

## INFORME RESULTADOS

**ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE- Y  
PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER,  
MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, OCAÑA, PAMPLONA Y VILLA DEL  
ROSARIO  
VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE 2016**

**CGR-CDSS No. 102**  
**Noviembre de 2016**

**INFORME RESULTADOS**  
**ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE- Y**  
**PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER,**  
**MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA, OCAÑA, PAMPLONA Y VILLA DEL**  
**ROSARIO**  
**VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016**

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora General de la República	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Ejecutivo de Auditoría	Rafael Sanín Blanco
Supervisor Encargado	Jorge Alonso Camargo Ramírez
Responsable Actuación	Carlos Alberto Martínez Bernal
Equipo Auditor	María Elsy Pineda Pineda Luis Antonio Vera Ayala Alfonso Eduardo Montejo Martínez Oscar Sayago Rivera Claudia Liliana Boada Osorio Carlos Alvey Valencia Roza Ana Isabel Peña Reyes José Abilio Martínez Rincón William Antonio Támara Rivera Samuel Alberto Sandoval Camacho

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
<b>1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL</b>	5
<b>2. HECHOS RELEVANTES</b>	7
2.1. CONTRATACIÓN	7
2.1.1. Operadores	7
2.1.2 Modalidades de contratación	8
<b>3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO</b>	9
3.1. HALLAZGOS	12
3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO	12
<b>4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS</b>	13
4.1. CUMPLIMIENTO DE LA CONTRATACIÓN PAE VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE 2016	13
4.1.1 Planeación contractual	13
4.1.2 Presupuesto ejecutado	17
4.1.3 Fuentes de financiación	20
4.1.4 Población atendida	21
4.2 CUMPLIMIENTO LINEAMIENTOS DEL PAE	22
4.2.1 Focalización y priorización	22
4.2.2 Entrega de raciones	38
4.2.3 Verificación lineamientos	51
4.3 CUMPLIMIENTO DE OBJETOS CONTRACTUALES, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.	57
4.3.1 Pagos convenios y/o contratos	57
4.3.2 Liquidación de convenios y/o contratos	57
<b>5. MATRIZ DE HALLAZGOS</b>	71

84111-

Doctor  
FRANCISCO JAVIER CARDONA  
Ministro de Educación Nacional (e)  
Calle 43 No. 57-17 CAN  
Bogotá, D. C.

Doctor  
WILLIAM VIILLAMIZAR LAGUADO  
Gobernador Departamento Norte de Santander  
Avenida 5, calle 14, Palacio de Gobierno  
San José de Cúcuta

Doctores  
CÉSAR OMAR ROJAS AYALA  
Alcalde municipio de San José de Cúcuta  
Calle 11 No. 5-41, Palacio de Gobierno  
San José de Cúcuta

MIRIAM DEL SOCORRO PRADO CARRASCAL  
Alcalde municipio de Ocaña  
Carrera 12 # 10-42 Palacio de Gobierno  
Ocaña, Norte de Santander

RONALD MAURICIO CONTRERAS FLÓREZ  
Alcalde municipio de Pamplona  
Calle 5 Carrera 6 Palacio de Gobierno  
Pamplona, Norte de Santander

PEPE RUÍZ PAREDES  
Alcalde municipio de Villa del Rosario  
Carrera 7 No. 4-71 Palacio de Gobierno  
Villa del Rosario, Norte de Santander

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Actuación Especial al Programa de Alimentación Escolar-PAE Departamento Norte de Santander y municipios de San José de Cúcuta, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario; reglamentada por las Resoluciones Nos. 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, emanadas por este ente de control.

## 1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Evaluar los resultados de la inversión realizada con Recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y Transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación Nacional al Programa de Alimentación Escolar - PAE durante las vigencias 2015 y primer semestre 2016, en el Departamento de Norte de Santander y los Municipios de San José de Cúcuta, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario.

Los objetivos específicos planteados fueron los siguientes:

- a. Verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la contratación de estas modalidades de alimentación en las vigencias 2015 y primer semestre 2016.
- b. Establecer si en las vigencias objeto de la actuación, se cumplieron los lineamientos técnico-administrativos del programa PAE.
- c. Verificar el manejo de los recursos asignados al programa, por parte de los diferentes actores que participan en su ejecución (cumplimiento de objetos contractuales), evaluación y seguimiento.

El cuarto objetivo referente a la revisión de paquetes nutricionales de niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes, no se realizó debido a que no se ejecutaron ni se invirtieron recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y Transferencias del Ministerio de Educación Nacional en paquetes nutricionales dirigidos a niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes, en ninguno de los municipios objeto de la Actuación Especial.

La muestra contractual se tomó a partir de la contratación suscrita con recursos financiados por el Ministerio de Educación Nacional y/o recursos del Sistema General de Participaciones, del Ministerio, la Gobernación del Departamento Norte de Santander y los municipios de San José de Cúcuta, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario.

A continuación se relaciona el presupuesto auditado en la presente actuación:

Cuadro No.1  
Presupuesto Vigencia 2015 - 2016

Vigencia 2015			
Departamento Norte de Santander			
OPERADOR / ETC	VALOR CONTRATADO	VALOR PRESUPUESTADO	VALOR AUDITADO
Ministerio de Educación Nacional y Corporación Educativa Paz y Futuro	\$ 13.203.825.840	\$ 13.203.825.840	\$ 13.203.825.840
Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Prosperar Colombia	\$ 6.278.175.288	\$ 6.278.175.288	\$ 6.278.175.288
Ministerio de Educación Nacional y Corporación Educativa Paz y Futuro	\$ 3.093.201.000	\$ 3.093.201.000	\$ 3.093.201.000
<b>Total departamento Norte de Santander</b>	<b>\$ 22.575.202.128</b>	<b>\$ 22.575.202.128</b>	<b>\$ 22.575.202.128</b>
Municipio de Cúcuta y Consorcio alimentación escolar Cúcuta 2015	\$ 10.920.092.568	\$ 10.920.092.568	\$ 10.920.092.568
<b>Total municipio de San José de Cúcuta</b>	<b>\$ 10.920.092.568</b>	<b>\$ 10.920.092.568</b>	<b>\$ 10.920.092.568</b>
Municipio de Ocaña y con la Asociación de Bachilleres de la Comunidad Parroquial San Nicolás de Tolentino	288.650.000	288.650.000	288.650.000
<b>Total municipio de Ocaña</b>	<b>\$ 288.650.000</b>	<b>\$ 288.650.000</b>	<b>\$ 288.650.000</b>
Municipio de Pamplona y la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro	\$ 84.504.000	\$ 84.504.000	\$ 84.504.000
<b>Total municipio de Pamplona</b>	<b>\$ 84.504.000</b>	<b>\$ 84.504.000</b>	<b>\$ 84.504.000</b>
Municipio de Villa Rosario			
Municipio Villa Rosario -Corporación Servicios Integrales Norte Amigo.	\$ 156.986.473	\$ 156.986.473	\$ 156.986.473
<b>Total municipio de Villa Rosario</b>	<b>\$ 156.986.473</b>	<b>\$ 156.986.473</b>	<b>\$ 156.986.473</b>
<b>Total 2015</b>	<b>\$ 34.025.435.169</b>	<b>\$ 34.025.435.169</b>	<b>\$ 34.025.435.169</b>
Primer semestre 2016			
Departamento Norte de Santander			
Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	\$ 14.179.965.595	\$ 14.179.965.595	\$ 14.179.965.595
Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	1.980.000.000	1.980.000.000	1.980.000.000
Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	21.746.952.000	21.746.952.000	21.746.952.000
<b>Total departamento Norte de Santander</b>	<b>\$ 37.906.917.595</b>	<b>\$ 37.906.917.595</b>	<b>\$ 37.906.917.595</b>
Municipio de San José de Cúcuta			
Municipio de San José de Cúcuta y Unión Temporal DADLE VOSOTROS DE COMER	\$ 19.434.964.536	\$ 19.434.964.536	\$ 19.434.964.536
<b>Total San José de Cúcuta</b>	<b>\$ 19.434.964.536</b>	<b>\$ 19.434.964.536</b>	<b>\$ 19.434.964.536</b>
<b>Total primer semestre 2016</b>	<b>\$ 57.341.882.131</b>	<b>\$ 57.341.882.131</b>	<b>\$ 57.341.882.131</b>

Fuente: Secretaría Departamental

## 2. HECHOS RELEVANTES

### 2.1 CONTRATACIÓN

#### 2.1.1 Operadores

En el siguiente cuadro se presenta la información correspondiente a la contratación que se suscribió para atender el Programa de Alimentación Escolar en el Departamento de Norte de Santander y los municipios de San José de Cúcuta, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario, durante la vigencias 2015 y primer semestre de 2016.

Cuadro No. 2  
 Relación contratos vigencias 2015 y primer semestre de 2016 para desarrollo del PAE en el Departamento de Norte de Santander

ENTIDAD	TIPO DE CONTRATO Y MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	FUENTE DE RECURSOS	OPERADOR / ETC	VALOR INICIAL DEL CONTRATO
VIGENCIA 2015				
Ministerio de Educación Nacional	Contrato de aporte No. 396 del 06 de febrero de 2015- Contratación Directa	MEN	Ministerio de Educación Nacional y Corporación Educativa Paz y Futuro	\$ 13.203.825.840
Ministerio de Educación Nacional	Contrato de aporte No. 1235 del 28 de agosto de 2015- Contratación Directa	MEN	Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Prosperar Colombia	\$ 6.278.175.288
Gobernación departamento Norte de Santander	Convenio interadministrativo No. 645 de 2015- Licitación Pública	MEN	Ministerio de Educación Nacional y Corporación Educativa Paz y Futuro	\$ 3.093.201.000
PRIMER SEMESTRE DE 2016				
Gobernación Departamento Norte de Santander	Convenio de Asociación No. 0003 del 25 de enero de 2016- Contratación directa	DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER- Bolsa Común	Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	\$ 14.179.965.595
Gobernación Departamento Norte de Santander	Convenio de Asociación No. 0053 del 06 de mayo de 2016 y un contrato adicional del 15 de abril de 2016- Contratación directa	DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER – Bolsa Común	Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	\$ 2.079.000.000
Gobernación Departamento Norte de Santander	Convenio de Asociación No. 00068 del 23 de mayo de 2016- contratación Directa	DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER- Bolsa Común	Corporación para el Desarrollo Social TANAI JAWA	\$ 22.834.299.600
MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CUCUTA VIGENCIA 2015				

ENTIDAD	TIPO DE CONTRATO Y MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	FUENTE DE RECURSOS	OPERADOR / ETC	VALOR INICIAL DEL CONTRATO
Municipio San José de Cúcuta	Contrato de suministro No. 121 del 24 de febrero de 2015, plazo de ejecución 98 días del calendario académico- Licitación Pública	SGP -MEN	Municipio de Cúcuta y Consorcio Alimentación Escolar Cúcuta 2015	\$ 10.920.092.568
<b>MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA VIGENCIA 2016</b>				
Municipio San José de Cúcuta	Convenio de asociación No. 0133 de 2016, plazo 122 días del calendario escolar – Contratación Directa.	MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA- MEN	Municipio de Cúcuta y Unión Temporal DADLE VOSOTROS DE COMER.	\$ 19.434.964.536
<b>MUNICIPIO DE OCAÑA VIGENCIA 2015</b>				
Municipio de Ocaña	Contrato No. 07 del 26 de marzo de 2015-licitación Pública	Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – Programa de alimentación escolar, según registro presupuestal No. 0474 de 27 de marzo de 2015.	Municipio de Ocaña y con la Asociación de Bachilleres de la Comunidad Parroquial San Nicolás de Tolentino	\$288.750.000
<b>MUNICIPIO DE PAMPLONA VIGENCIA 2015</b>				
Municipio de Pamplona vigencia 2015	El convenio No. 154 del 2015 suscrito el 12 de junio del 2015.- Contratación Directa	Recursos propios	Municipio de Pamplona y la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro	\$ 84.504.000,00
<b>MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO VIGENCIA 2015</b>				
Municipio de Villa del Rosario vigencia 2015	Convenio de Asociación Nro. 008/ Contratación directa	Recursos SGP	Municipio Villa Rosario - Corporación Servicios Integrales Norte Amigo.	\$171.986.474

Fuente: MEN y entidades territoriales

Proyectó: Equipo auditor

## 2.1.2 Modalidades de selección

La contratación efectuada para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar PAE, en el Departamento de Norte de Santander, durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016, la suscribieron el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento y los municipios de San José de Cúcuta, Pamplona, Ocaña y Villa del Rosario, objeto de estudio en la Actuación Especial, bajo dos modalidades: Contratación Directa y Licitación Pública tal como se enunció en el cuadro No. 1.



### 3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

El Departamento de Norte de Santander en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar (PAE), ha venido desmejorando la finalidad del Programa, por cuanto se observa una diferencia entre la clase de ración, que se otorgó a los titulares del derecho (beneficiarios del programa) entre las vigencias 2015 y 2016.

Lo expuesto, contraría sustancialmente lo expresado en el numeral 13 de los considerandos del Convenio No. 003 de 2016 suscrito entre la Gobernación de Norte de Santander y el operador Tanai Jawa, el que menciona: *“Que el Gobernador del Departamento de Norte de Santander certificó y evaluó por escrito la idoneidad y experiencia de la implementación de estrategias que favorezcan la seguridad alimentaria y nutricional de la población, contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de individuos grupos y comunidades desarrollando programas encaminados a la construcción de tejido social que posibilite una cultura de convivencia y relación, basadas en el respeto, la solidaridad, la resolución pacífica de conflictos y el reconocimiento a la diversidad y a la pluralidad, según certificado anexo.”*, pues, se sacrificó la calidad de la ración (cantidad nutricional), en aras de cumplir metas de cobertura.

Lo anterior se corrobora al determinar que para la vigencia 2015, cuando el PAE todavía lo manejaba el MEN, las 53.801 raciones Almuerzos Preparados en Sitio - APS, que contiene mayor grado de nutrientes para el titular del derecho eran el 64% del total de las raciones diarias que se entregaban en el Departamento representadas en 83.618 raciones; a partir del año 2016, cuando la responsabilidad es del Departamento Norte de Santander, quedaron establecidas 55.541 APS raciones almuerzos, las cuales representan el 48% del total de las raciones diarias a entregar que corresponden a 116.000 raciones.

Las raciones del complemento industrializado se incrementaron en el 102%, pasando de 29.817 raciones diarias en 2015, a 60.459 raciones diarias en 2016; así mismo, respecto de raciones almuerzos preparados en sitio, solo alcanzaron un incremento del 3.2%, pasando de 53.801 raciones diarias en 2015, a 55.541 raciones diarias en 2016; en donde la administración departamental tomó la decisión de disminuir el porcentaje de raciones – Almuerzo preparado en sitio-APS a entregar, las cuales tienen mayor contenido calórico, incrementando la entrega de ración CAJM o CAJT- refrigerio; sin tener en cuenta los resultados estadísticos del estado nutricional de los niños en edad escolar del departamento, que para la vigencia 2015 eran desalentadores, tal como lo señala el Instituto Departamental de Salud en el Boletín Departamental Nutricional para la vigencia 2015.

Es evidente que el Departamento de Norte de Santander, sin tener un estudio técnico está desmejorando en un 10% el valor calórico por día que requiere el

titular del derecho de la región, pues, el complemento alimentario proporciona el 20% de las calorías diarias al grupo etario y el almuerzo aporta el 30% diario de lo recomendado para los beneficiarios, según los lineamientos técnicos del PAE.

En conclusión, el PAE en Norte de Santander se viene ejecutando sin cumplir con el objetivo general del programa, que es acceso con permanencia al sistema educativo de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, fomentando estilos de vida saludables, mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario con los requerimientos nutricionales de las minutas patrón de los Lineamientos Técnicos; lo anteriormente expuesto basado en el incremento en un 102% de un año a otro, en la ración CAJM o CAJT y/o Complemento Industrializado y de tan sólo 3.2% del complemento Alimento Preparado en Sitio-APS Almuerzo.

Al evaluar los resultados de la inversión realizada con Recursos del Sistema General de Participaciones, sistema General de Regalías y transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación Nacional al Programa de Alimentación Escolar – PAE, durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016, en el departamento de Norte de Santander para los 39 municipios no certificados y para los municipios de San José de Cúcuta, Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario, identificó serias deficiencias que originaron once (11) hallazgos, de los cuales seis (6) presentan presunta incidencia fiscal por \$1.776.844.415, que quedaron inmersos en el presente informe, los cuales versan sobre los siguientes aspectos:

- ✓ Contratos celebrados simultáneamente para desarrollo del PAE en el Departamento Norte de Santander y sus 39 municipios no certificados, tanto por parte del Ministerio de Educación Nacional, como por la Gobernación y los municipios como Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario, en la vigencia 2015, sin coincidencia en los precios de la misma ración reconocida y pagada a los distintos operadores, situación que denota la falta de coordinación y congruencia entre los actores del Programa, generando con ello, uso ineficiente y antieconómico de recursos y por tanto incumplimiento de los índices de cobertura del Programa, registrando precios cancelados por las distintas clases de raciones, más elevados que los reconocidos por el MEN, sin mediar estudios de costos.
- ✓ Deficiencias en la etapa precontractual relacionadas con la priorización de Instituciones Educativas Oficiales y focalización de los titulares de derecho (escolares beneficiarios), incumpliendo lo reglamentado en los Lineamientos Técnico Administrativos, establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, durante la vigencia 2015.

- ✓ De igual manera, deficiencias en la calidad -inocuidad de las raciones- APS (almuerzo preparado en sitio) y raciones industrializadas ofrecidas por los operadores durante la vigencia 2015, las cuales no llenaron los requisitos considerados en los Lineamientos Técnicos, encontrándose por ejemplo: un porcentaje representativo, superior al 87% de muestras con análisis microbiológicos desfavorables, es decir no aptas para el consumo.
- ✓ De la población beneficiaria del PAE en la vigencia 2015, correspondiente a los Contratos 396 y 1235, suscritos por el MEN, se detectaron 1.297 alumnos en 20 municipios analizados, recibiendo más de una ración.
- ✓ Igual situación se comprobó en la ejecución del Contrato 0645 suscrito por la Gobernación de Norte de Santander para la zona del Catatumbo, detectando 83 beneficiarios del PAE recibiendo doble ración, en la misma sede en la cual se encontraba matriculado o en sede diferente.
- ✓ Otra situación irregular evidenciada en la entrega de raciones a titulares de derecho, fue hallada en la revisión de las planillas y confrontada con las novedades en el SIMAT que registran los alumnos retirados, dando como resultado niños y adolescentes que recibieron raciones, cuando ya no hacían parte de la matrícula oficial, es decir ya no eran alumnos regulares en el Sistema de Matrícula.
- ✓ Inexistencia de estudios de mercado en la etapa precontractual, que les permitiera a los Entes Oficiales contratantes, determinar los costos por ración de acuerdo con la modalidad de la misma.
- ✓ Por otra parte, también se detectaron deficiencias en los mecanismos de control, seguimiento y monitoreo, tanto de los supervisores de los contratos como de los contratistas de apoyo a la supervisión o interventoría, que no detectaron las irregularidades que se identificaron y que permitieron el reconocimiento y pago de raciones no procedentes, en detrimento de los recursos del estado para el Programa.
- ✓ De igual manera, se detectó que la Gobernación de Norte de Santander reconoció y pago raciones alimentarias a alumnos matriculados y registrados en una Institución Educativa de carácter privado.

Durante el desarrollo de esta Actuación Especial, el Ministerio de Educación Nacional- MEN informó a este Ente de control, que respecto a los contratos 396 y 1235 de 2015, al evidenciarse las deficiencias en la prestación del servicio descritas en este informe, se ha originado un proceso por posible incumplimiento

contractual para lo cual convocó a los dos Operadores de sendos contratos a audiencia reglamentada por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 "Estatuto Anticorrupción" para que presenten sus descargos.

Por otra parte, el presente informe será insumo principal para dar respuesta de fondo a la denuncia 2016-102956-80544-D, la cual versa sobre presuntas irregularidades en la ejecución del programa PAE en el Departamento de Norte de Santander.

### 3.1 HALLAZGOS

Se consolidaron once (11) hallazgos, todos con presunta connotación disciplinaria y seis (6) hallazgos con alcance fiscal por \$1.776.844.415.

### 3.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

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

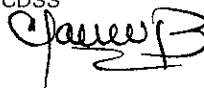
El Plan de Mejoramiento debe ser registrado en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes- SIRECI- dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución número 7350 de 29 de noviembre de 2013.

Con el propósito de activar en el aplicativo SIRECI la funcionalidad para la suscripción del plan de mejoramiento; una vez reciba el informe, de manera inmediata, la entidad deberá reportar la fecha de recepción del informe a los correos [soporte\\_sireci@contraloria.gov](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov). El incumplimiento de esa entidad en el reporte de esta fecha solicitada, no modifica los términos para la suscripción del plan de mejoramiento.

Bogotá, D. C.

**JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS**  
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo / Directora de Vigilancia Fiscal CDSS  
Revisó: Claudia Isabel Beltrán Nocua / Coordinadora de Gestión  
Jorge Alonso Samargo Ramírez/Supervisor Encargado  
Elaboró: Equipo Auditor.



## 4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

La Actuación Especial realizada al Programa de Alimentación Escolar PAE durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016 al Departamento Norte de Santander y municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Ocaña y Pamplona, presentó los siguientes resultados:

### 4.1 CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD QUE REGULA LA CONTRATACIÓN DE LAS MODALIDADES DE ALIMENTACIÓN EN LAS VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE 2016.

#### 4.1.1 Planeación contractual

##### **Hallazgo No. 1. Principio de planeación Convenio de Asociación 008 2015 municipio de Villa del Rosario. (D).**

La función administrativa es primordial en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en cumplimiento de los fines del Estado.

Para el éxito de la contratación estatal, es necesario un plan que consolide y priorice las necesidades a través de estudios orientados a establecer mecanismos económicos, técnicos, legales, transparentes y adecuados.

Así mismo, en los procesos de contratación estatal, son deberes de los funcionarios públicos, elaborar estudios previos que contengan específicamente todos los requisitos para satisfacer la necesidad plasmada en ellos, y la elaboración de pliegos de condiciones, sin ambigüedades ni omisiones que permitan su control, dado que se están invirtiendo recursos públicos.

De acuerdo con la legislación vigente, se tienen actividades específicas para el funcionario que sea asignado para ejercer la Supervisión del convenio o contrato; las cuales deben ser cumplidas a cabalidad, para velar el cumplimiento de las obligaciones de las partes, el plazo, la cantidad y calidad de los bienes y servicios contratados y elaborar informes con el seguimiento a la ejecución del contrato y o convenio, cada vez que se realicen los pagos respectivos y la liquidación del mismo.

Las fuentes de criterio tenidas en cuenta fueron:

Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 80 de 1993, artículo 3 de los fines de la contratación estatal; artículo 4 de los deberes y derechos de las entidades estatales; artículo 26 principio de responsabilidad.

Lineamientos Técnico administrativos del PAE, versión transitoria julio de 2014, expedidos por el MEN.

Ley 1474 de 2011, artículo 87 maduración de proyectos.

Decreto 1510 de 2013, artículo 15. Las entidades estatales deben hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo; artículo 20 estudios y documentos técnicos; artículo 22 pliego de condiciones.

En desarrollo de la Actuación Especial a los recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y Transferencias Nacionales del Ministerio de Educación Nacional, vigencias 2015 y primer semestre de 2016, para el Programa de Alimentación Escolar, se identificó que el municipio de Villa del Rosario suscribió el Convenio de Asociación No. 008 de 2015 con la Corporación Servicios Integrales del Norte Amigos, para la entrega de refrigerios en desarrollo del PAE en 3 sedes escolares del municipio.

En análisis realizado a los documentos previos a la suscripción del Convenio de Asociación No. 008 de 2015, se identificaron deficiencias en la etapa precontractual así:

En los estudios previos contemplados en nueve (9) páginas de archivo PDF, se enuncia, en el objeto a contratar, el nombre del Contratista Corporación de Servicios Integrales del Norte Amigos (Página 2 de los mismos).

En la descripción técnica y económica de los estudios previos, en la página 2, se enuncia nuevamente el nombre del Contratista Corporación Servicios Integrales

del Norte Amigos, en lo referente a la descripción de los participantes... *“personal que vincule la Corporación Servicios Integrales del Norte Amigos”*.

En los estudios previos se enuncia Análisis técnicos, sin embargo no se desarrolló este ítem.

El Ministerio de Educación Nacional - MEN, expidió los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE, versión transitoria de julio de 2014, los cuales deberían aplicarse para este convenio; sin embargo, aun cuando se trata de un convenio para ejecución del Programa Nacional de Alimentación Escolar, no se hace alusión en ninguno de los documentos previos ni contractuales; ellos son importantes para el desarrollo del PAE porque direccionan todo el Programa y establecen entre otras cosas, las minutas en cantidad y calidad de los alimentos a suministrar: raciones tanto almuerzos como refrigerios, para los alumnos beneficiarios del Programa de acuerdo con las edades de los estudiantes, con indicación de los contenidos de proteínas, carbohidratos y vitaminas necesarios.

En lo relacionado con Metodología, establece: *“suministrar refrigerios que cuenten con la parte nutricional que necesitan los niños, niñas adolescentes para su normal...”*, en la página 3, sin embargo, no detalla cuantos refrigerios, cuales Instituciones Educativas focalizadas y los criterios para ello.

Inexistencia de la descripción correspondiente a la parte nutricional de la ración – refrigerio y menos la exigencia en cantidad y calidad de los alimentos de acuerdo con el contenido proteínico, calórico y alimenticio de la ración refrigerio a suministrar, de acuerdo con la exigencia técnica de los Lineamientos PAE 2014, situación que permitió al contratista entregar los refrigerios en las cantidades y calidades que quiso, sin que existiera mecanismo de control por parte del Municipio; lo único que se registra es el cuadro siguiente:

Cuadro No. 3  
Refrigerios Entregados Municipio de Villa del Rosario

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES
Yogurt	Kumis	Jugo Tropical	Avena	Leche Saborizada
Galleta	Roscón o Churro de Bocadillo	Galleta	Pan azucarado	Galleta

Fuente: Municipio de Villa del Rosario  
Proyectó: Equipo Auditor

La propuesta del Operador es copia de los estudios previos respecto de los alimentos a ofrecer, sin especificación de cantidades y calidades, ni contenido proteínico y alimenticio de las raciones a entregar.

En los estudios previos no se evidencia estudio de costos y de mercado que realizara el Municipio, para determinar el valor estimado del convenio ni la justificación del precio reconocido y pagado por cada ración a entregar; ni se establece como referencia que el Ministerio de Educación Nacional, entregaba en Instituciones Educativas del municipio ración refrigerio a \$971, que incluía un lácteo, un cereal (pan, galleta) y un dulce (bocadillo, dulce, panelita).

Dentro de los documentos de la etapa de planeación, no existe acto administrativo de la administración municipal que establezca la justificación para adelantar la contratación directa.

El listado de los alumnos matriculados en las tres Instituciones Educativas focalizadas, que serían beneficiarios de los refrigerios no se encontró, únicamente se describe en los estudios previos el número de alumnos, como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 4**  
Instituciones Educativas Municipio de Villa del Rosario

Cifras en pesos

COLEGIOS	SEDES	ALUMNOS	VALOR UNITARIO	DÍAS	VALOR TOTAL
Colegio la Frontera	Principal	646	\$ 1.800	55	\$63.954.000
Colegio San Antonio	Principal	300	1.800	55	29.700.000
Colegio Luis Gabriel Castro	San Pedro	600	1.800	55	59.400.000
Gastos legales					3.779.600
Gastos administrativos					15.000.000
<b>TOTAL</b>					<b>\$171.986.474</b>

Fuente: Municipio Villa del Rosario  
Proyectó: Equipo Auditor

Hubo incumplimiento de los lineamientos técnicos, en lo que respecta a la complementariedad y articulación que debe existir entre la Entidad Territorial no certificada con el Ente que ejecutaba el PAE para el municipio de Villa del Rosario en la vigencia 2015 que era el Ministerio de Educación Nacional, para determinar los costos de la ración a suministrar.



Esta situación se presentó debido a la inaplicación de la normatividad vigente, respecto de la etapa precontractual estatal, generado por el incumplimiento de los principios de planeación, responsabilidad y transparencia establecidos en las normas que rigen la Contratación Estatal, lo cual genera bienes y servicios que no satisfacen plenamente la necesidad establecida en cantidad y calidad, generando deficiente gestión de recursos públicos.

En la respuesta surtida por la titular de la cartera de Cultura, Turismo y Educación del Municipio de Villa del Rosario, del 9 de noviembre de 2016, establece que “*.....revisados los archivos correspondientes al contrato Nro. 008 de 2015 de refrigerios, no se encontraron anexos referentes a la parte nutricional (proteínico, calórico y alimenticio) donde se estipule la ración de refrigerio a suministrar, solo existe el documento (propuesta) como soporte de los alimentos a suministrar semanalmente por estudiante beneficiario de este contrato, se evidencia que fueron recibidos directamente por las manipuladoras de cada institución educativa, Colegio Luis Gabriel Castro, Colegio La Frontera y Colegio San Antonio en la ejecución del Contrato Nro. 008 de 2015*”.

Por lo anterior, y dado que la respuesta de la Entidad no controvierte ni desvirtúa las irregularidades planteadas, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **4.1.2 Presupuesto ejecutado**

El Ministerio de Educación Nacional suscribió contratos, para la vigencia 2015, por \$22.575.202.128 para el departamento Norte de Santander, destinados a atender el Programa de Alimentación Escolar en los 39 municipios no certificados y, a la fecha, se han realizado pagos por \$19.919.327.923, es decir, lo correspondiente al 88%, como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 5**  
**Pagos Contratos Norte de Santander, Vigencia 2015**

Cifras en pesos

NÚMEROS CONTRATOS	VALOR CONTRATOS	VALORES PAGADOS	ENTIDADES CONTRATANTES	OBSERVACIÓN
396	13.203.825.840	11.440.172.630	Ministerio Educación Nacional y Corporación Social Paz y Futuro	
1235	6.278.175.288	5.596.855.543	Ministerio Educación Nacional y Fundación Prosperar Colombia	
645	3.093.201.000	2.882.299.750	Gobernación de Norte de Santander y Corporación Social Paz y Futuro	Presenta saldo a favor de la entidad de \$210.901.250.
<b>TOTALES</b>	<b>22.575.202.128</b>	<b>19.919.327.923</b>		

Fuente: Ministerio de Educación Nacional  
Proyectó: Equipo Auditor

En la vigencia 2016, el departamento de Norte de Santander suscribió los convenios de aportes No. 003, 053 y 068 con la Corporación Tanai Jawa para atender el programa de alimentación escolar PAE al inicio del calendario escolar y sus adiciones, de los cuales aún no se han realizado pagos, así:

**Cuadro No. 6**  
**Convenios Norte De Santander Vigencia 2016**

No. CONVENIO	OPERADOR	VALOR EN PESOS \$
Convenio 003	Tanai Jawa	9.453.310.397
Adición 1	Tanai Jawa	1.761.827.517
Adición 2	Tanai Jawa	2.964.827.681
Convenio 053	Tanai Jawa	1.980.000.000
Convenio 068	Tanai Jawa	21.726.952.000
<b>TOTAL 2016</b>		<b>31.886.917.595</b>

Fuente: Departamento Norte de Santander  
Proyectó: Equipo Auditor

El municipio de Pamplona realizó pagos por \$52.942.530 quedando pendiente reservas por \$31.561.470, como se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 7  
Pagos Convenio Municipio Pamplona, vigencia 2015

Cifras en pesos

CONVENIO	VALOR	VALORES PAGADOS	ENTIDADES CONTRATANTES	FUENTE DE FINANCIACIÓN
154	\$ 84.504.000	\$ 52.942.530	Municipio de Pamplona y Corporación Social y Educativa Paz y Futuro	Ingresos corrientes de libre destinación, recursos propios

Fuente: Municipio de Pamplona  
Proyectó: Equipo Auditor

A continuación se relacionan los comprobantes de egreso que se originaron con ocasión de los pagos al Operador del Convenio de Asociación municipio de Villa del Rosario No. 008 de 2015:

Cuadro No. 8  
Convenios Villa del Rosario

Cifras en pesos

COMPROBANTE EGRESO	VALOR CONVENIO 008 DE 2015	DESCUENTOS – ESTAMPILLAS Y RETENCIÓN	VALOR PAGADO
CE No. 00589 del 26 de mayo de 2015	\$78.493.237	\$7.535.400	\$70.957.837
CE No. 00741 del 25 de junio de 2015	47.095.942	4.521.600	42.574.342
CE No. 01114 del 02 de septiembre de 2015	15.000.000	540.000	14.460.000
CE No. 1256 del 06 de octubre de 2015	16.397.294	589.900	15.807.394
<b>TOTALES</b>	<b>\$156.986.473</b>	<b>\$13.189.900</b>	<b>\$143.799.573</b>

Fuente: Municipio de Villa del Rosario  
Proyectó: Equipo Auditor

Comprobantes de egreso que se originaron con ocasión de los pagos al Operador del Convenio de Asociación municipio de Ocaña No. 007 de 2015:

Cuadro No. 9  
Pagos Convenio Municipio de Ocaña

Cifras en pesos

COMPROBANTE EGRESO	VALOR CONVENIO 007 DE 2015	DESCUENTOS – ESTAMPILLAS Y RETENCIÓN	VALOR CANCELADO
1367	25.024.902,24	\$ 2.502.491,00	\$22.522.411,24
1439	26.949.894,00	2.694.989,00	24.254.905,00
1760	25.024.902,24	2.502.491,00	22.522.411,24
2091	36.574.857,12	3.657.485,00	32.917.372,12
2394	36.574.857,12	3.657.485,00	32.917.372,12
2917	42.349.834,56	4.234.983,00	38.114.851,56
3046	34.649.864,00	3.464.987,00	31.184.877,00
3660	61.501.349,56	6.150.136,00	55.351.213,56
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 288.650.461,00</b>	<b>\$ 21.165.077,00</b>	<b>267.485.384,00</b>

Fuente: Municipio de Ocaña  
Proyector: Equipo Auditor

#### 4.1.3 Fuentes de financiación

Las fuentes de financiación para los convenios y contratos suscritos por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de Norte de Santander para atender el programa de alimentación en los 39 municipios se detallan a continuación:

Cuadro No. 10  
Fuentes de Financiación Vigencia 2015

Cifras en pesos

Convenio o Contrato	CDP	Fuentes de Financiación	Valor
396	39315 del 2015-01-14, MEN	Recursos de la Nación	\$13.203.825.840.
1235	CDP 135515 del 2015-07-16 MEN	Recursos de la Nación	\$ 6.278.175.288
645	CDPS 001834 y 001835 del 14-07-2015	SGP Alimentación Escolar	\$ 3.093.201.000
003	No. 000055 de 18-01- 2016	SGP Alimentación Escolar	\$14.179.965.595
53	No. 1392 del 06-05-2016	SGP Alimentación Escolar	\$2.079.000.000

Fuente: MEN y Departamento Norte de Santander  
Proyector: Equipo Auditor

El municipio de San José de Cúcuta atendió el programa de alimentación escolar con recursos del MEN, SGP y recursos propios:

Cuadro No. 11  
Municipio San José de Cúcuta- Vigencias 2015 y 2016

Contratos	CDP	Fuentes de Financiación	Valor en \$
121/2015	No. 111	MEN, SGP y recursos propios	\$10.920.092.568
133/2016	No.000204, 000206 000207 y 000208	Recursos propios y la UT	\$19.434.964.536

Fuente: MEN y ente territorial, Proyectó: equipo auditor

Así mismo, los municipios de Ocaña, Pamplona y Villa del Rosario, presentaron las siguientes fuentes de financiación:

Cuadro No. 12  
Municipios de Ocaña, Pamplona, Villa Del Rosario

Convenios y Contratos	CDP	Fuentes de Financiación	Valor en \$
Ocaña Contrato No. 07 / 2015	CDP 004 del 2 de enero 2015	SGP	\$288.750.000
Pamplona Convenio No. 154/2015	No. 520001 del 20-05-2015	Ingresos corrientes de libre destinación-recursos propios	\$84.504.000
Villa del Rosario	No. 000466 del 21-04-2015	SGP	\$156.986.474

Fuente: Entes Territoriales, Proyectó: Equipo Auditor

#### 4.1.4 Población atendida

##### ✓ Vigencia 2015

Durante la vigencia 2015 la población atendida en el programa PAE fue la siguiente:

Municipio de Pamplona, Contrato 154: Complemento alimentario en mejora de ración de 1.820 desayunos, mejora de ración de 2.700 almuerzos y mejora de desayunos industrializados de 1.180 durante 42 días calendario escolar.

Municipio de Ocaña, Contrato 007: 802 raciones alimentarias.

Municipio de Villa del Rosario 008: 1.546 raciones alimentarias (refrigerios).

Municipio de Cúcuta, Contrato 121: Complemento alimentario Industrializado 42.631 y ración preparada en sitio 15.990.

Departamento Norte de Santander (39 municipios no certificados), Contratos 396 y 1235. Complemento alimentario (refrigerio) 29817 y ración preparada en sitio 53801. Contrato 645: 20.700 raciones industrializadas (refrigerio).

✓ Vigencia 2016

En la vigencia 2016, el PAE en Norte de Santander atiende la siguiente población escolar:

Municipio de San José de Cúcuta, Convenio 0133: Complemento alimentario Industrializado 42.631 y ración preparada en sitio 15.990 para un total de 58.621 raciones.

Departamento Norte de Santander Convenio de Asociación Nro. 003: Complemento alimentario industrializado 60.959 y Alimento Preparado en Sitio 55.541 para un total de 83.618 raciones.

## 4.2 CUMPLIMIENTO DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DEL PROGRAMA PAE.

### 4.2.1 Focalización y priorización

En desarrollo del procedimiento relacionado con el análisis y aplicación del proceso de focalización de las Instituciones Educativas Oficiales para la ejecución del PAE en la vigencia 2015, se determinaron irregularidades en aplicación de los Lineamientos Técnico administrativos del PAE versión 2014, expedidos por el MEN, tal como se puede evidenciar con la estructuración del siguiente hallazgo:

#### **Hallazgo No. 2. Focalización PAE Contrato No. 121 de 2015. (D).**

Los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar (PAE) en los Criterios de priorización y focalización establecen: *“La alimentación es un derecho universal, y en este caso las familias, la sociedad y el Estado deben concurrir para garantizar el acceso universal a la alimentación escolar, aunando recursos de diversas fuentes. Sin embargo, ante la magnitud de la población escolar por debajo de la línea de pobreza en el país, y considerando la necesidad de garantizar el derecho a una buena alimentación, es necesario aplicar una estrategia de focalización, para la asignación de recursos públicos, de asistencia social y para la selección de los titulares de derechos de este tipo de programas. En el caso del PAE se focalizará por:*

- Zona Geográfica: Rural y Urbana.
- Condición de Vulnerabilidad: Población de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, ROM/gitanos), población víctima del conflicto armado, población con discapacidad.”

En el Contrato 121 de 2015 se señala como objeto: “Suministro de complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial en el municipio de San José de Cúcuta, acorde con los lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar del ministerio”.

- Minuta del contrato 121 de 2015
- Lineamientos Técnico Administrativos del PAE

El municipio de San José de Cúcuta en cuanto a la priorización y focalización de la población beneficiaria atendida tuvo una gestión ineficaz e ineficiente debido a que no cumplió con los criterios establecidos para tal fin en los lineamientos técnicos administrativos, ya que dichos lineamientos señalan como primera etapa de priorización la selección de las instituciones educativas en primera instancia, teniendo en cuenta su ubicación geográfica de acuerdo a los siguientes criterios:

- Primer criterio<sup>1</sup>: Instituciones educativas en el área rural especialmente aquellas que cuentan con un solo docente.
- Segundo criterio: Instituciones educativas que atiendan comunidades étnicas (Indígenas, afrocolombianos, raizales, ROM/gitanos, palenqueros).
- Tercer criterio: Instituciones educativas urbanas con alta concentración de población con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para el resto urbano, de acuerdo con la nueva metodología del SISBEN III. La asignación del programa de Alimentación Escolar se efectúa conforme con el peso (%) de la población con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para el resto urbano en la zona (localidad, sector, barrio, comuna) en que se ubica la institución.

De la información entregada por la Secretaría de Educación del municipio de Cúcuta se observa una marcada concentración en la prestación del servicio en zonas urbanas y una deficiente cobertura en la zona rural. Es así que en la zona rural, territorio prioritario en criterios de focalización, sólo el 50% del total de

---

<sup>1</sup> 3.5.1. Primera etapa: selección de las instituciones educativas, Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE), versión Julio de 2014

Centros Educativos Rurales (CER) fueron seleccionados para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar vigencia 2015.

Cuadro No. 13  
Alumnos Matriculados - Beneficiarios

NOMBRE INSTITUCIÓN	No. MATRICULADOS MES DE MARZO 2015	No. BENEFICIARIOS
CENT EDUC ESC RURAL EL CARMEN DE TONCHALÁ	303	0
COL PUERTO NUEVO	456	188
COL CAMILO TORRES	1156	0
CENT EDUC AGUALASAL	289	15
INST TEC JORGE GAITÁN DURÁN	1249	328
COL FRAY MANUEL ÁLVAREZ	501	0
INST TEC RAFAEL GARCÍA HERREROS	432	0
INST TEC BUENA ESPERANZA	747	41
<b>TOTAL</b>	<b>5133</b>	<b>572</b>
	<b>100%</b>	<b>11%</b>

Fuente: Planillas de registro de asistencia y control  
Proyectó: Equipo Auditor.

En cuanto a la población que el municipio de San José de Cúcuta planeaba atender, se observó que según los informes de supervisión del contrato se tenía planeado una población rural de 3.065 alumnos, de un total de 5.133 alumnos matriculados, lo que indica que incluso en la etapa de planeación no se tuvo en cuenta que primero debía focalizarse la población rural en su totalidad para luego proceder a prestar el servicio en zonas urbanas.

Cuadro No. 14  
Población a Atender – Contrato 121 de 2015  
Municipio de San José de Cúcuta

DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS MATRICULADOS	TOTAL MATRICULADOS	POBLACIÓN A ATENDER	COBERTURA DEL PAE
ZONA RURAL	5133	3065	59.71%
ZONA URBANA	108303	54943	50.73%
<b>TOTAL</b>	<b>113436</b>	<b>58008</b>	<b>51.13%</b>

Fuente: Informes de supervisión  
Proyectó: Equipo auditor.

Así mismo, en cuanto a la población atendida efectivamente con el contrato se observa que para la zona rural es significativamente menor a la cantidad que tenía planeado atender pues la administración municipal se había fijado como meta una atención de estudiantes en zona rural de 3065, mientras que por lo constatado en



las planillas de registro y control de asistencia, se observa que tan solo fueron atendidos 572 estudiantes, es decir, el 18.66% de la meta fijada por el municipio de Cúcuta y el 11.14% del total de alumnos que debieron haber sido priorizados y atendidos.

El municipio de San José de Cúcuta realizó gestión ineficiente en la etapa de planeación precontractual, específicamente en el desarrollo de procedimientos de focalización y priorización de los titulares de derecho del PAE, incumpliendo lo establecido en los lineamientos técnicos-administrativos vigentes para la ejecución del contrato 121 de 2015.

El hecho de que para la suscripción del contrato 121 de 2015, el municipio de Cúcuta no haya realizado de manera eficiente la focalización y priorización de los titulares de derecho del PAE de acuerdo con los lineamientos técnico – administrativos, conllevó a que a los niños, niñas y jóvenes matriculados en los centros educativos rurales y sus sedes del municipio de Cúcuta, no se beneficiaran del PAE en su totalidad para la vigencia 2015, violando el principio de equidad.

La respuesta surtida por la Secretaría de Educación del Municipio de San José de Cúcuta, señala lo siguiente: *“Si bien es cierto que el Municipio de Cúcuta cuenta con zona urbana y zona rural y que la Resolución 16432 de 2015 en su artículo 4.1.1.3 establece la prioridad en la Asignación de alimentación escolar a las sedes con jornada única, a las sedes rurales (Transición y Primaria), y efectivamente ese criterio fue el que se tuvo en cuenta, se tomaron los alumnos que según reporte en el SIMAT de cada institución y/o sede rural estuviera en los grados comprendidos entre Grado 0 (Transición) y Grado (Quinto) y los que se encuentren en secundaria y media caracterizados en SIMAT como población víctima del conflicto y población en condición de discapacidad, se aclara que en ninguna parte de la Resolución se establece que sea el 100% de la población rural, aunque también es preciso aclarar que se otorgaron algunos cupos a los grupos de sexto del área rural.”*

La anterior respuesta no controvierte la irregularidad establecida, por el contrario, de la misma se desprende que no se aplicaron los lineamientos en cuanto a la focalización de la población estudiantil rural, por lo cual se ratifica como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 3. Focalización PAE Contrato No. 396 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento de Norte de Santander. (D)**

Los lineamientos técnicos administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en los Criterios de priorización y focalización indican: *"La alimentación es un derecho universal, y en este caso las familias, la sociedad y el Estado deben concurrir para garantizar el acceso universal a la alimentación escolar, aunando recursos de diversas fuentes. Sin embargo, ante la magnitud de la población escolar por debajo de la línea de pobreza en el país, y considerando la necesidad de garantizar el derecho a una buena alimentación, es necesario aplicar una estrategia de focalización, para la asignación de recursos públicos, de asistencia social y para la selección de los titulares de derechos de este tipo de programas. En el caso del PAE se focalizará por:*

- *Zona Geográfica: Rural y Urbana.*
- *Condición de Vulnerabilidad: Población de comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, ROM/gitanos), población víctima del conflicto armado, población con discapacidad."*

*En el Contrato 396 de 2015 se señala como objeto: "Implementar el Programa de Alimentación Escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la I matrícula oficial, en el Departamento de Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la modalidad del Contrato de Aporte."*

- Minuta del contrato 396 de 2015
- Lineamientos Técnico Administrativos del PAE

El Departamento Norte de Santander en cuanto a la priorización y focalización de la población beneficiaria atendida tuvo una gestión ineficaz e ineficiente debido a que no cumplió con los criterios establecidos para tal fin en los lineamientos técnicos administrativos, ya que estos señalan como primera etapa de priorización la selección de las instituciones educativas en primera instancia, teniendo en cuenta su ubicación geográfica de acuerdo con los siguientes criterios:

- Primer criterio<sup>2</sup>: Instituciones educativas en el área rural especialmente aquellas que cuentan con un solo docente.

---

<sup>2</sup> 3.5.1. Primera Etapa: Selección de las Instituciones Educativas, Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE), Versión julio de 2014

- Segundo criterio: Instituciones educativas que atiendan comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, ROM/gitanos, palenqueros).
- Tercer criterio: Instituciones educativas urbanas con alta concentración de población con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para resto urbano, de acuerdo con la nueva metodología del SISBEN III. La asignación del programa de Alimentación Escolar se efectúa conforme con el peso (%) de la población con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para resto urbano en la zona (localidad, sector, barrio, comuna) en que se ubica la institución.

Dentro de la muestra tomada para análisis, se pudo determinar que el Ministerio de Educación Nacional, en su proceso de planeación, proyectó atender con el PAE a 15.198 estudiantes del área rural matriculados en SIMAT a marzo de 2015, finalmente fueron atendidos únicamente 8.186 estudiantes lo que representa un 53,8%.

Cuadro No. 15  
Estudiantes Matriculados Vs Estudiantes Focalizados

MUNICIPIO	SIMAT 2015	FOCALIZADOS PAE 2015
ÁBREGO	3.261	1.937
SARDINATA	1.720	351
TIBÚ	2.693	984
EL ZULIA	1.266	1.249
TEORAMA	882	27
PAMPLONA	1.507	785
CHINÁCOTA	516	306
LA PLAYA	1.038	571
BUCARASICA	1.150	1.132
CÁCHIRA	1.165	844
<b>TOTALES</b>	<b>15.198</b>	<b>8.186</b>
	<b>100%</b>	<b>53,80%</b>

Fuente: SIMAT 2015 Y Archivo De Focalizados PAE 2015  
Proyectó: Equipo Auditor

De igual manera, de acuerdo con la información entregada por el Ministerio de Educación Nacional, dentro del proceso de ejecución del PAE, según los municipios de la muestra analizada, se determinó que de 1.223 estudiantes del área rural matriculados en SIMAT a marzo de 2015, fueron atendidos únicamente

756 estudiantes con este programa, lo que representa un 61,8% de la muestra rural.

Cuadro No.16  
Estudiantes Matriculados Vs Estudiantes Atendidos por PAE

MUNICIPIO	NOMBRE INSTITUCIÓN	No. MATRICULADOS MES MARZO 2015	No. DE BENEFICIARIOS
ÁBREGO	CER CAPITÁN LARGO	148	0
GRAMALOTE	CER SAN ISIDRO	17	0
CACOTÁ	CENTRO ORTÚN VELAZCO	131	96
CHINÁCOTA	CER LA VICTORIA – SEDE LA COLORADA	18	0
RAGONVALIA	CER LA UNIÓN	125	114
LA PLAYA	CER MACIEGAS – SEDE CURASICA	7	0
EL ZULIA	CER LA ANGELITA	195	163
TIBÚ	CER LA SERPENTINA – SEDE LA ESMERALDA	13	0
DURANIA	CER JUAN BERBESI – SEDE EL CEDRO	17	13
LA PLAYA	CER MACIEGAS – SEDE EL SUCRE	27	22
BOCHALEMA	CER LA COLONIA – SEDE EL PORVENIR	28	24
SALAZAR	CER FILO REAL – SEDE SANTA RITA	7	0
BUCARASICA	CER LA CURVA	199	189
PAMPLONA	CER ALTO GRANDE	62	55
OCAÑA	CER BUENAVISTA – SEDE EL CAIMITO	17	0
SARDINATA	CER LA DIVINA ESPERANZA	105	80
EL TARRA	CER BRACITOS	29	0
TOLEDO	CER LA UNIÓN	78	0
<b>TOTAL</b>		<b>1.223</b>	<b>756</b>
		<b>100%</b>	<b>61,8%</b>

Fuente: Planillas De Registro De Asistencia Y Control – Marzo 2015 SIMAT 2015  
Proyectó: Equipo Auditor

Tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Departamento de Norte de Santander, realizaron gestión ineficiente en la etapa de planeación precontractual, en desarrollo de procedimiento de focalización y priorización de las instituciones educativas y de los titulares de derecho del PAE, incumpliendo lo establecido en los lineamientos técnicos-administrativos vigentes para la ejecución del contrato

396 de 2015, lo cual conllevó a que a los niños, niñas y jóvenes matriculados en los centros educativos rurales de la muestra seleccionada, no se beneficiaran del PAE en su totalidad para la vigencia 2015, violando el principio de equidad.

En la respuesta surtida por el Ministerio de Educación Nacional, se establece que la priorización de Instituciones Educativas era responsabilidad de la Entidad Territorial y la focalización de titulares de derecho era responsabilidad de los Establecimientos Educativos y el hecho de que no se hubiese focalizado toda la matrícula oficial en el PAE, fue debido a que la Entidad Territorial Certificada no participó en la bolsa común del programa. Por otra parte, en la respuesta surtida por el Departamento de Norte de Santander, justifican el proceso de focalización basados en la ubicación geográfica en particular el área del Catatumbo y por el difícil acceso debido al mal estado de las vías; sin embargo, las explicaciones no desvirtúan la observación ya que se limitan a describir el procedimiento y las funciones de cada actor, por tanto se valida como hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 4 Suministro y pago de raciones a estudiantes pertenecientes a Institución Educativa de carácter privado. (D - F).**

Las Entidades Territoriales deberán observar en los procesos contractuales, los principios de selección objetiva, transparencia, responsabilidad y economía, contemplados en el numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Ley 80 de 1993, artículo 3, fines de la contratación estatal y artículo No. 4 derechos y deberes de las entidades estatales.

Ley 610 de 2.000, artículo 3, gestión fiscal.

La operación de la estrategia de alimentación escolar se debe realizar en las instituciones y sedes educativas utilizando como herramienta el Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT. Las secretarías de educación deben crear el nombre de la estrategia de alimentación, registrando a su vez la fuente con la que se financia el programa y el año lectivo al que está asociada la estrategia.

El contrato No. 645 de 2015, en las consideraciones generales contempladas en el literal d), establece que “El Programa de Alimentación Escolar del MEN no cubre la totalidad de los niños, niñas y adolescentes del universo educativo público, lo que hace necesario reforzar las acciones para cubrir un mayor porcentaje”.

Las secretarías de educación certificadas deben generar a través del SIMAT el reporte de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el PAE. Este reporte debe ser enviado al Consejo de Política Social de cada municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.

Ley 80 de 1993, Contrato No. 645 de 2015, Lineamientos Técnicos del PAE 2014 y Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84, supervisión.

La Gobernación de Norte de Santander suscribió el Contrato No. 0645 el 2 de septiembre de 2015 con la Corporación Paz y Futuro por \$3.093.201.000, recursos provenientes del MEN, según Registro Presupuestal No. 1922 del 3 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Norte de Santander, con el objeto de *“Implementar el programa de alimentación escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”*, para ejecutarlo en el período del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2015, cuyo valor de ración de complemento industrializado fue \$2.930.

Se evidenció con base en la revisión de planillas de pago del municipio de Tibú, Norte de Santander, que se incluyó como beneficiarios del programa de Alimentación Escolar –PAE- a titulares de derecho que no se encontraban registrados en el SIMAT y se encontraban matriculados en la institución educativa Instituto Diversificado Domingo Savio, entidad de carácter privado, hechos que se constataron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015, causando un detrimento por \$ 63.671.830, así:

Cuadro No. 17  
Suministro de Raciones en Institución Privada

Mes	Alumnos atendidos	Valor ración	Días atendidos	Total mes (en pesos)
Septiembre	500	2930	18	\$ 26.370.000
Octubre	439	2930	16	\$ 20.580.320
Noviembre	439	2930	13	\$ 16.721.510
<b>TOTAL</b>				<b>\$ 63.671.830</b>

Fuente: Municipio de Tibú  
Proyectó: Equipo Auditor

Lo anterior, causado por debilidades en los mecanismos de control y verificación en el desarrollo de la etapa precontractual y contractual y deficiencias en las labores de supervisión.

Por lo anterior se generaron pagos de raciones a beneficiarios no registrados en el SIMAT y matriculados en Colegio Privado, presentando gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en la etapas precontractual y contractual del Contrato No. 0645 de 2015, ocasionando una lesión al patrimonio por \$63.671.830, lo cual configura un hallazgo con alcance fiscal y presunto alcance disciplinario, acorde con lo establecido en el artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002 y la normatividad antes citada.

En la respuesta surtida por la Secretaría de Educación del Departamento, y el Operador, se establece: *"1. Se hace claridad que dentro del proceso de priorización de establecimientos educativos a beneficiar en el Contrato 645 de 2015, por parte de la Secretaría de Educación del Área de Cobertura educativa se entregó un CD a la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro con los establecimientos educativos oficiales a atender, según lo contemplado en el Anexo 12 del pliego de Condiciones definitivo, donde se establecía el número de cupos viabilizados por institución educativa.*

*Al cruzar las bases de datos todos los niños atendidos se encontraban registrado ante el SIMAT, razón por la cual se viabilizaron los pagos al Contratista, tal y como se desprende de la certificación entregada por el Área de Cobertura de esta Secretaría. Por el volumen de la información a verificar y la supervisión centrada en tan solo dos funcionarios, la revisión de los registros diarios de asistencia era imposible, razón por la cual se reitera se hacia un muestreo aleatorio*

*. Los pagos se realizaron porque la totalidad de los beneficiarios estaban debidamente registrados ante el SIMAT, no siendo entendible por qué apareció como beneficiaria la Institución Educativa Instituto Diversificado Domingo Sabio del Municipio de Tibú, cuando el mismo no hizo parte de las instituciones educativas priorizadas, pues todas ellas eran de carácter oficial, la cual no aparece en ninguno de los anexos técnicos que se incluyeron dentro del proceso de selección y que hacen parte integral del contrato.*

*Así mismo, esta Secretaría adelantará la gestión necesaria ante el Operador para que aclare lo relacionado con este requerimiento y se subsane la situación encontrada por la Contraloría."*

Es evidente que se prestó el suministro de raciones a una Institución Educativa no oficial, la cual no se encontraba priorizada por el departamento de Norte de Santander en el Anexo 12, por consiguiente, las aclaraciones y argumentos

presentados por la Entidad Territorial no desvirtúan el hecho señalado, confirmándose el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y connotación fiscal por \$63.671.830.

### **Hallazgo No. 5 Alumnos retirados que fueron beneficiarios del PAE Contrato 396 de 2015 (D-F).**

La operación de la estrategia de alimentación escolar se debe realizar en las instituciones y sedes educativas utilizando como herramienta el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT. Las secretarías de educación deben crear el nombre de la estrategia de alimentación, registrando a su vez la fuente con la que se financia el programa y el año lectivo al que está asociada la estrategia.

Las secretarías de educación certificadas deben generar a través del SIMAT el reporte de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el PAE. Este reporte debe ser enviado al Consejo de Política Social de cada municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.

De acuerdo con la Ley 1450 de 2011, artículo 136 parágrafo 4 el MEN orientará, ejecutará y articulará el programa de manera concurrente con las entidades territoriales. Además teniendo en cuenta que su función constitucional es 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 y desarrollo del PAE.

El PAE es una de las estrategias diseñadas para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual se facilita el acceso de la población objetivo a un complemento alimentario, sumando esfuerzos en la atención integral de los titulares de derechos del sistema educativo público.

Dentro de los objetivos específicos del Programa de Alimentación Escolar está:

Ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes



(hierro, y calcio), en los porcentajes que se definan para cada modalidad durante la jornada escolar.<sup>3</sup> (*Subrayado fuera del texto*)

Así mismo, en el manual del SIMAT se encuentra definido el siguiente término:

*Alumno retirado:* Cuando un alumno decide que no va a continuar estudiando, es marcado como retirado, el sistema pide que se coloque un motivo cuando el alumno pasa a este estado. Un alumno puede también pasar a este estado por un proceso llamado de liberación de cupos.<sup>4</sup>

Ley 610 de 2000, artículo 3 y 6 gestión fiscal y daño fiscal.

Ley 1450 de 2011, artículos 136 parágrafo 4,

Ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84, supervisión

Contrato 396 de 2015

Dentro del Contrato 396 de 2015, suscrito por el Ministerio de Educación con la Corporación social y Educativa Paz y Futuro, la cláusula primera dice: *“Implementar el Programa de Alimentación Escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en el Departamento de Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la modalidad del Contrato de Aporte”.*

Y con las siguientes Obligaciones del Contratista *“Efectuar seguimiento y registro diario y entregar a la supervisión y/o interventoría del MEN el consolidado mensual de la población atendida: niños, niñas y adolescentes, incluyendo e identificando los beneficiarios en condición de desplazamiento y el número de complementos alimentarios entregados en el marco del Programa de Alimentación Escolar, desagregado por Establecimientos Educativos, con constancia de recibo a satisfacción por parte del rector del Establecimiento o su delegado (directivo docente o docente), en los términos establecidos en el anexo “Población Atendida”, el cual deberá ser entregado en medio físico y magnético en los formatos suministrados por el MEN.”*

Durante la revisión de las bases de datos que conforman los alumnos beneficiarios del programa PAE en el contrato 396 de 2015, se observan 98 alumnos que tienen condición de titular de derecho a pesar que figuran relacionados como alumnos retirados<sup>5</sup> del SIMAT durante el período en que se ejecutó el contrato. La anterior situación se evidenció al realizar el cruce de información entre la base de datos de

<sup>3</sup> Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) Vigentes para el 2015

<sup>4</sup> <http://www.sistemamatriculas.gov.co/ayuda/whnjs.htm>

<sup>5</sup> Alumnos retirados que fueron desertores o que fue retirado del SIMAT por “liberación de cupos”

alumnos retirados durante el 2015 del SIMAT de Norte de Santander<sup>6</sup> y la base de datos construida a partir de todos los beneficiarios del programa PAE, Contrato 396 de 2015, que figuran en las planillas de control mensual de entrega de raciones de las Instituciones educativas.<sup>7</sup>

Cuadro No. 18  
Resumen de cálculo detrimento por alumnos retirados que figuran como beneficiarios en el contrato No. 396/2015

Municipio	APS			CAJMPS			Total cantidad alumnos	Total valor por municipio cifras en pesos
	Cantidad Alumnos	No. de días pagando el servicio irregularmente.	Valor Pagado (Nº de días x valor de la ración)	Cantidad Alumnos	No. de días pagando el servicio irregularmente	Valor Pagado (Nº de días x valor de la ración)		
BOCHALEMA	1	49	\$ 42.258				1	\$ 42.258
CONVENCIÓN	1	66	\$ 83.875				1	\$ 83.875
CUCUTILLA	3	195	\$ 186.177				3	\$ 186.177
DURANIA	1	65	\$ 62.059	2	130	\$ 91.312	3	\$ 153.371
EL TARRA	2	206	\$ 297.028	38	3914	\$ 3.514.188	40	\$ 3.811.216
EL ZULIA	3	191	\$ 187.492				3	\$ 187.492
LA PLAYA	1	93	\$ 131.044				1	\$ 131.044
OCAÑA	1	76	\$ 101.345	2	140	\$ 101.022	3	\$ 202.367
SANTIAGO	4	260	\$ 174.316				4	\$ 174.316
SARDINATA	1	65	\$ 82.128				1	\$ 82.128
TEORAMA				1	65	\$ 45.656	1	\$ 45.656
TIBÚ	12	678	\$ 865.151	19	1235	\$ 884.923	31	\$ 1.750.074
TOLEDO	5	351	\$ 344.615				5	\$ 344.615
VILLA DEL ROSARIO				1	78	\$ 58.279	1	\$ 58.279
<b>Total general</b>	<b>35</b>		<b>\$ 2.557.488</b>	<b>63</b>		<b>\$ 4.695.380</b>	<b>98</b>	<b>\$ 7.252.868</b>

Fuente: Departamento Norte de Santander

Proyectó: Equipo Auditor

Se considera un detrimento patrimonial debido a que no era posible que figuraran dentro de las planillas de beneficiarios del programa PAE alumnos que estaban registrados en el SIMAT como alumnos retirados, es decir que no estaban oficialmente matriculados, por deficiencias en el Control Interno del Ministerio de Educación Nacional y el Contratista, al no tener definido o ejecutado de manera efectiva un mecanismo de supervisión para evitar que se entregaran raciones a alumnos retirados del sistema de matrícula oficial – SIMAT, como alumnos matriculados.

<sup>6</sup> Suministrada por la Secretaría de Educación Departamental mediante oficio 2016ER0081476 : "ALUMNOS RETIRADOS VIGENCIA 2015.xls"

<sup>7</sup> Se adjunta a la observación el resultado de este cruce identificando: Alumno, institución educativa, meses en los cuales recibió el servicio, días de servicio recibido, valor de las raciones recibidas.

La ausencia o deficiencia de mecanismos de control generan un daño patrimonial al utilizar dineros del Estado para pago y suministro de servicios de alimentación escolar, beneficiando alumnos inexistentes o no matriculados en el SIMAT y además tiene presunta connotación disciplinaria.

En la respuesta surtida por el Ministerio de Educación Nacional, se atribuye la responsabilidad a diferentes entes que van desde el apoyo a la supervisión, la Interventoría, la ETC y rectores de las instituciones educativas, pero no aporta pruebas que permitan desvirtuar las irregularidades, demostrando que los alumnos señalados no recibieron el servicio por parte del operador.

Por lo anterior, se ratificó el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$7.252.868.

#### **Hallazgo No. 6. Alumnos retirados beneficiados con el PAE Contrato 1235 de 2015 (D - F)**

La operación de la estrategia de alimentación escolar se debe realizar en las instituciones y sedes educativas utilizando como herramienta el Sistema Integrado de Matricula - SIMAT. Las secretarías de educación deben crear el nombre de la estrategia de alimentación, registrando a su vez la fuente con la que se financia el programa y el año lectivo al que está asociada la estrategia.

Las secretarías de educación certificadas deben generar a través del SIMAT el reporte de los niños, niñas y adolescentes inscritos en el PAE. Este reporte debe ser enviado al Consejo de Política Social de cada municipio dentro de las dos semanas siguientes a la inscripción para su conocimiento y entrega a los operadores del servicio.

De acuerdo con la Ley 1450 de 2011, el MEN orientará, ejecutará y articulará el programa de manera concurrente con las entidades territoriales; además, teniendo en cuenta que su función constitucional es 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 y desarrollo del PAE.

El PAE es una de las estrategias diseñadas para fortalecer la política de permanencia escolar del Ministerio de Educación Nacional, a través de la cual se facilita el acceso de la población objetivo a un complemento alimentario, sumando

esfuerzos en la atención integral de los titulares de derechos del sistema educativo público.

Dentro de los objetivos específicos del Programa de Alimentación Escolar está: ofrecer un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (hierro, y calcio), en los porcentajes que se definan para cada modalidad durante la jornada escolar.<sup>8</sup> (*Subrayado fuera del texto*)

Así mismo, en el manual del SIMAT se encuentra definido el siguiente término:

*Alumno retirado:* Cuando un alumno decide que no va a continuar estudiando, es marcado como retirado, el sistema pide que se coloque un motivo cuando el alumno pasa a este estado. Un alumno puede también pasar a este estado por un proceso llamado de liberación de cupos.<sup>9</sup>

Las fuentes de criterio tenidas en cuenta fueron:

Ley 610 de 2000, artículo 3, gestión fiscal  
Ley 1450 de 2011, artículos 136 parágrafo 4,  
Ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84, supervisión  
Contrato 1235 de 2015

Dentro del contrato 1235 de 2015, la cláusula primera dice: *“Implementar el Programa de Alimentación Escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en el Departamento de Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la modalidad del Contrato de Aporte”.*

Y con las siguientes obligaciones del contratista: *“Efectuar seguimiento y registro diario y entregar a la supervisión y/o interventoría del MEN el consolidado mensual de la población atendida: niños, niñas y adolescentes, incluyendo e identificando los beneficiarios en condición de desplazamiento y el número de complementos alimentarios entregados en el marco del Programa de Alimentación Escolar, desagregado por Establecimientos Educativos, con constancia de recibo a*

<sup>8</sup> Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) Vigentes para el 2015

<sup>9</sup> <http://www.sistemamatriculas.gov.co/ayuda/whnjs.htm>

satisfacción por parte del rector del Establecimiento o su delegado (directivo docente o docente), en los términos establecidos en el anexo "Población Atendida", el cual deberá ser entregado en medio físico y magnético en los formatos suministrados por el MEN."

Durante la revisión de las bases de datos que conforman los alumnos beneficiarios del programa PAE en el contrato 1235 de 2015, se observan 98 alumnos que tienen condición de titular de derecho, a pesar que figuran relacionados como alumnos retirados<sup>10</sup> del SIMAT durante el período en que se ejecutó el contrato; esta situación se evidenció al realizar el cruce de información entre la base de datos de alumnos retirados durante el 2015 del SIMAT de Norte de Santander<sup>11</sup> y la base de datos construida a partir de todos los beneficiarios del programa PAE Contrato 1235 de 2015 que figuran en las planillas de control mensual de entrega de raciones de las Instituciones Educativas.<sup>12</sup>

Cuadro No. 19

Resumen de cálculo detrimento por alumnos retirados que figuran como beneficiarios en contrato No. 1235/2015

(cifras en pesos)

Municipio	APS			CAJMPS			Total Cantidad Alumnos	Total valor por municipio
	Cantidad Alumnos	No. de días pagando el servicio irregularmente.	Valor Pagado (Nº de días x valor de la ración)	Cantidad Alumnos	No. de días pagando el servicio irregularmente	Valor Pagado (Nº de días x valor de la ración)		
BOCHALEMA	1	29	\$ 38.280				1	\$ 38.280
CONVENCIÓN	1	60	\$ 104.820				1	\$ 104.820
CUCUTILLA	3	155	\$ 204.600				3	\$ 204.600
DURANIA	1	52	\$ 68.640	2	102	\$ 99.042	3	\$ 167.682
EL TARRA	2	82	\$ 143.254	38	1558	\$ 1.512.818	40	\$ 1.656.072
EL ZULIA	3	94	\$ 124.080				3	\$ 124.080
LA PLAYA	1	52	\$ 90.844				1	\$ 90.844
OCAÑA	1	52	\$ 90.844	2	104	\$ 100.984	3	\$ 191.828
SANTIAGO	4	61	\$ 80.520				4	\$ 80.520
SARDINATA	1	52	\$ 90.844				1	\$ 90.844
TEORAMA				1	60	\$ 58.260	1	\$ 58.260
TIBÚ	12	540	\$ 943.380	19	1080	\$ 1.048.680	31	\$ 1.992.060
TOLEDO	5	280	\$ 369.600				5	\$ 369.600
VILLA DEL ROSARIO				1	56	\$ 54.376	1	\$ 54.376
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>35</b>		<b>\$ 2.349.706</b>	<b>63</b>		<b>\$ 2.874.160</b>	<b>98</b>	<b>\$ 5.223.866</b>

Fuente: Departamento Norte de Santander, Proyectó: Equipo auditor

<sup>10</sup> Alumnos retirados que fueron desertores o que fue retirado del SIMAT por "liberación de cupos"

<sup>11</sup> Suministrada por la Secretaría de Educación Departamental mediante oficio 2016ER0081476 "ALUMNOS RETIRADOS VIGENCIA 2015.xls"

<sup>12</sup> Se adjunta al hallazgo, el resultado de este cruce identificando: Alumno, institución educativa, meses en los cuales recibió el servicio, días de servicio recibido, valor de las raciones recibidas.

Se considera un detrimento patrimonial al Estado por \$5.223.866 debido a que no era posible que figuraran dentro de las planillas de beneficiarios del programa PAE alumnos que estaban registrados en el SIMAT como alumnos retirados, es decir, que no estaban oficialmente matriculados.

Lo anterior, por deficiencias en el Control Interno del Ministerio de Educación Nacional y el contratista, al no tener definido y aplicado de manera efectiva un mecanismo de control en su supervisión que impida que figuren y sean pagados servicios de alimentación escolar a alumnos que no existen oficialmente en el SIMAT como alumnos matriculados.

La ausencia o deficiencia de mecanismos de control generan un daño patrimonial al utilizar dineros del Estado para pago y suministro de servicios de alimentación beneficiando alumnos inexistentes o no matriculados en el SIMAT, generando un detrimento patrimonial por \$5.223.866.

La respuesta surtida por el Ministerio de Educación Nacional, está orientada a explicar su responsabilidad y la de los otros actores del programa, que van desde el apoyo a la supervisión, la interventoría, la ETC y rectores de las instituciones educativas, pero no aporta pruebas que permitan a la CGR desvirtuar las irregularidades detectadas.

Por lo anterior, se ratificó el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$5.223.866.

#### **4.2.2 Entrega de raciones**

**Hallazgo No. 7. Pago de raciones a alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario o diferente, en la misma o distinta sede educativa, en 20 municipios de Norte de Santander 2015 (D - F).**

Para el caso de los contratos 396/2015 y 1235/2015, suscritos por el Ministerio de Educación Nacional, los beneficiarios del servicio de alimentación escolar estipulado en el programa PAE, debieron ser estudiantes oficiales que estuvieran matriculados y registrados en el SIMAT en las distintas Instituciones Educativas Públicas de los municipios no certificados de Norte de Santander para el año 2015.

El Ministerio de Educación dentro de las funciones de supervisión de los contratos mencionados, debió contar, implementar y poner en práctica mecanismos de control que le permitieran verificar si los escolares que recibieron el beneficio de alimentación escolar, existen y figuran en el SIMAT como estudiantes de la institución educativa registrados en las planillas de asistencia y además de ello, que no figuraran más de una vez dentro de la misma planilla de la misma sede; igualmente que no estuviera el mismo alumno beneficiario recibiendo ración igual o diferente en distintas sedes educativas del municipio; finalmente, que un mismo estudiante no recibiera dos raciones distintas o iguales tanto de complemento desayuno como complemento almuerzo el mismo día, en la sede educativa en cual se encontraba matriculado.

Los estudiantes que figuran en las planillas de asistencia en donde se controla la recepción del servicio de alimentación debieron ser verificadas por quienes las certifican con su firma, que para este caso, fueron los rectores de la Institución Educativa focalizada para PAE y la persona que el operador contratista asignara para tal fin.

Se tuvieron en cuenta las siguientes fuentes de criterio:

Ley 610 de 2000, artículo 3 y 6 gestión fiscal y daño fiscal. Ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84, supervisión. Contrato 396 de 2015. Contrato 1235 de 2015. La Ley 80 de 1993, Artículos 3 y 4 numerales 1, 4, 6 y 8. Los lineamientos técnicos - administrativos del programa PAE para el año 2014 señalan: “3.3. Población Objetivo: Niños, niñas y adolescentes del área rural y urbana, registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales.

3.4. *Período de Atención: El PAE realizará la prestación durante el calendario escolar definido por cada entidad territorial certificada.”*

#### 4.1. *Tipos de complementos alimentarios (...)*

*(...) solamente si el PAE operado con recursos transferidos por el MEN y cofinanciado por el ente territorial atiende, durante la totalidad del período académico, a toda la población escolar con vulnerabilidad socioeconómica, según los criterios de focalización y priorización establecidos en el numeral 3.5 de este lineamiento, se puede iniciar el suministro de dos complementos por usuario o dos tiempos de consumo (una comida principal – complemento alimentario jornada*

*mañana, complemento alimentario jornada de la tarde o almuerzo– y un refrigerio). Resaltado fuera de texto.*

*La operación de la estrategia de alimentación escolar se debe realizar en las instituciones y sedes educativas utilizando como herramienta el Sistema Integrado de Matricula - SIMAT. Las secretarías de educación deben crear el nombre de la estrategia de alimentación, registrando a su vez la fuente con la que se financia el programa y el año lectivo al que está asociada la estrategia”.*

Durante la revisión de la muestra de los municipios en los cuales se desarrolló y ejecutó el PAE del Departamento Norte de Santander, durante la vigencia 2015, se detectó que en las planillas de registro de control diario de asistencia del PAE de 20 municipios a saber: *Ábrego, Bochalema, El Zulia, Gramalote, Hacarí, Herrán, Ocaña, Pamplona, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, Salazar, San Calixto, San Cayetano, Santiago, Sardinata, El Tarra, Tibú, Villa Caro y Villa del Rosario*, se identificaron 1.297 alumnos repetidos dentro de la misma sede educativa y/o en distinta sede de cada municipio analizado, encontrándose también alumnos que recibieron igual ración o ración diferente, dos veces o más, en el mismo día, raciones repetidas reconocidas y pagadas por el Ministerio de Educación Nacional a cada Operador, que arrojan un detrimento al patrimonio por \$105.732.209, tal como se detalla en el cuadro No. 20:



Cuadro No. 20

Cuantificación por municipio del valor del presunto detrimento por concepto alumnos recibiendo más de una ración alimenticia el mismo día en igual o diferente sede educativa

Cifras en pesos

MUNICIPIO	CONTRATO 396 de 2015 (febrero a agosto)	CONTRATO 1235 de 2015 (septiembre a noviembre)	MESES AUDITADOS
ABREGO	\$546.509	\$33.014	Febrero hasta octubre
BOCHALEMA	\$296.155	\$113.607	Febrero a noviembre
EL ZULIA	\$6.886.868	\$357.300	Febrero- octubre
GRAMALOTE	\$4.353.360	\$1.391.280	Febrero – octubre; noviembre no se encontró archivo
HACARÍ	\$244.692	\$99.734	Marzo-abril y de junio a octubre
HERRAN	\$129.360		Febrero –mayo
OCAÑA	\$1.442.906	\$536.963	Febrero - agosto y septiembre a noviembre
PAMPLONA	\$20.650.493	\$7.517.124	Febrero - noviembre
PAMPLONITA	\$239.812	\$17.478	Marzo -septiembre
PUERTO SANTANDER	\$2.154.240	\$1.161.600	Febrero- noviembre
RAGONVALIA	\$594.000		Febrero - agosto, y octubre
SALAZAR	\$2.809.500		Febrero - junio y agosto.
SAN CALIXTO	\$1.530.039	\$854.980	Marzo a noviembre.
SAN CAYETANO	\$2.784.828	\$1.021.492	Marzo a octubre.
SANTIAGO	\$971.520	\$105.600	Febrero a octubre a excepción de septiembre.
SARDINATA	\$1.273.563		Febrero, marzo y mayo.
TARRA	\$7.238.770	\$964.210	Marzo a septiembre.
TIBÚ	\$26.932.720		Marzo hasta mayo.
VILLA CARO	\$1.005.840	\$297.000	Marzo a septiembre, excepto junio.
VILLA DEL ROSARIO	\$8.716.652		Marzo, abril y mayo de 2015
SUBTOTALES	\$90.801.827	\$13.934.419	
<b>TOTAL</b>		<b>\$105.273.209</b>	

Fuente: Planillas diarias de Contratos 396 y 1235 de 2015  
Proyector: Equipo Auditor

Esta situación se presentó debido a fallas en la labor de supervisión e interventoría de los Contratos de Aporte No. 396 y 1235 de 2015, lo que desencadenó en una gestión ineficiente en la aplicación de mecanismos de control para la verificación de los pagos a los contratos mencionados que permitió el reconocimiento de raciones en forma irregular a titulares de derecho que figuran recibiendo más de una ración alimentaria en la misma o diferente sede educativa.

Se considera que también existió omisión por parte de los rectores de la Institución educativa y de los representantes de los contratistas en la verificación de las firmas de las planillas para el pago, que contienen titulares de derecho repetidos

en la misma sede educativa, recibiendo dobles raciones y titulares de derecho repetidos en diferente sede educativa.

Lo anterior generó pago de recursos del Estado por \$105.732.209 a los Operadores de los contratos mencionados, por concepto de raciones entregadas en forma irregular a alumnos que se encuentran repetidos en planillas de titulares de derecho.

El Ministerio de Educación Nacional respecto de este hallazgo, no controvierte la irregularidad pero le endilga la responsabilidad de revisar las planillas a los Interventores y Supervisores de los Contratos 396 y 1235; además establece que debido a otras irregularidades relacionadas con los resultados desfavorables de las pruebas practicadas a las raciones entregadas por los Operadores, está considerando la posibilidad de declarar el incumplimiento, que posiblemente conllevará sanciones para los operadores de dichos contratos.

Así las cosas, se ratifica el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$105.732.209.

### **Hallazgo No. 8. Doble registro y pago por beneficiarios en la ejecución del Contrato No. 645 de 2015 (D-F)**

Para el caso del contrato No. 645 de 2015, los beneficiarios del servicio de alimentación estipulado en el programa PAE, debieron ser estudiantes oficiales que estaban matriculados y registrados en el SIMAT en Instituciones Educativas Públicas de los municipios no certificados de Norte de Santander, para el año 2015.

El Departamento de Norte de Santander dentro de las obligaciones de ejercer la inspección y vigilancia del objeto contractual, debió contar y poner en práctica mecanismos de control que le permitieran verificar si los escolares que recibieron el beneficio de alimentación escolar dentro del PAE existen y figuran en el SIMAT, como estudiantes de la institución educativa en la que se registraron en las planillas de asistencia y además de ello, no figuraran más de una vez dentro de la misma planilla; igualmente, que no figurara un estudiante en dos sedes educativas diferentes recibiendo el servicio de alimentación. Adicionalmente los estudiantes no debían recibir dos raciones distintas o iguales tanto complemento desayuno como complemento almuerzo el mismo día, en las sedes educativas en donde se encontraba matriculado.

Los estudiantes que figuran en las planillas de asistencia en donde se controla la recepción del servicio de alimentación debieron ser verificadas por quienes las certifican con su firma, que para este caso eran fueron los rectores de la Institución Educativa focalizada para PAE y la persona que el Operador contratista asignara para tal fin.

Con las siguientes fuentes de criterio:

Ley 610 de 2000, artículo 3 y 6 gestión fiscal y daño fiscal. Ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84, supervisión. Contrato 645 de 2015. Contrato 1235 de 2015. La Ley 80 de 1993, Artículos 3 y 4 numerales 1, 4, 6 y 8. Los lineamientos técnicos - administrativos del programa PAE para el año 2014 señalan:

*“3.3. Población Objetivo: Niños, niñas y adolescentes del área rural y urbana, registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales.*

*3.4. Período de Atención: El PAE realizará la prestación durante el calendario escolar definido por cada entidad territorial certificada.”*

*4.1. Tipos de complementos alimentarios (...)*

*(...) solamente si el PAE operado con recursos transferidos por el MEN y cofinanciado por el ente territorial atiende, durante la totalidad del período académico, a toda la población escolar con vulnerabilidad socioeconómica, según los criterios de focalización y priorización establecidos en el numeral 3.5 de este lineamiento, se puede iniciar el suministro de dos complementos por usuario o dos tiempos de consumo (una comida principal – complemento alimentario jornada mañana, complemento alimentario jornada de la tarde o almuerzo– y un refrigerio). Resaltado fuera de texto.*

*La operación de la estrategia de alimentación escolar se debe realizar en las instituciones y sedes educativas utilizando como herramienta el Sistema Integrado de Matricula - SIMAT. Las secretarías de educación deben crear el nombre de la estrategia de alimentación, registrando a su vez la fuente con la que se financia el programa y el año lectivo al que está asociada la estrategia”.*

Analizadas y revisadas las planillas de registro de entrega de raciones en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE, a los titulares del derecho, se detectaron los siguientes hechos:

Condición No. 1 *Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario, en la misma sede educativa del municipio de Ocaña en la ejecución del Contrato No. 645 de 2015*

La Gobernación de Norte de Santander suscribió el Contrato No. 0645 el 2 de septiembre de 2015 con la Corporación Paz y Futuro, por \$3.093.201.000, recursos provenientes del MEN, según Registro Presupuestal No. 1922 del 3 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Norte de Santander, con el objeto de *“Implementar el programa de alimentación escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”*, para ejecutarlo en el período del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2015, cuyo valor de ración de Complemento Industrializado es \$2.930.

Durante la revisión de las planillas de los beneficiarios del programa PAE en el municipio de Ocaña, se identificaron alumnos repetidos dentro de la misma sede educativa Agustina Ferro – Sede Fátima, con un detrimento al patrimonio por \$4.131.300, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 21  
 Alumnos Beneficiarios Repetidos Sede Fátima – Ocaña 2015  
 Cifras en pesos

IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	VALOR RACIÓN	DÍAS POR MES			VALOR TOTAL
		SEP.	OCT.	NOV.	
1007539XXX	2930	18	16	13	137.710
1004898XXX	2930	18	16	13	137.710
1007447XXX	2930	18	16	13	137.710
1004863XXX	2930	18	16	13	137.710
31189XXX	2930	18	16	13	137.710
99052006XXX	2930	18	16	13	137.710
1007447XXX	2930	18	16	13	137.710
1004817XXX	2930	18	16	13	137.710
1007436XXX	2930	18	16	13	137.710
30737XXX	2930	18	16	13	137.710
1193210XXX	2930	18	16	13	137.710
33623XXX	2930	18	16	13	137.710
1004945XXX	2930	18	16	13	137.710
1004499XXX	2930	18	16	13	137.710
11932122XXX	2930	18	16	13	137.710
1007539XXX	2930	18	16	13	137.710
1007539XXX	2930	18	16	13	137.710
1193212XXX	2930	18	16	13	137.710
1007912XXX	2930	18	16	13	137.710
1007732XXX	2930	18	16	13	137.710
1192789XXX	2930	18	16	13	137.710
1004942XXX	2930	18	16	13	137.710
1007367XXX	2930	18	16	13	137.710
1007447XXX	2930	18	16	13	137.710
1003124XXX	2930	18	16	13	137.710
		18	16	13	137.710
1007539XXX	2930	18	16	13	137.710
1004897XXX	2930	18	16	13	137.710
1007321XXX	2930	18	16	13	137.710
27571XXX	2930	18	16	13	137.710
<b>TOTAL</b>					<b>\$ 4.131.300</b>

Fuente: Contrato No. 645 de 2015  
 Proyectó: Equipo Auditor

Condición No. 2 Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario, en la ejecución de los contratos 1235 de 2015 y No. 0645 de 2015 en el municipio de Ocaña.

El Ministerio de Educación Nacional suscribió y ejecutó el contrato No.1235 del 28 de agosto de 2015 con la Fundación Prosperar Colombia por \$6.278.175.288, con el siguiente objeto: *“Implementar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes*

*de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”, para ejecutarlo durante el período 2 de septiembre a 27 de noviembre de 2016, cuyo valor de ración de complemento industrializado es \$971.*

Simultáneamente, el departamento de Norte de Santander suscribió el Contrato No. 0645 el 2 de septiembre de 2015 con la Corporación Paz y Futuro por \$3.093,201.000, recursos provenientes del MEN, según Registro Presupuestal No. 1922 del 3 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Norte de Santander, con el objeto de *“Implementar el programa de alimentación escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”,* para ejecutarlo en el período del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2015, cuyo valor de ración Complemento Industrializado es \$2.930.

Durante la revisión de las planillas de los beneficiarios del programa PAE en el municipio de Ocaña, se identificaron alumnos que recibieron en la misma institución dos raciones de complemento alimentario, una ración a través del Contrato No. 1235 de 2015 y otra ración en desarrollo del contrato No. 0645 de 2015, específicamente en la Institución Educativa Aguas Claras – Sede El Salado, con un detrimento al patrimonio por \$2.616.490, como se denota en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 22  
Alumnos Beneficiarios que recibieron ración por Contratos No. 1235 y No. 645 de 2015  
Cifras en pesos

IDENTIFICACIÓN	VR RACIÓN	DÍAS POR MES			VALOR TOTAL
		SEP.	OCT.	NOV.	
1092179XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1065883XXX	2930	18	16	13	137.710
1092179XXX	2930	18	16	13	137.710
34169XXX	2930	18	16	13	137.710
1091663XXX	2930	18	16	13	137.710
1092730XXX	2930	18	16	13	137.710
109734XXX	2930	18	16	13	137.710
1092178XXX	2930	18	16	13	137.710
1092734XXX	2930	18	16	13	137.710
1092733XXX	2930	18	16	13	137.710
34171XXX	2930	18	16	13	137.710
1007321XXX	2930	18	16	13	137.710
1092177XXX	2930	18	16	13	137.710
39035XXX	2930	18	16	13	137.710
1092177XXX	2930	18	16	13	137.710
3519XXX	2930	18	16	13	137.710
<b>TOTAL</b>					<b>\$ 2.616.490</b>

Fuente: Contrato No. 645 de 2015  
Proyectó: Equipo Auditor

*Condición No. 3 Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario, en diferente sede en la ejecución del contrato No. 0645 de 2015 en el municipio de Ocaña.*

La Gobernación de Norte de Santander suscribió el Contrato No. 0645 el 2 de septiembre de 2015 con la Corporación Paz y Futuro por \$3.093.201.000, recursos provenientes del MEN, según Registro Presupuestal No. 1922 del 3 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Norte de Santander, con el objeto de *“Implementar el programa de alimentación escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”*, para ejecutarlo en el período del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2015, cuyo valor de ración de Complemento Industrializado es \$2.930.

En la revisión de la muestra se detectó que en las planillas de registro de control diario de asistencia del PAE en el municipio de Ocaña, se identificaron alumnos repetidos en distintas sedes que recibieron raciones en la misma jornada, en desarrollo del contrato No. 0645 de 2015, específicamente en la Institución Educativa Agustina Ferro Sedes: Simón Bolívar y El Carmen, con un detrimento al patrimonio por \$4.819.850, así:

Cuadro No. 23  
Alumnos Beneficiarios que recibieron ración repetidos en diferente sede,  
Contrato No. 645 De 2015

Cifras en pesos

IDENTIFICACIÓN	VR. RACIÓN	DÍAS POR MES			VALOR TOTAL
		SEP.	OCT.	NOV	
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1181463XXX	2930	18	16	13	137.710
1091666XXX	2930	18	16	13	137.710
1091666XXX	2930	18	16	13	137.710
1091980XXX	2930	18	16	13	137.710
1181463XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1091667XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1092180XXX	2930	18	16	13	137.710
1092945XXX	2930	18	16	13	137.710
1092180XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1181463XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092857XXX	2930	18	16	13	137.710
1092180XXX	2930	18	16	13	137.710
1093766XXX	2930	18	16	13	137.710
1181463XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1091667XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092735XXX	2930	18	16	13	137.710
1092180XXX	2930	18	16	13	137.710
1092181XXX	2930	18	16	13	137.710
1094054XXX	2930	18	16	13	137.710
1091075XXX	2930	18	16	13	137.710
<b>TOTAL</b>					<b>\$4.819.850</b>

Fuente: Contrato No. 645 de 2015

Proyectó: Equipo Auditor



Situación que se presentó debido a deficiencias de gestión contractual en la supervisión del Contrato No. 0645 de 2015; gestión ineficiente en los mecanismos de control para la verificación de los pagos a los contratos No. 0645 de 2015 del programa PAE y omisión por parte del rector de la institución y los representantes de los contratistas en la verificación de las firmas de las planillas para el pago, que contienen titulares de derecho repetidos, dobles raciones y titulares de derecho repetidos en varias sedes educativas.

Generando debilidades de control que no permitieron advertir la existencia de alumnos que figuran repetidos en planillas de titulares de derecho, lo cual ocasionó una pérdida de recursos del Estado traducándose en un daño patrimonial.

La respuesta surtida por el Departamento de Norte de Santander- Secretaría de Educación, se registra así:

*CONDICIÓN No.1: Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario en la misma sede educativa del municipio de Ocaña, en la ejecución del contrato No. 645 de 2015.*

*"En primer lugar se debe poner de presente que dentro de la ejecución del contrato del PAE, las funciones de establecer, verificar y controlar los titulares de derecho beneficiarios del programa de alimentación escolar son los Directivos Docentes de los Establecimientos Educativos, en este sentido la Secretaría de Educación priorizó los establecimientos educativos beneficiarios del programa, determinando el número de cupos en la modalidad de complemento industrializado, objeto del contrato No. 0645 de 2015, siendo del resorte exclusivo de tales directivos docentes certificar mes a mes la ejecución del contrato, previa verificación de entrega a cada uno de los niños titulares de derecho, debiendo diligenciar la planilla elaborada para el efecto por el Ministerio de Educación, y además cada directivo docente debía diligenciar una certificación donde consta el número de raciones recibidas en cada establecimiento educativo.*

*Por su parte, la Supervisión del contrato, frente a este aspecto específico, verificó que cada beneficiario reportado en la planilla mencionada estuviera debidamente registrado en el SIMAT, como en efecto se encuentra certificado, escapando de su verificación el establecer una duplicidad en la entrega de raciones a los beneficiarios, pues como se dijo ello corresponde a una verificación en sitio por parte de los directivos docentes.*

*En consecuencia, no puede endilgársele responsabilidad a la Secretaría de Educación del Departamento o a la supervisión de un eslabón en la cadena de ejecución del contrato que era responsabilidad de cada directivo docente.*

*CONDICIÓN No. 2: Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario en la ejecución de los contratos 1235 de 2015 y 0645 de 2015 en el municipio de Ocaña.*

*Frente a este aspecto nos remitimos a la explicación dada frente a la observación anterior, aunado a que en esta condición se está haciendo referencia a una presunta duplicidad en la entrega de complemento alimentario, frente a un contrato frente al cual el Departamento Norte de Santander no tenía manejo alguno, y por lo tanto no es posible para la supervisión encontrar un alumno que haya recibido doble ración, donde una de tales le fue suministrada en ejecución de un contrato que no era reportado a este Departamento. Pues son directamente los DIRECTIVOS DOCENTES quienes focalizan los estudiantes que a su criterio deben recibir estos beneficios.*

*Es importante dejar claridad que el contrato No. 1235 de 2015 contemplaba las dos modalidades definidas para la ETC Norte de Santander ( Complemento AM y Almuerzo) y el No. 0645 de 2015 contemplaba la distribución de complemento industrializado en las mañanas y/o en las tardes, por lo tanto es posible que el niño recibiera ambos beneficios, así mismo y de acuerdo a los componentes técnicos definidos por el Ministerio de Educación Nacional en el Lineamiento técnico administrativo el cual contempla el aporte kilocalórico de 20% para el complemento AM y 30% para el almuerzo. Así las cosas se evidencia que este aporte no cubre el 100% de los requerimientos nutricionales que debe recibir un infante para evidenciar un desempeño escolar adecuado.*

*En relación con esta situación evidenciada por parte de la Comisión Auditora ya se les solicitó al Directivo Docente de la Institución Educativa Aguas Claras - Sede el Salado, una verificación de lo planteado en el hallazgo a efecto de que rinda las explicaciones y/o justificaciones pertinentes, la cual una vez sea recibida por esta Secretaría se estará haciendo llegar a esa Comisión Auditora.*

*CONDICIÓN No. 3: Alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario en diferente sede en la ejecución del contrato No. 0645 de 2015 en el municipio de Ocaña.*

*“Frente a este aspecto nos remitimos a la explicación dada frente a la primera observación, pues es evidente que la responsabilidad en la verificación de las sedes que conforman su institución educativa, y por lo tanto, se les solicitó al Directivo Docente de la Institución Educativa Agustina Ferro Sedes Simón Bolívar y El Carmen, una verificación de lo planteado en el hallazgo a efecto de que rinda las*

*explicaciones y/o justificaciones pertinentes, la cual una vez sea recibida por esta Secretaría se estará haciendo llegar a esa Comisión Auditora.”*

Analizados los argumentos presentados por la Gobernación de Norte de Santander, es evidente que basan su defensa en que la responsabilidad era de los Docentes Directivos y el Operador, lo que no corresponde a las obligaciones establecidas en el Contrato No. 645 de 2015, tanto para el Contratante como para el Contratista.

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho señalado, confirmándose en hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y connotación fiscal por \$11.567.640.

#### **4.2.3 Verificación lineamientos**

##### **Hallazgo No. 9. Inspección sanitaria de los comedores escolares y análisis de tomas de muestras a los alimentos suministrados en el Contrato No. 121 de 2015, municipio de San José de Cúcuta. (D)**

Los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) establecen: 4.8.2.2. *Infraestructura Comedor: Teniendo en cuenta que el PAE se desarrolla en las instituciones educativas, es responsabilidad del sector educativo y de los entes territoriales, posibilitar las condiciones de infraestructura de los comedores. Por lo anterior, para la determinación de las necesidades de infraestructura, se debe considerar lo establecido en la Norma Técnica Colombiana NTC No. 4595 del el Ministerio de Educación Nacional y en el “Estudio de costo estándar modalidad asistencia nutricional desayuno – almuerzo empresa privada”, que establecen, entre otros, los siguientes objetivos que debe cumplir la planta física:*

- *Maximizar el espacio.*
- *Facilitar el aseo y limpieza.*
- *Hacer uso efectivo de la fuerza de trabajo (economía de movimientos, seguridad, comodidad).*

Así mismo, en el numeral 4.8.1.2. *Manejo higiénico sanitario. El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE están enmarcados por los parámetros establecidos en el Decreto 3075 de 1997 y*

*las demás normas vigentes, y para el caso específico del transporte de alimentos perecederos, por los definidos en la Resolución 2505 de 2004.”*

De igual manera en el numeral 7.5. *Características de calidad de los alimentos:*

*“Los alimentos que integran las raciones, tanto preparadas en el sitio, como industrializadas listas, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos y prevenir las enfermedades transmitidas por ellos. Estas condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con los estándares de calidad exigidos por la normativa colombiana vigente (Resoluciones, Acuerdos, Circulares, Decretos) o en su defecto, se tendrán en cuenta las normas NTC, en sus versiones vigentes, referidas en las Normas Técnicas Colombianas (NTC) dadas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, como Organismo Nacional de Normalización. Los alimentos importados, también deberán contar con el registro sanitario o certificado de importación emitido por la autoridad competente – INVIMA. Es así que no se permite el consumo de alimentos de contrabando.”*

En el Contrato 121 de 2015 se señala como objeto: “Suministro de complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial en el municipio de San José de Cúcuta (NS) acorde con los lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar del Ministerio”.

Se tuvieron en cuenta las fuentes de criterio: Minuta del contrato 121 de 2015 y Lineamientos Técnico Administrativos del PAE versión a julio de 2014.

El municipio de San José de Cúcuta, en cuanto al debido control en la calidad e inocuidad en la preparación de los alimentos, realizó una gestión ineficiente, toda vez que por información suministrada por el municipio<sup>13</sup>, de un total de 230 comedores escolares existentes en el municipio, se realizó inspección a 10 de ellos, 4,34%. De estos 10, solamente uno pertenece a la zona rural, es decir, que de 66 comedores escolares presentes en zona rural, el 1,5% fue inspeccionado. Sumado a lo anterior, dichas inspecciones fueron realizadas en un mismo mes (marzo de 2015), indicando que dicha gestión no solamente fue ineficiente en el aspecto de cobertura, sino en el de oportunidad.

---

<sup>13</sup> Oficio 2016EE0103852 por el cual se solicitaron las actas de inspección sanitaria realizadas a los comedores escolares durante el 2015.

**Cuadro No. 24**  
**Visitas de inspección a los Centros Educativos Vigencia 2015**

INSTITUCIÓN EDUCATIVA	SEDE	FECHA VISITA	ZONA	CONCEPTO	OBSERVACIONES
Colegio San José de Cúcuta	Cristo Rey	mar-15	Urbano	Favorable condicionado	
Luis Carlos Galán Sarmiento	Alianza Para El Progreso	mar-15	Urbano	Favorable	
Luis Carlos Galán Sarmiento	El Pórtico	mar-15	Rural	Favorable condicionado	
Misael Pastrana Borrero	San Mateo	mar-15	Urbano		No hay comedor
Misael Pastrana Borrero	Maria Goretty	mar-15	Urbano	Favorable	
Pablo Correa León	Guillermo León Valencia	mar-15	Urbano	Favorable	
Simón Bolívar	San Martín	mar-15	Urbano	Favorable condicionado	
Jose Bartolomé Celis	La Florida	mar-15	Urbano	Favorable	
Juan Atalaya	Gabriel García Márquez	mar-15	Urbano	Desfavorable	
Nuestra Señora De Belén	Rudesindo Soto	mar-15	Urbano	Favorable	

Fuente: Documento "actas de visita a establecimientos educativos 2015.pdf".

Proyectó: Equipo auditor.

**Cuadro No. 25**  
**Consolidado Visitas de Inspección a los Centros Educativos Vigencia 2015**

TOTAL INSTITUCIONES		INSTITUCIONES VISITADAS		FAVORABLE	FAVORABLE CONDICIONADO	DESFAVORABLE	NO TIENE COMEDOR
URBANOS	RURALES	URBANOS	RURALES				
164	66	9	1	5	3	1	1

Fuente: Documento "actas de visita a establecimientos educativos 2015.pdf"

Proyectó: Equipo auditor

En lo relativo al monitoreo de la calidad microbiológica de las raciones alimenticias suministradas, el municipio de Cúcuta realizó una gestión ineficiente e ineficaz al no realizar las tomas de muestra de alimentos en las diferentes instituciones educativas con el fin de ser analizadas y concluir si son aptas para el consumo humano.

El municipio de Cúcuta tuvo deficiencias en la etapa de ejecución en cuanto a los controles efectuados a los comedores escolares al considerarse que existió una

baja cobertura y falta de oportunidad en el seguimiento en la calidad de los procesos de producción y suministros de alimentos en el Programa de Alimentación Escolar – PAE, en la vigencia 2015.

Esta situación generó la posibilidad del incremento en el riesgo sanitario y por ende en la afectación a la salud de los estudiantes beneficiarios del programa.

En la respuesta surtida por el supervisor del contrato 121 del 2015, enuncia que realizó el seguimiento oportuno y eficaz en la calidad de los procesos de producción y suministro de los alimentos del programa PAE, mencionando que se realizaron toma de muestras de los alimentos en las diferentes instituciones educativas, concluyendo que eran aptas para el consumo humano; sin embargo, los anexos no contienen los soportes necesarios que desvirtúen la observación.

En cuanto a las visitas de inspección hace relación a 73 instituciones educativas donde operaron los restaurantes escolares, pero no allega los documentos que soporten las acciones. Por lo anterior, se ratifica el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

**Hallazgo No. 10. Inspección sanitaria de los comedores escolares y análisis de tomas de muestras a los alimentos suministrados en los contratos No. 396 y 1235 de 2015. (D)**

Los lineamientos técnicos administrativos del Programa de Alimentación Escolar (PAE) indican en el numeral: 4.8.2.2. *Infraestructura “Comedor: Teniendo en cuenta que el PAE se desarrolla en las instituciones educativas, es responsabilidad del sector educativo y de los entes territoriales, posibilitar las condiciones de infraestructura de los comedores. Por lo anterior, para la determinación de las necesidades de infraestructura, se debe considerar lo establecido en la Norma Técnica Colombiana NTC No. 4595 del el Ministerio de Educación Nacional y en el “Estudio de costo estándar modalidad asistencia nutricional desayuno – almuerzo empresa privada”, que establecen, entre otros, los siguientes objetivos que debe cumplir la planta física:*

- *Maximizar el espacio.*
- *Facilitar el aseo y limpieza.*
- *Hacer uso efectivo de la fuerza de trabajo (economía de movimientos, seguridad, comodidad).*

*Así mismo, en el numeral 4.8.1.2. Manejo higiénico sanitario. El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE están enmarcados por los parámetros establecidos en el Decreto 3075 de 1997 y las demás*

*normas vigentes, y para el caso específico del transporte de alimentos perecederos, por los definidos en la Resolución 2505 de 2004.”*

De igual manera, en el numeral 7.5. *Características de calidad de los alimentos:*

*“Los alimentos que integran las raciones, tanto preparadas en el sitio, como industrializadas listas, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos y prevenir las enfermedades transmitidas por ellos. Estas condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con los estándares de calidad exigidos por la normativa colombiana vigente (Resoluciones, Acuerdos, Circulares, Decretos) o en su defecto, se tendrán en cuenta las normas NTC, en sus versiones vigentes, referidas en las Normas Técnicas Colombianas (NTC) dadas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, como Organismo Nacional de Normalización. Los alimentos importados, también deberán contar con el registro sanitario o certificado de importación emitido por la autoridad competente – INVIMA. Es así que no se permite del consumo de alimentos de contrabando.*

*En el Contrato 396 de 2015 se señala como objeto: “Implementar el Programa de Alimentación Escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en el Departamento de Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la modalidad del Contrato de Aporte”.*

En el Contrato 1235 de 2015 se señala como objeto: “Implementar el Programa de Alimentación Escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la modalidad del Contrato de Aporte”.

Las fuentes de criterio tenidas en cuenta fueron: Minuta de los contratos 396 y 1235 de 2015 y Lineamientos Técnico Administrativos del PAE.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, en el Departamento de Norte de Santander, presuntamente ejecutó el programa de alimentación escolar PAE en forma ineficiente durante la vigencia 2015 (contratos 396 y 1235), al suministrar raciones alimenticias que incumplen con los parámetros normativos que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos suministrados en los comedores escolares, poniendo en riesgo la salud de los menores estudiantes beneficiarios del PAE.

Dicha situación se demuestra al observar los resultados que arrojaron los análisis microbiológicos realizados por el Instituto Departamental de Salud<sup>14</sup> (IDS, autoridad sanitaria departamental) a las muestras de raciones<sup>15</sup> servidas en 54 restaurantes escolares de 36 municipios de Norte de Santander, para el Contrato 396 de 2015, registrándose en este contrato que el 88,52% de dichas muestras no son aptas para consumo humano<sup>16</sup> al presentar una alta carga de microorganismos, situación que denota malas prácticas en la elaboración de dichas raciones y que lejos de cumplir con los objetivos del programa PAE, por el contrario, genera un riesgo para la salud de los niños en edad escolar.

En cuanto al Contrato 1235 de 2015, el Instituto Departamental de Salud - IDS tomó muestras de raciones servidas en 10 restaurantes escolares de 9 municipios de Norte de Santander registrándose, en este contrato, que el 90% de dichas muestras no son aptas para consumo humano.

Respecto a esta misma situación, al revisar los informes de supervisión e interventoría, no se encontró evidencia de toma de muestras por parte del contratista o el supervisor o interventor adicionales a las realizadas por la autoridad sanitaria. Tampoco se evidencia que la autoridad sanitaria haya realizado monitoreo de calidad microbiológica a las raciones industrializadas.

El Ministerio de Educación Nacional tuvo deficiencias en la etapa de ejecución en cuanto a los controles efectuados a los comedores escolares al considerarse que existió una gestión ineficaz en el seguimiento en la calidad de los procesos de producción y suministros de alimentos en el Programa de Alimentación Escolar – PAE en la vigencia 2015. Esto teniendo en cuenta que los lineamientos obligan al contratista y al contratante a suministrar raciones, tanto preparadas en sitio como industrializadas, en condiciones de calidad e inocuidad<sup>17</sup>, generando que exista la posibilidad del incremento en el riesgo sanitario y por ende en la afectación a la salud de los estudiantes beneficiarios del programa.

Respecto de este hallazgo, el Ministerio de Educación Nacional, no controvierte la irregularidad planteada, sino que la reafirma, registrando en ella, que conoce la

<sup>14</sup> Información solicitada mediante oficio No. 2016EE0094090 del 27 de julio de 2016.

<sup>15</sup> Se toma como ración servida el conjunto de porciones que incluyen: sopa y/o seco y/o ensalada y/o jugo.

<sup>16</sup> En los reportes de análisis de muestras se registran las palabras "NO CONFORME".

<sup>17</sup> La inocuidad de los alimentos puede definirse como el conjunto de condiciones y medidas necesarias durante la producción, almacenamiento, distribución y preparación de alimentos para asegurar que una vez ingeridos, no representen un riesgo para la salud. (<https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/inocuidad-alimentos.aspx>)



deficiencia, debido a que la evidenció en la toma de muestras realizadas por las firmas Interventoras de los dos contratos a las raciones entregadas por los operadores, con resultados desfavorables que los llevaron a tomar la decisión de declarar el incumplimiento de los dos contratos, porque no se garantizó la inocuidad de las raciones entregadas. También aduce el MEN, que desconoce los resultados de los exámenes microbiológicos tomados por el Instituto Departamental de Salud a las raciones en la vigencia 2015.

Por lo anterior, se ratifica el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

#### 4.3 CUMPLIMIENTO DE OBJETOS CONTRACTUALES

##### 4.3.1 Pagos convenios y/o contratos

Se encontraron deficiencias en los pagos de algunos contratos específicamente los suscritos para atender el programa de alimentación escolar en el Departamento de Norte de Santander: Contrato No. 396 de 2015, realizado entre el Ministerio de Educación Nacional y Corporación Paz y Futuro y el contrato No. 1235 de Aporte, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Prosperar Colombia, en los cuales se realizaron pagos sin verificar que se encontraban planillas que contienen titulares de derecho repetidos en la misma sede educativa, recibiendo al parecer dobles raciones y titulares de derecho repetidos en diferente sede educativa; así mismo, suministro de raciones por titulares del derecho no registrado en SIMAT, pertenecientes a Institución Educativa de carácter privado.

##### 4.3.2. Liquidación de convenios y/o contratos

Revisados las ejecuciones de los contratos 645 de 2015, suscrito ente la Gobernación del Departamento de Norte de Santander y la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro y el contrato 007 de 2015 suscrito entre el municipio de Ocaña y la Asociación de Bachilleres de la Comunidad Parroquial San Nicolás de Tolentino por \$288.750.000, con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones – Programa de Alimentación Escolar, se determinaron deficiencias en el valor pagado por ración de almuerzo y desayuno industrializado, tal y como se muestra en el siguiente hallazgo:

**Hallazgo No. 11. Contrato de suministro No. 0645 de 2015, mayor valor pagado (D - F)**

El Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, radicado 18.293, dijo lo siguiente:

*“...en virtud del principio de planeación en la etapa precontractual o de diseño del proceso de selección las entidades oficiales están obligadas a respetar y honrar tal principio que implica cumplimiento de deberes de diligencia, cuidado, eficiencia y responsabilidad por los agentes públicos en el manejo de dineros y recursos del erario destinados a la satisfacción del interés general, so pena de que se comprometa la validez y legalidad de la actuación contractual y del futuro contrato a celebrar.*

*...el presupuesto oficial corresponde al valor que resulta del análisis de las condiciones y precios del mercado y la obligación de su indicación no sólo se agota con la fijación dentro del pliego de condiciones del valor total que se tiene destinado como presupuesto para el contrato a licitar sino también con el suministro de la información discriminada, detallada y justificada del mismo, lo que significa que debe darse a conocer el estudio de mercado y los análisis de costos con base en los cuales se construyó y estableció por parte de la entidad pública licitante.*

*Desde esta perspectiva, las entidades estatales, dado el interés general insito en la contratación pública, no pueden ordenar la apertura de procesos de selección contractual o contratar los bienes y servicios requeridos bajo precios fijados en forma arbitraria e improvisada, sino que ello debe obedecer a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que les permita calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar de las prestaciones requeridas y con las que se pretende cubrir las necesidades de la contratación (artículos 30 Nos. 1 y 2, 24 No. 5, y 25 Nos. 7 y 12 de la Ley 80 de 1993)*

*El proponente y la entidad contratante, cada cual, están en el deber de cuantificar y valorar, el primero desde su propuesta y la segunda en forma previa a la apertura del proceso de selección, que la cantidad y calidad de los bienes, obras o servicios que serán suministrados y pagados sean proporcionales al dinero o beneficios que recibirá el contratista; si esa justa medida se rompe a favor del contratista, el exceso puede constituir un detrimento al patrimonio público”.*

Las Entidades Territoriales deberán observar en los procesos contractuales, los principios de selección objetiva, transparencia, responsabilidad y economía, contemplados en el numeral 1 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

Decreto 1510 de 2013, artículo 20 estudios y documento previos; artículo 22 pliegos de condiciones; artículo 26 ofrecimiento más favorable.

Ley 80 de 1993, artículo No. 3 Fines de la Contratación Estatal y artículo No. 4 Derechos y Deberes de las Entidades Estatales.

Ley 610 de 2.000, artículo 6 de trasgredir los principios de planeación, economía y responsabilidad que rigen la función administrativa.

Ley 42 de 1993 en su artículo 8, principio de economía.

La Gobernación de Norte de Santander suscribió el Contrato No. 0645 el 2 de septiembre de 2015 con la Corporación Paz y Futuro por \$3.093.201.000, recursos provenientes del MEN, según Registro Presupuestal No. 1922 del 3 de septiembre de 2015 de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Norte de Santander, con el objeto de *“Implementar el programa de alimentación escolar a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”*, para ejecutarlo en el período del 2 de septiembre al 30 de noviembre de 2015, cuyo valor de ración de Complemento Industrializado es \$2.930.

Simultáneamente, el MEN suscribió y ejecutó el contrato No. 1235 del 28 de agosto de 2015 con la Fundación Prosperar Colombia por \$6.278.175.288, con el siguiente objeto: *“Implementar el programa de alimentación escolar, a través del cual se brinda un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes de la matrícula oficial, en la ETC Norte de Santander, de conformidad con los lineamientos técnicos administrativos del programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación Nacional y bajo la Modalidad de Contrato de Aporte”*, para ejecutarlo durante el período 2 de septiembre a 27 de noviembre de 2016, cuyo valor de ración de complemento industrializado es \$971.

Una vez suscrito el Contrato No. 0645 del 2 de septiembre 2015, en la cláusula primera se definieron los valores para Complemento Industrializado en \$2.930, sin que se evidencie ningún sustento técnico o financiero que justifique el mayor valor de la ración y tampoco que se mejoró la misma. Al definir estos valores, se reconoció y pagó un mayor valor durante la vigencia 2015 por las raciones de complemento industrializado por \$1.583.396.002.

Este mayor valor resulta de comparar el valor definido y ejecutado por el Departamento de \$2.930, frente a lo pagado por el Ministerio de Educación Nacional — MEN por \$971 para desayuno industrializado, en la misma área geográfica y para la misma época y en las mismas condiciones, para ejecutar el PAE, tal como se evidencia en el siguiente cuadro, a saber:

Cuadro No. 26  
Cálculo Diferencia Mayor Valor Contratado

Cifras en pesos

Raciones	Cantidad Raciones	Días	Valor MEN	Valor Departamento	Total MEN	Total Dpto.	Mayor valor pagado
Desayunos	20.700	51	\$971	\$2.930	\$1.025.084.700	\$3.093.201.000	\$2.068.116.300
Total Diferencia							\$2.068.116.300

Fuente: Contrato No. 645 de 2015, Proyectó: Equipo auditor

En desarrollo del precitado contrato y teniendo en cuenta el documento de liquidación, se observa un saldo a favor del Ente Territorial por \$210.901.250, que corresponde a valor no ejecutado, cifra que es concordante con los pagos realizados por el ente territorial al operador, tal y como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 26  
Pagos Realizados Al Contratista

(cifras en pesos)

CONCEPTO	COMPROBANTE DE EGRESO No.	FECHA	VALOR
Pago No. 01	CE 130202	09/10/15	\$ 927.960.300
Pago No. 02	CE 130752	30/10/15	\$ 927.960.300
Pago No. 03	CE 132016	26/11/15	\$ 618.640.200
Pago No. 04	CE 133357	18/12/15	\$ 407.738.900
<b>TOTAL PAGOS</b>			<b>\$ 2.882.299.700</b>

Fuente: Contrato No. 645 de 2015, Proyectó: Equipo auditor

Teniendo en cuenta lo anterior, para establecer la cifra definitiva del mayor valor pagado se hace necesario restar del valor calculado inicialmente (\$2.068.116.300), lo no ejecutado (\$210.901.250). Igualmente, se deducirá lo correspondiente a pago de estampillas, en el entendido que el contrato referente (MEN – operador) no genera este tipo de gasto, tal como se observa en el cuadro No 27.

Cuadro No. 27  
Cálculo Diferencia Mayor Valor Pagado

(cifras en pesos)

CONCEPTO	CANTIDAD RACIONES	DÍAS	VALOR MEN	VALOR DPTO.	TOTAL MEN	TOTAL DPTO.	DIFERENCIA
Valor Contrato	20.700	51	\$971	\$2.930	\$1.025.084.700	\$3.093.201.000	\$2.068.116.300
<b>DESCUENTOS</b>							
Saldo a favor del Departamento no ejecutado							\$ 210.901.250
Descuentos por Estampillas en Comprobantes de Egreso							\$ 273.819.048
<b>TOTAL MAYOR VALOR PAGADO</b>							<b>\$1.583.396.002</b>

Fuente: Contrato No. 645 de 2015  
Proyectó: Equipo auditor

Con base en lo expuesto, se concluye que el Departamento de Norte de Santander, reconoció y pagó un mayor valor por \$1.583.396.002.

Adicionalmente, el departamento de Norte de Santander, en desarrollo del proceso para la contratación del servicio de alimentación escolar, durante la vigencia 2015 (contrato No. 0645 de 02 de septiembre) elaboró los estudios previos correspondientes, sin embargo, no estableció un estudio técnico de costos para determinar el precio de mercado más favorable.

Lo anterior causado por debilidades en los mecanismos de control y verificación en el desarrollo de la etapa precontractual y contractual, situación que genera que los valores establecidos no se encuentren debidamente soportados o analizados en los respectivos estudios previos. Igualmente, esta inefectiva gestión fiscal en la inversión de los recursos, condujo a un efecto social negativo por cuanto no permitió una mayor cobertura en el servicio de alimentación escolar a la niñez en el Departamento de Norte de Santander.

Este mayor valor contratado denota una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Contrato No. 0645 de 2015, ocasionando una lesión al patrimonio.

Respuesta de la Secretaría de Educación Departamental Norte de Santander:

*"1. Gran Parte de la Población beneficiaria se encuentra ubicada en la zona rural, razón por la cual al establecerse el valor de la ración, deben ser tenidos en cuenta los costos que implican el transporte por la zona."*

#### Análisis de Respuesta al punto 1:

Si bien es cierto, que el Contrato de Suministro No. 0645 de 2015 entre la Gobernación y la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro, tenía por objeto el “Suministro de complemento alimentario para los niños, niñas y jóvenes escolarizados de las instituciones educativas oficiales del departamento de Norte de Santander”, en su ejecución se determinó la prestación del Programa de Alimentación Escolar, en nueve (9) municipios de la zona del Catatumbo que son: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, Ocaña, Sardinata, Teorema y Tibú, se tiene que, al analizar ciertamente las Instituciones y Sedes Educativas donde se prestó el PAE, se suministraron 20.700 complementos industrializados diarios en los nueve Municipios, de las cuales 19.301 en las Instituciones y Sedes Educativas de la zona Urbana y las restantes 1.399 en las ubicadas en la zona Rural, cifras que representan el 93.24% zona Urbana y solo el 6.74% en la zona Rural. Por lo expuesto, no es válido el argumento presentado por la Gobernación en este aspecto, al ser la zona rural una mínima cantidad de lo contratado y ejecutado.

*“2. El PAE está concebido bajo una estrategia de incentivar las compras locales, aspecto que no puede llevarse a cabo en esta Región por situaciones propias del contexto socioeconómico de esta parte del Departamento, como es la no existencia de cluster de producción, hecho que conlleva a que la totalidad de los productos con que se elaboran las raciones sean obtenidos, procesados, empacados y distribuidos desde la capital del Departamento.”*

#### Análisis de respuesta:

De los productos suministrados solo el grupo de alimentos lácteo en su presentación de Tetra Pak, no es elaborado en el Departamento. Este aspecto logístico es igual para los operadores que prestan sus servicios de suministro de raciones en esta región. Asimismo, los demás alimentos que hacen parte de la Minuta Patrón – Ración Industrializada, son de fácil acceso a su adquisición, comercialización y distribución en cada uno de los nueve (9) Municipios donde se ejecutó el Contrato No. 0645 de 2015.

De otra parte, en visita realizada por la CGR en el presente año, al municipio de Ocaña, en desarrollo de la Actuación Especial, se evidenció que existen industrias panificadoras que actualmente están suministrando el alimento cereal, existente en la Minuta Patrón, en desarrollo del Contrato 0053 de 2016, suscrito entre la

Gobernación de Norte de Santander y la Corporación para el Desarrollo Social Tanai Jawa.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, el argumento presentado por la Gobernación no desvirtúa el hecho observado, en consecuencia esta parte del hallazgo se mantiene.

*“3. No es acertada la conclusión contenida en el informe de Hallazgos, respecto de que el mayor valor comercial resulta de comparar el valor definido y ejecutado por el Departamento de \$2.930, frente a lo pagado por el Ministerio de Educación Nacional por \$971, para desayuno industrializado, en la misma área geográfica y para la misma época, y en las mismas condiciones, para ejecutar el PAE; conforme se descarga, para lo cual se realizó un comparativo de los dos contratos con el fin de evidenciar a esa Vista Fiscal las diferencias que existen entre uno y otro:*

*La ejecución del contrato N° 00645 entre la CORPORACIÓN SOCIAL Y EDUCATIVA PAZ Y FUTURO y la GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER; se fundamentó principalmente en la entrega de un complemento alimentario constituido por un producto sólido (cereal) de peso de 40 gr a 50gr, un producto lácteo de 200 cc, azúcares y dulce tres veces por semana de 10 a 20gr y fruta de cosecha de 100gr 2 veces por semana; **siendo alimentos procesados**, listos para el consumo y de larga duración. Este complemento a su vez proporciona un valor calórico total de acuerdo a las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes del grupo población de 13 a 17 años 11 meses, sin importar la edad de la población atendida, pues con ella se llegó a los diversos grupos etarios presentes en las Instituciones Educativas; partiendo de esta fundamentación se identifica las siguientes diferencias con relación al contrato ejecutado por el MEN:*

Para efectos de hacer un análisis integral a la respuesta emitida para esta observación, el equipo auditor analizará una a una las mismas, en el orden propuesto y numerado de las respuestas para este ítem, así:

- 1. Tipo de ración: La Gobernación Norte de Santander suscribió contrato con la Corporación Social y Educativa Paz y Futuro en modalidad industrializado y el contrato suscrito con el Ministerio de Educación Nacional fue ración preparada en sitio; para lo cual es importante tener en cuenta que el aporte nutricional en las dos modalidades difiere condición que se puede verificar en la Resolución 16432 de 2015, en la cual establecen los lineamientos técnicos del PAE.*

<b>CONTRATO</b>	<b>00645 DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>1235 DEL MEN</b>
<b>Tipo de ración</b>	Industrializado	Ración preparada en sitio
<b>Grupos de Edad</b>	13 a 17 años 11 meses. (mayor grupo poblacional)	4 a 6 años 11 meses 7 a 12 años 11 meses 13 a 17 años 11 meses
<b>Aporte nutricional</b>	523 cal	499 cal
<b>Cobertura:</b>	Zona Rural y urbana (Zona del Catatumbo) no beneficiadas con el programa PAE MEN	Zona rural y Urbana del Departamento Norte de Santander
<b>Gravámenes:</b>	Impuestos y <b>estampillas departamentales</b>	
<b>Personal Propuesto:</b>	NUTRICIONISTA	1
	COORDINADOR GENERAL	1
	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	1
	CONTADOR	1
	AUXILIAR CONTABLE	1
	COORDINADORES MUNICIPALES	9
	SUPERVISORES ZONALES	1
<b>Componente pedagógico:</b>	Capacitación dirigida a estudiantes, padres de familia y comunidad en general	Se desconoce.

#### Análisis de respuesta.

No es cierto el argumento expuesto por la Entidad Territorial, por cuanto se evidenció en las Facturas de compra de los insumos o alimentos realizados por el Operador y en el documento "Acta de Entrega del Suministro de Complemento Alimentario para los niños, niñas y jóvenes escolarizados de las Instituciones Educativas Oficiales de Norte de Santander", que los alimentos entregados como cereal no cumplieron con los pesos netos contemplados en la Resolución 16432 de 2015, para el grupo etario de 13 a 17 años 11 meses. Adicionalmente, lo contemplado en la cláusula tercera numeral 2 del contrato no se refiere al grupo etario de 13 a 17 años 11 meses, por cuanto los pesos netos allí establecidos son para el grupo etario de 4 a 6 años y 11 meses. Así mismo, se detectó que el grupo de alimentos pactado en el Contrato No. 00645 de 2015, no contempló el grupo de queso, desmejorando el contenido de la ración y por lo tanto el aporte mínimo nutricional establecido en la minuta patrón - Ración Industrializada, incumpliendo lo normado en la Resolución No. 16432 del Ministerio de Educación Nacional.

Con base en lo expuesto, no se acepta la explicación dada por la Administración Departamental.



**“2. Grupos de edad:** *Todas las raciones entregadas bajo la ejecución del contrato N° 00645 DE 2015, se clasificaron dentro del mayor grupo poblacional de 13 a 17 años 11 meses, mejorando de esta manera la ración entregada a cada estudiante indistintamente de la edad, aportando un mayor aporte Calórico, como así se puede evidenciar:*

*La resolución número 16432 de 2015, por la cual se expiden los lineamientos Técnico – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas de alimentación escolar (PAE), establece en su anexo 01, los ASPECTOS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES, de las minutas patrón clasificadas de edad definidos de acuerdo con las guías alimentarias para la población colombiana, y que se relacionan a continuación:*

*4 a 6 años 11 meses  
7 a 12 años 11 meses  
13 a 17 años 11 meses”*

Análisis de respuesta:

Carece de veracidad esta afirmación por cuanto como ya se mencionó, la ración contratada contemplada en la cláusula tercera, numeral 2 del contrato 0645 de 2015, hace referencia al grupo etario 13 a 17 años 11 meses, sin embargo su contenido corresponde al grupo de 4 a 6 años 11 meses.

Adicionalmente, esta afirmación se corroboró en las “Acta de Entrega del Suministro de Complemento Alimentario para los niños, niñas y jóvenes escolarizados de las Instituciones Educativas Oficiales de Norte de Santander”, donde se constata que el contenido de los suministros corresponde al nivel etario 4 a 6 años 11 meses y en las en las planillas de “Registro y Control diario de asistencia”, como por ejemplo en el Colegio Francisco Fernández de Contreras e Instituto Técnico Alfonso López Sede Mixta Kennedy, entre otros. Con base en lo expuesto, no es de recibo la explicación dada por la Administración Departamental.

**“3. Aporte nutricional.** *Las dos modalidades de atención presentan un aporte nutricional en el cual para la modalidad de atención ración industrializada, representa un mayor aporte calórico; teniendo en cuenta el mismo grupo de edad de 13 a 17 años 11 meses (499 cal ración preparada en sitio, anexo 1 numeral 1.3 -523 cal ración industrializada según resolución 16432 de 2015, anexo 1 numeral 1.7)”*

Análisis de respuesta:

Se hace necesario hacer énfasis en que el contenido de la ración realmente suministrada, corresponde al grupo etario 4 a 6 años 11 meses, razón por la cual

queda sin sustento lo pretendido por el ente territorial para desvirtuar el hecho observado, máxime cuando se determinó que el contenido de la ración industrializada suministrada no contiene el grupo de quesos, desmejorando el aporte mínimo nutricional establecido en la minuta patrón.

Con base en lo expuesto, no se acepta la explicación dada por la Administración Departamental.

**“4. Gravámenes: en el contrato N° 00645 de 2015, los gravámenes a nivel departamental aumentan, teniendo en cuenta la modalidad de selección, en la cual se incurren en gastos para participación que no son tenidos en cuenta en el momento de la contratación directa que se hace del contrato de aportes (suscrito por el MEN), y el pago de los tributos locales, los cuales superan el 13% del valor del contrato.**

*Póliza Única de Cumplimiento  
Estampilla Erasmo Meoz  
Estampilla Pro-Anciano  
Estampilla Pro-Desarrollo  
Estampilla Pro-Desarrollo Fronterizo  
Retención en la Fuente  
Rete-ICA- IVA, etc”*

Análisis de respuesta:

La comisión de auditoría en el momento de realizar el cálculo en el valor de la diferencia detectada en la Observación No. 1, como presunto detrimento patrimonial, tomó como base los cuatro comprobantes de egreso. de los que disminuyó los descuentos de ley realizados en cada uno de los pagos. Por lo tanto, no se acepta la pretensión del Ente Territorial, respecto a lo expuesto en este numeral, como quiera que ya fue tenido en cuenta al momento de comunicar la observación.

**“5. Cobertura: El programa de complemento alimentario contrato N° 00645 se ejecutó en la zona del Catatumbo, en las instituciones educativas que no fueron beneficiadas con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) financiado por el MEN y entregada en ración industrializada ya que en dichas instituciones educativas no se cuenta con la infraestructura, ni condiciones para almacenamiento, manipulación, preparación y distribución de alimentos para la ejecución de la modalidad ración preparada en sitio.”**

Análisis de respuesta:

Analizadas las planillas de “Registro y control diario de asistencia”, donde el Operador del Contrato No. 00645 de 2015, Corporación Social y Educativa, realizó el suministro de raciones, se evidenció que en varias instituciones educativas de los nueve (9) municipios donde se prestó el servicio, coinciden con la prestación del servicio de suministro de raciones con el Operador del Contrato No. 1235, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Prosperar Colombia, por lo tanto no es cierto lo manifestado por la Administración Departamental en este sentido. En las instituciones educativas de Colegio La Salle, CER Aguas Claras e Institución Educativa José Eusebio Caro, entre otros, coincidieron los dos Operadores durante los últimos tres (3) meses del calendario escolar de la vigencia 2015. Con base en lo expuesto, no se acepta la explicación dada por la Administración Departamental.

**“6. Personal propuesto:** Con el fin de garantizar la oportunidad y eficiencia durante la ejecución del Contrato 00645 de 2015, se le exigió al contratista, contar mínimo con el siguiente personal idóneo:

NUTRICIONISTA	1
COORDINADOR GENERAL	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	1
CONTADOR	1
AUXILIAR CONTABLE	1
COORDINADORES MUNICIPALES	9
SUPERVISORES ZONALES	2

*La contratación de este personal conlleva a costos laborales y generación de pagos por aportes al sistema de seguridad social que deben ser sumados al valor de la ración ofertada, pues corresponden a costos administrativos del contrato. Este personal no se evidencia dentro del contrato ejecutado con el MEN”*

Análisis de respuesta punto 6.

El personal referido en la ejecución del contrato No. 0645 de 2015, no se evidencia en el contrato No. 1235 de 2015 del MEN, por cuanto su costo se encuentra intrínseco en el valor estipulado por el MEN y pagado al operador Fundación Prosperar Colombia en cada una de las raciones suministradas en la ejecución de ese contrato. Sin embargo, el hecho de que se haya vinculado

expresamente a personal para el desarrollo PAE, entiende el equipo, forma parte integral de la operatividad del programa, que no devendría en un incremento de más del 201% del valor referente del MEN.

*“7. Componente pedagógico: Se llevaron a cabo capacitaciones a la comunidad educativa en general en nutrición y sana alimentación, buscando generar una cultura de estilos de vida y hábitos saludables, que no se encuentra referente en el contrato celebrado con el MEN, pero que si implica unos costos administrativos que son cargados al valor del contrato, pues el valor del mismo corresponde al valor de la ración por el número de alumnos beneficiarios.”*

Análisis de respuesta:

Analizados el contenido del contrato No. 0645 de 2015, se evidenció que esta obligación esta expresa en la siguiente cláusula:

Cláusula Tercera: Obligaciones del Contratista numeral 2. *“...y al mismo tiempo promover una acción pedagógica que permita que este acto se convierta en una experiencia educativa para la formación de hábitos alimentarios en la población escolar y el desarrollo de los componentes pedagógicos en materia de seguridad alimentaria, con la participación de los docentes, la familia y la comunidad”.*

Sin embargo, esta actividad pactada en el contrato no es de obligatoriedad según los lineamientos establecidos en la Resolución 16432, por lo tanto, es discrecional del Contratante incluir esta clase de capacitaciones. Adicionalmente, en los estudios previos elaborados por la Gobernación de Norte de Santander, para la vigencia 2016, se observa que este costo es solo del 0.1% del valor del contrato.

*“8. En cuanto al componente de la minuta por ración: según el anexo 1 numeral 1.7 minuta patrón ración industrializada establece como productos del componente los siguientes alimentos: lácteos (Leche entera, leche saborizada, avena, kumis y yogur; derivados de cereal (ponqué palito de queso, mantecada, croissant, pan de yuca, torta de queso entre otros) frutas entera y azúcares y dulces; en los cuales se dio cumplimiento durante la ejecución del contrato No. 00645 contando con las siguientes características de los productos que conformaron el complemento:*

Seguidamente, en su respuesta la Gobernación, muestra (folio 7) dos cuadros uno con el Formato Ciclo de Menú refrigerios y en otro las características del producto lácteo. Y concluye: **“Características o presentación totalmente diferentes a las características de la ración preparada en sitio según resolución Anexo 1 numeral 1.3 de la Resolución 16432 de 2015”** (Negrillas tomadas del escrito original).

Análisis de respuesta:

Es incoherente esta afirmación, pues es evidente que no dieron cumplimiento a lo expuesto en el Anexo 01 numeral 1.7 Minuta Patrón – Ración Industrializada de la Resolución No. 16432 de 2015, respecto al peso neto de los alimentos que se debían proporcionar al grupo etario de 13 a 17 años 11 meses, por cuanto desde las mismas cláusulas establecidas en el contrato No. 0645 de 2015, estos pesos no coinciden. Asimismo, se evidencia que incumplieron la Minuta Patrón referida por no suministrar lo correspondiente al grupo de quesos, hecho que se soporta en las facturas de compra del operador y en las “Acta de Entrega del Suministro de Complemento Alimentario para los niños, niñas y jóvenes escolarizados de las Instituciones Educativas Oficiales de Norte de Santander”, desmejorando el aporte nutricional establecido en la minuta patrón.

Agrega en su respuesta el Ente Territorial: *“En consecuencia, no resulta viable, técnica, administrativa, financiera y menos aun legalmente, asimilar dos relaciones contractuales totalmente disímiles, no siendo válido un argumento que pretenda justificar una estructura de costos entre una y otra, cuando los costos asociados a las mismas varían de acuerdo a los componentes del contrato, como se ha indicado a lo largo de este escrito.”*

Analizados los argumentos presentados por la Gobernación de Norte de Santander, se considera que estos no aclaran ni desvirtúan técnica ni financieramente el mayor valor comercial detectado en el hallazgo por cuanto las razones expuestas en los párrafos anteriores no sustentan razonablemente la amplia diferencia del mayor valor pagado por la Gobernación de Norte de Santander en las raciones industrializadas del Contrato No. 0645 de 2015, máxime cuando el mismo Ente Territorial, en los Contratos No. 003 y 053 de 2016 suscritos para el desarrollo del PAE, en las mismas zonas del Departamento durante la vigencia 2016, estableció tanto en los estudios previos, como en el contrato, un valor de \$1.550 y \$1.700 respectivamente, para el complemento alimentario -Ración Industrializada, con las mismas características de peso, administrativas, logísticas, de modo y lugar ejecutadas en el contrato No. 645 de 2015.

Por lo expuesto, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho señalado, confirmándose el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$1.583.396.002.

### 5. MATRIZ DE HALLAZGOS

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA				
		A	D	F	P	\$
1	Principio de planeación Convenio de Asociación 008 2015	X	X			
2	Focalización PAE Contrato No. 121 de 2015	X	X			
3	Focalización PAE Contrato No. 396 de 2015 del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento Norte de Santander	X	X			
4	Suministro de raciones a titulares del derecho no registrado en SIMAT, pertenecientes a Institución Educativa Privada.	X	X	X		\$ 63.671.830
5	Alumnos retirados que fueron beneficiarios del PAE Contrato 396 de 2015	X	X	X		\$ 7.252.868
6	Alumnos retirados que fueron beneficiarios del PAE Contrato 1235 de 2015	X	X	X		\$ 5.223.866
7	Pago de raciones a alumnos repetidos recibiendo el mismo complemento alimentario o diferente, en la misma o distinta sede educativa, en 20 municipios de Norte de Santander 2015	X	X	X		\$ 105.732.209
8	Doble registro de beneficiarios en la ejecución del Contrato No. 645 de 2015	X	X	X		\$ 11.567.640
9	Inspección sanitaria de los comedores escolares y análisis de tomas de muestras a los alimentos suministrados en el Contrato No. 121 de 2015, municipio de San José de Cúcuta	X	X			
10	Inspección sanitaria de los comedores escolares y análisis de tomas de muestras a los alimentos suministrados en el Contrato Nos. 396 y 1235 de 2015	X	X			
11	Contrato de suministro No. 0645 de 2015, mayor valor pagado	X	X	X		\$ 1.583.396.002
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>11</b>	<b>6</b>		<b>\$ 1.776.844.415</b>