:206	Según formato de visibilidad tiene asignados 206 cupos en complemento AM.	No se conteo.
IED LICEO SAMARIO 847001000005 Fecha visita: 28 Septiembre 2015	Asoalimtarce	Estudiantes sede principal: 1479	TOTAL ESTUDIANTES IE: 2180 SEDE SE: 1 Principal: 1579 SEDE 2: 601	Sede principal Almuerzo: 350	Según formato de visibilidad tiene asignados 350 cupos operador Asoalimtarce.	En la Sede Principal se verificó la entrega de: 134 raciones de un total de 350.

**Fuente:** Resumen realizado por la CGR.

\*Información suministrada por las IE visitadas y consignada en Actas suscrita por la CGR.

\*\*Información suministrada por el MEN mediante oficio No. 2015-EE-098752 del 28-08-2015.

Por otra parte, no se evidencia que durante las visitas de supervisión y/o interventoría de los contratos PAE se realice control del número de raciones entregadas y en general los Comités de Alimentación Escolar no hacen presencia para vigilar el desarrollo de la entrega de las raciones a los titulares de derecho de las IE.

Las planillas de entrega de raciones presentadas por los operadores 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 IE y consumido alimento todos los días, lo cual no es coherente con las planillas de control de asistencia que manejan los docentes y menos con el ejercicio realizado aleatoriamente en vista por la CGR.

En respuesta entregada por la Entidad se explica el proceso de entrega de suministros a las IE e indica que es responsabilidad del supervisor del convenio ejercer el control y vigilancia del mismo, así como verificar la debida ejecución de este. Sin embargo, tal como lo evidenció la CGR en visita a diferentes IE no se realizó la entrega total de complementos, de igual forma no se observó que se realice control a las raciones entregadas.

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

Este hallazgo tiene presunto alcance disciplinario por contravenir lo dispuesto en los artículos 84 de la Ley 1474 de 2011, 34 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad citada.

#### **4.5.3. Municipio de Aracataca**

##### **Hallazgo No. 107. Cumplimiento de Lineamientos PAE Municipio de Aracataca. (D)**

A continuación se describen las principales deficiencias detectadas en las visitas realizadas al ente territorial y a las Instituciones Educativas, que permiten evidenciar ineficacia y falta de oportunidad de los procesos de supervisión y control, afectando el normal desarrollo del programa e incumpliendo lo contenido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011:

**Diagnóstico Situacional:** En el Municipio de Aracataca-Magdalena, no se ha elaborado diagnóstico situacional, que permitiera realizar una adecuada y oportuna planeación del programa PAE.

##### Institución Educativa Departamental Fossy Marcos María:

**Comité PAE:** El rector de la Institución Educativa indicó que existe acta de conformación del Comité, pero que no se han realizado reuniones de dicho