

## INFORME DE RESULTADOS

**ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE Y  
PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DEL META Y MUNICIPIOS  
DE VILLAVICENCIO, PUERTO GAITÁN, ACACÍAS Y GRANADA  
VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016**

**CGR-CDSS – No.104**  
**Noviembre 2016**

**INFORME DE RESULTADOS  
ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE Y  
PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DEL META Y MUNICIPIOS  
DE VILLAVICENCIO, PUERTO GAITÁN, ACACÍAS Y GRANADA  
VIGENCIAS 2015 Y PRIMER SEMESTRE DE 2016**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal Sector Social	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Responsable Nivel Central	Carlos Alberto Martínez Bernal
Gerente Departamental	José Luis Arciniegas Galindo
Directivo Ponente	María Rocío Esperanza López Robayo
Supervisor Encargado	Yolanda Lobo Vásquez
Responsable de Auditoría	Dora Alicia Saray Muñoz
Equipo de Auditores	Ruth Rico Barbosa Alicia Díaz Herrera Teresa Cruz Polanco Saúl Díaz Ladino Carlos Hernando Jiménez Lozano Cesar Augusto Sarmiento Martínez.

## TABLA DE CONTENIDO

1.	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....	4
2.	HECHOS RELEVANTES.....	5
3.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO .....	7
3.1	HALLAZGOS .....	8
3.2	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	9
4.	CONCLUSIONES Y RESULTADOS .....	10
4.1	DEPARTAMENTO DEL META .....	10
4.2	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO .....	37
4.3	MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS.....	54
4.3.1	Municipio de Puerto Gaitán.....	56
4.3.2	Municipio de Acacías .....	64
4.3.3.	Municipio de Granada.....	70

84111-

Doctor  
**FRANCISCO JAVIER CARDONA ACOSTA**  
Ministro (E)  
Ministerio de Educación Nacional

Doctora  
**CLAUDIA MARCELA AMAYA GARCÍA**  
Gobernadora  
Departamento del Meta

Señores  
**ALCALDES MUNICIPALES**  
Villavicencio, Puerto Gaitán, Acacias y Granada

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 y Paquetes Nutricionales destinados a niñas y niños de 0 a 5 años, madres gestantes y lactantes; reglamentada por las Resoluciones N° 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013 emanadas por este Ente de Control.

### **1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

Se adelantó Actuación Especial de fiscalización con el objetivo de 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 del Meta y los Municipios de Villavicencio, Puerto Gaitán, Acacias y Granada, así como paquetes nutricionales para niñas y niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la contratación de estas modalidades de alimentación en las vigencias 2015 y primer semestre de 2016.

- b) Establecer si, en las vigencias objeto de la Actuación, se cumplieron los lineamientos técnico - administrativos del programa PAE.
- c) Verificar el manejo de los recursos asignados al programa, por parte de los diferentes actores que participan en su ejecución (cumplimiento de objetos contractuales), evaluación y seguimiento

La muestra contractual se seleccionó a partir de la contratación financiada con Recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación Nacional, en los entes territoriales seleccionados, para atender el programa PAE y paquetes nutricionales para niñas y niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes en los entes territoriales incluidos en esta Actuación Especial.

## **2. HECHOS RELEVANTES**

La Tabla No. 1, muestra la contratación para el PAE y paquetes nutricionales, donde se observa que el departamento del Meta, durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016, celebró contratos con un mismo operador como es el caso de la Unión Temporal Nutrición Escolar; de igual manera, el Municipio de Villavicencio con la UT Alimentación Villavicencio 900.865.865-0 y Unión Temporal PAE Villavicencio 900.880.373-1, constituidas por las mismas personas.

Tabla 1

Relación de contratos suscritos por la Gobernación del Meta y los municipios de Villavicencio, Puerto López, Acacias y Granada, para el PAE y paquetes Nutricionales para niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes.

Cifras en Millones de pesos

N° y Fecha Contrato	Operador	Integrantes Unión Temporal	Representante	Valor Contrato	
				Operador	Alcaldía
<b>Gobernación del Meta</b>					
1101 08/07/2015	Unión Temporal Nutrición Escolar 2015	Alimentos del Valle S.A Nit. 890-110-964-6	Gustavo Ordóñez Uribe.		13.433,10
		Maríela Rubiela Gómez de Molano. C.C. 29.765.418	María Rubiela Gómez de Molano		
1233 14/08/2015	Unión Temporal Meta Social 900.743.761-1	Corporación Orinoquía Viva. Nit. 900126928-6	Orlando Bastos Palomino		10.441,90
		Generación Colombia. Nit. 830006910-6	Aurora Romero Romero.		
058 25/02/2016	Unión Temporal Nutrición Escolar 2015 900.865.865-0	Alimentos del Valle - ALIVAL S.A.	Gustavo Ordóñez Uribe C.		7.928,70
		María Rubiela Gómez de Molano C.C. 29.765.418	María Rubiela Gómez de Molano		
767 19/06/2015	Corporación Forjar para el Futuro - CORFUTURO 900545238-1		Yenny Alexandra Umaña Vizcaino	181,5	1.815,10
<b>Municipio de Villavicencio</b>					
263 25/01/2015	Unión Temporal Alimentación Villavicencio 900.865.865-0	Corporación Integral y Comunitaria Llanera Nit. 900.140.204-0	Fior Alba Piratoba Romero		3.615,10
		Generación Colombia S.A. Nit. 830006910-6	Aurora Romero Romero		
1507 21/08/2015	Unión Temporal PAE Villavicencio 900.880.373-1	Generación Colombia S.A., Nit. 830006910-6	Aurora Romero Romero		2.773,80
		Corporación Integral y Comunitaria Llanera Nit. 900.140.204-0	Fior Alba Piratoba Romero		
674 23/06/2016	Unión Temporal CODESLANO 2016 900.982.218-6	Adiel Calderón Vaca	Adiel Calderón Vaca		5.274,50
		Corporación para el Desarrollo Social y Bienestar Familiar - CODESBIF NIT 900.151.981-2	Luis Eduardo Sendoya Cediel		
<b>Municipio de Acacias</b>					
Convenio de Asociación 201 14/08/2015	Corporación Comunidad de Vida TEKOA CORP 900365433-7		Milena Odilia Triana Acosta	341,2	2.274,80
<b>Municipio de Granada</b>					
Convenio PAE 210.29.27 30/01/2015	Fundación Señal Socia 900143494-3		Rodolfo Cardozo Urrego.	32	230
<b>Municipio de Puerto Gaitán</b>					
Contrato de Servicios 128 21/01/2015	IPS Región Viva S A S 900332697-2		Ángela Maritza Lasso Rueda.		2.967,30
Contrato de Servicios 218 26/03/2015	Unión Temporal Nutrilanos 2015 900832680-3	Asociación de Padres General Santander ASOSANTANDER Nit 822005252-4	Gertrudis Cárdenas Cortés.		3.074,50
		Corporación Horizonte Nuevo CORPOHORIZONTE Nit 900364857-1	Wilson Alberto Gamboa Herreño.		

Fuente. Expediente de los respectivos contratos vigencias 2015 y 2016.

Tabla 2.  
**Ejecución Presupuestal de Gastos Vigencias 2015 y Primer Semestre 2016**

(Cifras en Millones de pesos)

ENTE TERRITORIAL	VIGENCIA 2015		PRIMER SEMESTRE 2016	
	APROPIACIÓN DEFINITIVA	VALOR AUDITADO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	VALOR AUDITADO
ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DEL META.	\$ 39.319,00	\$ 30.777,00	\$ 25.362,00	\$ 7.929,00
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO.	\$ 6.711,00	\$ 6.471,00	\$ 9.415,00	
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE PUERTO GAITÁN.	\$ 6.847,00	\$ 6.509,00	\$ 7.393,00	
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE GRANADA.	\$ 260,00	\$ 230,00	\$ 250,00	
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE ACACIAS.	\$ 3.421,00	\$ 1.997,00	\$ 5.382,00	
<b>GRAN TOTAL</b>	<b>\$ 56.558,00</b>	<b>\$ 45.984,00</b>	<b>\$ 47.802,00</b>	<b>\$ 7.929,00</b>
<b>PORCENTAJE AUDITADO</b>		<b>81%</b>		<b>17%</b>

Fuente: Información Entidades Territoriales y Cálculo CGR

La Administración de los Entes Territoriales de la Gobernación del Departamento del Meta, las Alcaldías Municipales de Villavicencio, Puerto Gaitán, Granada y Acacías, durante la vigencia 2015 apropiaron recursos por \$56.558 millones para el cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar y Paquetes Nutricionales para niños de 0 a 5 años y Madres Gestantes y Lactantes, de los cuales se auditaron \$45.984 millones que equivalen al 81% y que corresponden al total comprometido mediante la celebración de contratos; al igual para el primer semestre de la vigencia 2016 se apropiaron \$47.802 millones y se auditó la suma de \$7.929 millones equivalentes al 17%, suma que ejecutó la Administración de la Gobernación del Meta, los demás municipios relacionados, dieron inicio a la ejecución a partir de julio de 2016.

### 3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

En desarrollo de la Actuación Especial realizada por la CGR, se visitaron el departamento del Meta y el municipio de Villavicencio, únicos entes territoriales certificados en el Meta y los municipios de Puerto Gaitán, Acacías y Granada; como muestra de los no certificados. En estos Entes Territoriales se observaron deficiencias en la contratación, en el cumplimiento de los lineamientos Técnico Administrativos PAE en las Instituciones Educativas visitadas y en la ejecución de los recursos asignados.

Las principales deficiencias se listan a continuación:

- Debilidades en la supervisión de los contratos.
- Durante las vigencias 2015 y 2016, se observa falta de gestión efectiva por parte de los municipios no certificados, en la ejecución eficiente de los recursos del PAE y deficiencias en la articulación y seguimiento del programa con la entidad territorial certificada (Gobernación del Meta).
- Falta de articulación y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el programa; inexistencia de seguimiento, control y evaluación por parte de las Entidades Territoriales, Rector, Coordinador del Programa, en la ejecución de los recursos del PAE.
- Incumplimiento de los lineamientos técnico administrativos establecidos por el MEN, lo que ocasiona deficiencias en la prestación del servicio que se está brindando a los titulares de derecho a través de la ración industrializada y ración servida en sitio, en cuanto a la calidad, almacenamiento, presentación, cantidad, aporte nutricional del complemento alimentario, destinación y uso de las instalaciones, condiciones de los comedores escolares, acceso a la información y la participación ciudadana, en el programa PAE.
- Deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a la aplicación de los Lineamientos del Programa, afectando los procesos de focalización, priorización, participación ciudadana y control social, así como la función de revisión del cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados por los operadores.
- Se evidenció pago de mayores valores frente al valor reconocido por el MEN por la misma ración, pago de insumos que no fueron entregados a la población beneficiaria de los paquetes nutricionales y refrigerios, situaciones que afectan el desarrollo del programa, así como los recursos disponibles para mejorar las raciones entregadas y/o aumentar coberturas.

### 3.1 HALLAZGOS

En total se establecieron veinte (20) hallazgos administrativos, dos (2) de los cuales presentan alcance fiscal por \$757,15 millones y catorce (14) con presunta connotación disciplinaria; de igual forma, tres (3) Indagaciones Preliminares.

Se adelantará un Proceso Administrativo Sancionatorio, atendiendo a que la administración Municipal a través de la Secretaría de Desarrollo Económico y Social, no suministró la información requerida en las solicitudes realizadas mediante correo electrónico, los días 13 de octubre de 2016 a las 11: 07 am, 18 de octubre de 2016 a las 10:53 am y 25 de octubre de 2016 a las 5:04 pm, con los cuales se le reiteró la solicitud de la información y la importancia de los documentos pedidos.

### 3.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe presentar un Plan de Mejoramiento con las 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 Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución N° 7350 del 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 debe reportar la fecha de recepción del informe a los correos soporte [sireci@contraloria.gov.co](mailto:sireci@contraloria.gov.co). El incumplimiento de esta 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 Berbero Noguera / Coordinadora de Gestión  
Yolanda Lobo Vásquez / Supervisor Encargado  
Elaboró: Equipo Auditor

## 4. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

### 4.1 DEPARTAMENTO DEL META

Durante la vigencia 2015, el departamento del Meta contó con \$38.816 millones (Tabla No. 3) para el desarrollo del Programa PAE, de los cuales ejecutó 78%, a través de los contratos que se relacionan, así:

Tabla 3.  
Ejecución presupuestal de los recursos invertidos por la Gobernación del Meta vigencia 2015.  
(Cifras en millones de pesos)

Descripción	Fuente	Programado	Comprometido
Cofinanciación Cobertura en Educación ET Productora - Alimentación Escolar -PAE INDUSTRIALIZADO	LEY 1530 DE 2012 - REGALIAS	27.199	19.390
Implementación del programa de alimentación escolar - PAE para el sector educativo oficial del Departamento del Meta PAE INDUSTRIALIZADO	RECURSOS PROPIOS	925	256
No. BPIN 2014005500046 Apoyo a la prestación del servicio de internado como estrategia de permanencia en los municipios no certificados del Departamento del Meta. RACIÓN SERVIDA INTERNADOS	SGR	10.692	10.629
<b>TOTAL RECURSOS PROGRAMA PAE</b>		<b>38.816</b>	<b>30.274</b>
No. BPIN 2014005500033 Fortalecimiento y continuidad de la atención integral a la primera infancia en el Departamento del Meta. PAQUETES NUTRICIONALES	SGR	503	503
<b>TOTAL RECURSOS PAQUETES NUTRICIONALES</b>		<b>503</b>	<b>503</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal Secretaría de Educación del Meta – Vigencia 2015

Mediante proyecto OCAD BPIN 2014005500046 de 2014, se asignan recursos para apoyo a la prestación del servicio de internado como estrategia de permanencia en los municipios no certificados del Departamento del Meta, por \$10.692 millones, los cuales se ejecutan para el suministro de raciones servidas en los internados del departamento del Meta.

Mediante proyecto del OCAD BPIN 201405500033 de 2014, se asignan recursos para el fortalecimiento y continuidad de la atención a la primera infancia en el departamento del Meta, se aprobó la ampliación para 1.200 beneficiarios, en la modalidad familiar, en cinco municipios con alto índice de ruralidad, difícil acceso y poca oferta de talento humano por \$5.200 millones, con los cuales la Secretaría de Educación Departamental, financia el Convenio 767 de 2015 por \$1.815,06 millones, con el objeto de “Mejorar las condiciones para el desarrollo integral y la atención de la población de 0 a 5 años en el Departamento del Meta. COMPONENTE 2: AMPLIACION DE COBERTURA PARA LA ATENCIÓN MODALIDAD FAMILIAR 1200 USUARIOS. Correspondiendo al componente

nutricional (refrigerios y paquetes nutricionales) \$503 millones, tal como se muestra en el cuadro anterior.

Para el primer semestre de la vigencia 2016, la Gobernación del Meta apropió recursos por \$25.362 millones para el PAE, comprometiendo \$7.929 millones (Tabla No. 4) que corresponden al 31% de los recursos apropiados. Durante el primer semestre de 2016, no se asignaron recursos para paquetes nutricionales.

Tabla 4.  
Ejecución presupuestal recursos invertidos por la Gobernación del Meta  
Primer semestre de 2016  
(Cifras en millones de pesos)

Rubro	Descripción	Fuente	Producto	Programado	Comprometido
0302 - 0201010204 - 0	Cofinanciación Cobertura en Educación ET Productora - Alimentación Escolar	LEY 1530 DE 2012 - REGALIAS	PAE INDUSTRIALIZADO	15.381	7.929
0302 - 3 - 3 12 0 536 3 1 - 25	Apoyo al programa de alimentación escolar - PAE - para el sector educativo oficial del departamento del meta	SGP	RACION SERVIDA INTERNADOS	1.220	-
0302 - 3 - 3 12 0 536 3 1 - 96	Apoyo al programa de alimentación escolar - PAE- para el sector educativo oficial del departamento del meta	MEN	PAE MEN	8.761	-
<b>TOTAL RECURSOS PROGRAMA PAE</b>				<b>25.362</b>	<b>7.929</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal Secretaría de Educación del Meta – Vigencia 2015

- **Contratación vigencia 2015 y 2016 - PAE**

Para la vigencia 2015, la entidad territorial suscribió el Contrato 1101 del 08 de julio de 2015, con la Unión Temporal Nutrición Escolar 2015, para el suministro del complemento alimentario modalidad ración industrializada, dentro de la implementación del PAE, para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del departamento del Meta, contrato que fue suscrito en cuantía de \$13.433,06 millones.

Así mismo, celebró el Contrato 1233 del 14 de agosto de 2015, con la Unión Temporal Meta Social, con el objeto de suministro de raciones servidas como aporte nutricional alimentario diario para la ingesta de los estudiantes internos de los establecimientos educativos oficiales del Departamento del Meta, por \$10.441,91 millones.

Para el primer semestre de la vigencia 2016, el Departamento del Meta suscribió el Contrato 058 del 25 de febrero de 2016 con la Unión Temporal Nutrición Escolar 2015, con el objeto de realizar el suministro de complemento alimentario modalidad ración industrializada, dentro de la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del departamento del meta, por \$7.928,74 millones, el cual se encuentra liquidado con acta del 21 de julio de 2016 (Tabla 5).

Tabla 5.  
Contratos suscritos vigencias 2015 y 2016  
(Cifras en millones de pesos)

Contrato		Operador	Valor Contrato	Fuente Financiación	
N°	Fecha			Destinación	Específica.
1101	08/07/2015	Unión Temporal Nutrición Escolar 2015	13.433,06	Cofinanciación.	
1233	14/08/2015	Unión Temporal Meta Social	10.441,91	Sistema General de Regalías	
58	25/02/2016	Unión Temporal Nutrición Escolar 2015	7.928,74	Recursos Compensación	Conpes 151

Fuente. Expediente contratos departamento del Meta, PAE vigencias 2015 y 2016.

- **Lineamientos Técnicos Administrativos del PAE**

### **Hallazgo 1. Entrega complemento alimentario – Ración industrializada en Instituciones Educativas (D<sup>1</sup>).**

En los Lineamientos Técnico Administrativos – MEN, de fecha abril de 2015, numeral 4.1.3 se establece como responsabilidad de los Entes Territoriales: *“...velar por el bienestar de la población de su jurisdicción y en especial, de aquella menor de edad, en condición de vulnerabilidad, la Entidad Territorial tiene un papel primordial en la planeación, financiación e implementación del PAE. Su liderazgo y participación es esencial en el desarrollo de acciones para la integración de actores y recursos alrededor del Programa”*.

Decreto N° 1852 del 16 de septiembre de 2015, Capítulo 4. Actores del Programa Alimentación Escolar – PAE, artículo 2.3.10.4.3 Funciones de las entidades territoriales: numeral 2. Garantizar que en una institución educativa no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo. Lo anterior en concordancia con lo establecido en el literal m, artículo 1°, numeral 3.3, de las funciones de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), establecidas en la Resolución N° 16432 del 02 de octubre de 2015.

<sup>1</sup> A lo largo del informe, en el título de cada hallazgo, se utilizan las siguientes letras que indican la connotación del hallazgo así: D: Disciplinario, F: Fiscal, OI: Otra Incidencia y PAS: Proceso Administrativo Sancionatorio.

Los Artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen la responsabilidad de los interventores y supervisores.

Durante la vigencia 2015, se observó que, en el municipio de San Martín, Institución Educativa Iraca, dos operadores del servicio realizaron actividades de manera simultánea en el mismo lugar de entrega de alimentos y un mismo beneficiario es receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo, teniendo en cuenta lo siguiente:

En la vigencia 2015, el Departamento del Meta suscribió el Contrato No. 1101 del 08/07/2015, con el objeto de *"suministrar complemento alimentario modalidad ración industrializada, dentro de la implementación del PAE para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del departamento"* por \$13.433,06 millones durante 96 días calendario escolar, el cual inició el 10/07/2015, finalizando con una prórroga el 01/02/2016; e incluía a 661 estudiantes del internado en la IE Iraca del municipio de San Martín; no obstante lo anterior, la administración departamental también suscribió el 14/08/2015, el Contrato No. 1233 para el *"suministro de raciones servidas como aporte nutricional alimentario diario para la ingesta de los estudiantes internos de los establecimientos educativos oficiales del Departamento del Meta"*, en cuantía de \$10.441,9 millones, por un período de cuatro meses, iniciando el 31/08/2015 con fecha de finalización 31/12/2015, para un total de 6.038 internos, incluyendo el refrigerio a.m. para una población de 555 estudiantes internos de la IE Iraca, los cuales se estaban beneficiando con la ración industrializada descrita en el Contrato N° 1101.

Lo anterior evidencia la falta de articulación y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el Programa, falta de seguimiento, control y evaluación por parte de las entidades territoriales, rector, coordinador del programa, en la ejecución de los recursos del PAE, falencias en cuanto a la priorización y focalización de la población a beneficiar; circunstancias que dificultan la ampliación de cobertura en población estudiantil que no ha tenido acceso a este beneficio, en especial del área rural, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario, acorde con la normatividad citada.

## **Hallazgo 2. Cumplimiento Lineamientos Técnico Administrativos (D).**

Resolución 16342 del 2 de octubre de 2015, define los lineamientos técnico – administrativos, estándares y condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de obligatorio

cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, Operadores y todos los actores de PAE.

Decreto 1852 de 2015, establece generalidades de interpretación y aplicación operativas del programa de alimentación escolar – PAE.

En las diferentes IE's de los municipios de San Martín y Puerto López - Meta, realizadas las visitas de campo por parte de la CGR, se evidenció el incumplimiento de los lineamientos técnico administrativos establecidos en la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, lo que ocasiona deficiencias con la prestación del servicio que se está brindando a los titulares de derecho a través de la ración industrializada y ración servida en sitio, en cuanto a la calidad, almacenamiento, presentación, cantidad, aporte nutricional del complemento alimentario, destinación y uso de las instalaciones, condiciones de los comedores escolares, acceso a la información y la participación ciudadana, en el programa PAE.

#### **A. Complemento Alimentario Ración industrializada, Ciclo de menú 21 días.**

- ✓ **Contrato 1101 de julio 08 de 2015**, suscrito entre el Departamento del Meta y Unión Temporal Nutrición Escolar 2015, cuyo objeto es el “*suministro de complemento alimentario modalidad ración industrializada dentro de la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del Departamento del Meta*” en cuantía de \$13.433,06 millones, revisados los documentos que conforman el expediente del contrato, no se encontró documento formal donde se aprobaran los ciclos de menús presentados por el operador.
  
- ✓ **Contrato N° 058 del 25 de febrero de 2016**. (*Urgencia manifiesta declarada por el Departamento del Meta, mediante Decreto 0100 del 22 de febrero de 2016*). Suscrito entre el Departamento del Meta y Unión Temporal Nutrición Escolar 2015, cuyo objeto es el “*suministro de complemento alimentario modalidad ración industrializada dentro de la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del Departamento del Meta*”. Durante un período de 58 días calendario escolar, por \$7.928,74 millones, contrato liquidado según acta del 21 de julio de 2016.
  - El ciclo de menús presentado por el operador y aprobado por la entidad territorial, no cumplió con los requisitos establecidos en el anexo 1.7 sobre la minuta patrón ración industrializada establecida en la Resolución 16432 de 2015, la cual estaba vigente desde el 05 de octubre de 2015; por el contrario, el menú se basó en los lineamientos

técnicos administrativos aplicables a la vigencia 2015, que se tuvieron en cuenta en el contrato anterior, es decir el 1101 celebrado por el Departamento del Meta con la UT Nutrición Escolar 2015, el 08/07/2015, cuyo objeto es similar al contrato en cuestión, en consecuencia, se evidencia déficit en el aporte nutricional del complemento entregado a la población estudiantil y el término de minuta mejorada establecido por el departamento, no es aplicable con los lineamientos técnicos establecidos en la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, teniendo en cuenta lo siguiente:

Dentro del grupo de alimentos, derivado del cereal, en el Contrato N° 058 de 2016 se estableció un porcentaje de 50 gramos, cuando la minuta del anexo 1.7 de la Resolución aplicable a la vigencia 2016, indicaba para los diferentes grupos etarios un porcentaje de 50, 60 y 70 gramos; lo que evidencia que a la población de 4 a 6 años y 11 meses le fue entregado el gramaje establecido en la normatividad y los grupos etarios incluidos entre 7 a 17 años y 11 meses recibieron un porcentaje menor.

En el grupo de alimentos relacionados con la fruta, se determinó la entrega dos (2) veces por semana, con un peso por unidad de 150 gramos, para un total de 300 gramos a la semana; sin embargo, la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, indica el suministro de fruta, tres (3) veces por semana, con un peso por unidad de 100 gramos, para un total de 300 gramos a la semana, concluyendo así, que no hay mejora en la minuta, dado que el gramaje se mantiene.

En cuanto a los azúcares y dulces, la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, establece una frecuencia de entrega de dos veces por semana, con un porcentaje de 20, 20 y 25 gramos el tamaño para los tres grupos etarios, no obstante lo anterior, en el menú se aprobó, la entrega tres (3) veces por semana con un porcentaje de 20 gramos; es decir que semanalmente se entregarían 60 gramos a cada beneficiario, situación que pone en desventaja a la población entre 13 a 17 años y 11 meses que deberían tener un consumo semanal de 75 gramos; de igual manera, no se observa la mejora en el complemento alimentario.

Referente al componente queso, en cantidad de 20 gramos para los grupos etarios de 7 a 12 años y 11 meses y de 30 gramos para la población entre 13 a 17 años y 11 meses, no se incluyeron en el menú, tal como lo establece la Resolución en mención.

Los ciclos de menú no están siendo aprobados por personal idóneo que corresponde al profesional en nutrición y dietética de acuerdo con lo conceptuado por el MEN, en consulta realizada por la Secretaría de Educación Departamental.

- ✓ **Visitas de campo a IE's.** De las visitas de campo realizadas por la CGR a las IE's, durante los días 6 al 9 de septiembre de 2016, en el municipio de San Martín y 13 al 16 de septiembre de 2016, en el municipio de Puerto López, para verificar el cumplimiento de los lineamientos técnico administrativos del PAE, se observó lo siguiente:

Resolución 16432 del 02 de octubre de 2015. Numeral 3.3. Entidades Territoriales Certificadas (ETC): Las ETC deben cumplir las siguientes funciones: *“numeral i) Aprobar los ciclos de menús presentados por el operador de acuerdo con las minutas patrón diseñadas por el MEN en el “Anexo número 1 – Aspectos Alimentarios y Nutricionales”, en caso de ser la entidad contratante de la operación”.*

Numeral 3.6 de los operadores, *“literal k) Entregar durante la ejecución del contrato alimentos que cumplan con las condiciones de rotulado establecidas en la Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan”. “Literal h) Implementar los controles necesarios para garantizar la entrega de los alimentos a los establecimientos educativos en las cantidades requeridas, conforme a las características, condiciones de inocuidad y calidad exigidas en las fichas técnicas del “Anexo número 1 – Aspectos Alimentarios y Nutricionales”. “Literal n) Elaborar e implementar los ciclos de menús de acuerdo con lo establecido en las Minutas Patrón del “Anexo número 1 – Aspectos Alimentarios y Nutricionales” y realizar cambios de menú solo en los casos contemplados en esta Resolución, previa autorización del supervisor y/o interventor del contrato”.*

Numeral 5.3 del ciclo de menús *“– Garantizar la variedad del ciclo de menús, teniendo en cuenta una adecuada combinación de texturas, colores y sabores”.*

En relación a los complementos alimentarios – ración industrializada, entregada por el operador y el ciclo de menús de 21 días validados por la Secretaría de Educación Departamental, se observan deficiencias relacionadas con la garantía en la variedad, combinación de colores, texturas y sabores, cumplimiento del gramaje establecido en la ración, calidad del producto entregado por el operador, aporte nutricional y condiciones de rotulado del empaque; situaciones que se presentan debido a falencias en la aprobación de los menús por parte de la entidad territorial,

falta de seguimiento y monitoreo por los diferentes actores del programa, ocasionando que la población estudiantil esté recibiendo un complemento alimentario que no cumple con el aporte nutricional ni con las condiciones establecidas en la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, lo que puede conllevar a que se esté pagando al operador por una ración mejorada, que no cumple con las condiciones ni el gramaje establecido, ocasionando posible pérdida de recursos del PAE. Lo anterior, teniendo en cuenta lo siguiente:

- En el derivado del cereal, entrega frecuente por parte del operador de pan y galletas; alimentos que se encuentran incluidos en los ciclos de menús de 21 días avalados por la entidad territorial, pero que se repiten todas las semanas y no garantizan la variedad ni la combinación de texturas, colores y sabores; contrario a lo establecido en el estudio previo que está acorde con el anexo 1.7 de la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, donde se incluyen otros alimentos que se pueden ofrecer como ponqué, tortas, roscón con bocadillo, palitos de queso, muffins, brownie, mantecada, croissant, donut, hojaldre, los cuales no se han tenido en cuenta en el menú.
- Los rótulos del empaque del derivado del cereal: pan y galletas entregadas por el operador no cumplen con las condiciones establecidas en la Resolución 5109 de 2005, en relación con los ingredientes y su peso. De igual manera, teniendo en cuenta que en la galleta (35 gramos), se estableció el porcentaje adicional de 30 gramos como alimento fortificado en soja o quinua, no se observa esta información que permita establecer su cumplimiento, para este caso se observó que en el rótulo se identifica simplemente como harina fortificada.
- En relación con los azúcares y dulces, no obstante el estudio previo y el anexo 1.7 de la Resolución 16432 de 2015, establecen una gran variedad de alimentos como barra de granola, chocolatina, leche condensada, dulce de leche tipo rollito, maní de sal, maní con uvas pasas, maní confitado, masmélo, manjar blanco, panelita de leche, arequipe, cocada, mermelada de frutas, entre otros, el Departamento avala un menú donde se establece la entrega solamente de manjar (mora y coco) y bocadillo (rojo y tricolor).
- Con relación al grupo de alimentos: queso, el cual de acuerdo con la minuta establecida en el anexo 1.7 de la Resolución 16432 del 2 de octubre de 2015, refiere que en caso de no poder suministrar en las condiciones requeridas, debe incluirse el gramaje en el porcentaje establecido por grupo etario del alimento panificado; al respecto se observó, que en la minuta

patrón mejorada establecida por el Departamento del Meta en los estudios previos de fecha 31/05/2016, el queso se reemplaza por alimento fortificado en quinua, soja y demás, en una porción de 30 gramos, que se incorpora al panificado en un porcentaje total de 100 gramos, para todos los grupos etarios. El reemplazo del queso por la soja en el ciclo de menús de 21 días, lo realizó la entidad territorial sin el aval del MEN, entidad que solicitó mediante e-mail de fecha 5 de mayo de 2016, las aclaraciones respectivas al Departamento, en cuanto al planteamiento de otras opciones de proteína y el gramaje, sin que la entidad territorial haya dado respuesta.

Al respecto, se evidenció que el MEN se ha pronunciado sobre el cambio del alimento “queso” por la inclusión de “aislado de soja” en derivados de cereal para el ciclo de menús del PAE ración industrializada, manifestando que no es viable realizar el intercambio considerando que los alimentos de origen animal (queso) tienen mayor valor biológico que los de procedencia vegetal (soja) y estos se encuentran en grupos de alimentos diferentes según lo establecido en las “Guías alimentarias para la población colombiana mayor de 2 años” del ICBF.

De otra parte, en las visitas realizadas por la CGR a las IE’s, se evidenció que no se está cumpliendo con la entrega del gramaje establecido en el ciclo de menús y con el aporte nutricional, dadas las siguientes condiciones (Ver Tabla No. 6):

- En las IE’s del municipio de San Martín y Puerto López - Meta, se observó a través de las visitas realizadas por la CGR y el registro fotográfico aportado por las IE, la entrega por el operador de la fruta como naranja, banano y guayaba en condiciones inadecuadas de madurez y/o en estado de descomposición.

Así mismo, existe registro de queja presentada por los estudiantes de IE informando sobre el complemento alimentario – señalando que *“algunos refrigerios llegan en mal estado, frutas dañadas y algunas muy pequeñas, no llegan de igual tamaño, no vienen avenas y repiten los sabores durante toda la semana, frutas algunas muy maduras y otras muy verdes y las galletas llegan muy duras”*.

Tabla 6.  
Comparativo Complemento alimentario Ración industrializada/Estudios previos  
Ciclo menús 21 días Contrato 0503 de 2016

Normatividad	Grupo alimento	Grupo etario de 4 a 6 años y 11 meses	Grupo etario 7 a 12 años y 11 meses	Grupo etario 13 a 17 años y 11 meses
Resolución 16432/2015- Anexo 1.7	Derivado de cereal - Panificado Todos los días	50 gramos	60 gramos	70 gramos
	Queso - 2 veces por semana	0 gramos	20 gramos	30 gramos
Total a incorporar al panificado.	Panificado + queso (2 veces por semana)	50 gramos	80 gramos	100 gramos
Estudios previos minuta mejorada Depto. Meta - Ciclo de menús 21 días.	Reemplazo por panificado fortificado con quinua, soja (2 veces por semana)	100 gramos	100 gramos	100 gramos
Verificación Visita CGR entrega complemento alimentario.	Entrega de dos Galletas de 35 gramos por beneficiario 2 veces por semana (empaquete: harina de trigo fortificada)	70 gramos	70 gramos	70 gramos
Diferencia Estudios previos - Minuta mejorada Dpto. Meta vs Entrega real complemento alimentario 2 veces por semana		30 gramos	30 gramos	30 gramos
Resolución 16432/2015- Anexo 1.7 / Estudios previos Minuta mejorada Depto. Meta	Panificado + queso (alimento fortificado) 2 veces por semana.	NO CUMPLE	NO CUMPLE	NO CUMPLE

Fuente: Estudios previos, Ciclo menús 21 días Contrato 503 de 2016. Actas de visita CGR.

### Municipio de San Martín

Fotografía No. 1.  
IE Enrique Gálvez



Fotografía No. 2.  
Colegio Nacionalizado Integrado



Fruta en mal estado.

Fotografía No. 3.

**IE Policarpa Salavarrieta sede principal**



Fruta en mal estado

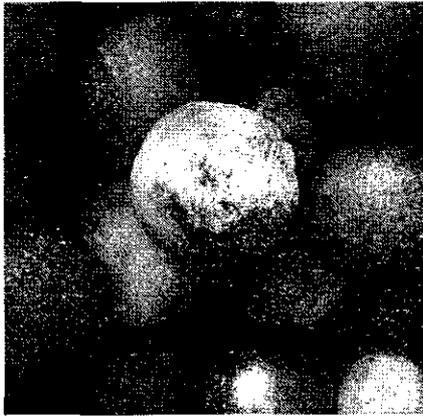
Fotografía No. 4.



**Municipio de Puerto López**

Fotografía No. 5.

**IE Yaaliakeisy**



Fruta en mal estado

Fotografía No. 6.

**IE Enrique Olaya Herrera - Sede  
clemente naranjo**

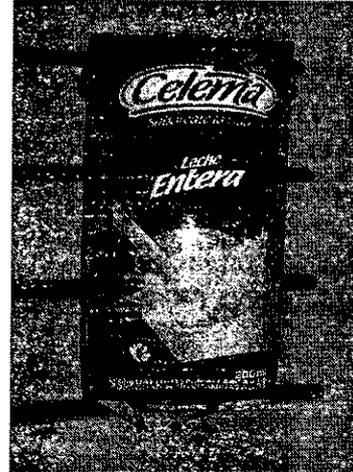


**IE Capitán Miguel Lara**

**Fotografía No. 7.**



**Fotografía No. 8.**



**Productos en mal estado**

Analizados los argumentos y soportes allegados por la administración departamental, la CGR concluye que la entidad territorial no desvirtúa el hallazgo toda vez que se pudo evidenciar que no existió mejora en la minuta, de igual manera no se garantiza la permanencia de los estudiantes en el PAE como se evidenció con la entrega del complemento ración industrializada, a 88 estudiantes en las sedes del área rural que corresponden a Castillo de Menegua, Santa Inés de Marayal, Versalles y Yurimena, de la IE Policarpa Salavarrieta, ubicadas entre 15 y 34 kms del municipio de Puerto López, IE que fueron focalizadas y beneficiadas a través del Contrato N° 058 del 25 de febrero de 2016, el cual culminó el pasado mes de mayo. Igualmente, en el Municipio de San Martín, en la IE Camoita Sede Simón Bolívar, no se mantiene la cobertura en 100 estudiantes del área rural, que se beneficiaban a través del Contrato 058 de 2016, finalmente acepta las observaciones e indica que ya están contempladas a través de la supervisión del contrato, y hacen parte del contenido de la solicitud del Plan de Mejora al operador.

**B. Instalaciones y condiciones de los comedores escolares en Internados.**

**Municipio de San Martín - Institución Educativa Iraca.**

- Se observaron equipos en mal estado (un cuarto frío y un horno a gas); de otra parte, de las cuatro estufas existentes, tan solo una funciona; no cuenta con neveras y congeladores suficientes para la conservación de alimentos, ocasionando que no se conserve la cadena de frío, afectando la calidad de los alimentos.

- Menaje insuficiente o en mal estado.
- No se dispone de lavamanos en área cercana al comedor.

**Municipio Puerto López – Institución Educativa Yaaliakeisy.**

- Menaje insuficiente o en mal estado.
- No se dispone de lavamanos en área cercana al comedor.
- En el espacio destinado como comedor, se observó un estante con libros a modo de biblioteca.
- No cuenta con estibas, las canastillas están colocadas sobre el piso.
- No cuenta con servicio de agua potable, el agua la sacan de un pozo.
- De otra parte, el sitio destinado para el almacenaje de la ración industrializada está ubicado en salón del área administrativa, sitio que dadas las condiciones climáticas del municipio no es el más apto.

**C. Publicación Información General y Ciclos de Menú.** (Lineamientos técnico administrativos 2015, Numeral 9.2.1 y Resolución 16432 de 2015 Aspectos Alimentarios y Nutricionales – Numeral 5.3.)

**Municipio de San Martín, Meta.**

**Institución Educativa Iraca – Ración Servida en Caliente.**

- En el área de comedor, no se publican las minutas, ni horarios de entrega de alimentos en lugar visible a los titulares de derecho, estos estaban publicados en el área de cocina, lugar de acceso tan solo para las manipuladoras de alimentos.

**Institución Educativa Colegio Nacionalizado Integrado de Bachillerato. – Ración Industrializada.**

- Esta información está publicada en el salón de Coordinación, lugar al cual no tienen acceso los titulares de derecho.

**Municipio Puerto López, Meta**

**Institución Educativa Yaaliakeisy – Ración en Caliente y Ración Industrializada.**

- En el área del comedor, no se publican las minutas, ni horarios de entrega de alimentos en lugar visible a los titulares de derecho, éstos son manejados por las manipuladoras de alimentos.

- Ración Industrializada, al momento de la visita no estaban publicados.
- En las IE´s Capitán Miguel Lara, Rafael Uribe Uribe, Policarpa Salavarrieta sede Principal, Olaya Herrera, sede Clemente Naranjo - Ración Industrializada, esta información está publicada en el salón de Coordinación, lugar al cual no tienen acceso los titulares de derecho.

**D. Entrega de complemento alimentario.** (Lineamientos 5.2.1. Fase de planeación de Operación – Operador y Resolución 16432 del 02 de octubre de 2015, Numeral 44.3.3.8 – Entrega Complemento alimentario a los titulares de derecho)

*“Para la modalidad ración industrializada, el operador debe cumplir con la entrega de las raciones de alimentos en las condiciones exigidas en el presente Lineamiento, en el lugar previamente definido para cada establecimiento educativo.”*

*“Para la modalidad industrializada, el operador debe cumplir con la entrega en cada establecimiento educativo de los complementos de acuerdo a las condiciones exigidas en los presentes lineamientos y en la normatividad vigente...”*

- Se observó que los titulares de derecho, son los encargados de cargar los complementos alimentarios hasta el sitio de acopio designado por el Coordinador encargado en las IE Capitán Miguel Lara de Puerto López, Meta y Colegio Nacionalizado Integrado de Bachillerato en San Martín, Meta; asimismo en la sede Enrique Gálvez Álvarez de esa Institución, no existe un sitio adecuado para la recepción y almacenamiento del complemento alimentario.

**Fotografía No. 9.**  
**Municipio San Martín – Meta**  
**Institución Educativa Colegio**  
**Nacionalizado Integrado de Bachillerato**



**Fotografía No. 10.**  
**Municipio Puerto López – Meta**  
**Institución Educativa Capitán Miguel Lara**



Estudiantes trasladando complementos alimentarios

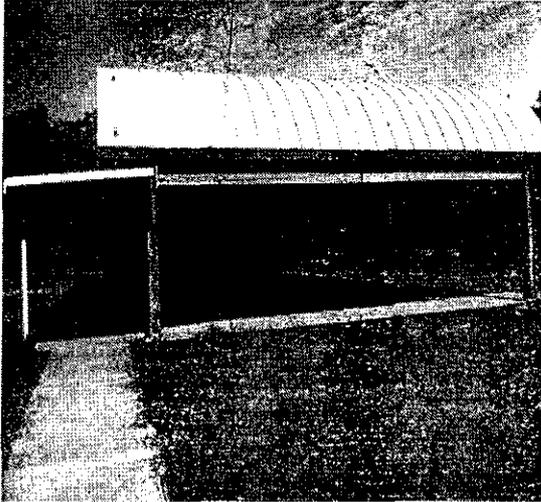
**E. Mesas Públicas** (Lineamientos técnico administrativos – Numeral 9.3 Participación Ciudadana – Sub numeral 9.3.2. Resolución 16432 del 02 de octubre de 2015, Numeral 7º-Gestión Social – Sub numeral 7.2.2).

La Alcaldía de San Martín y Puerto López, Meta, durante las vigencias 2015 y 2016 no han realizado ni participado en mesas públicas; así como tampoco, la institución Educativa Iraca (San Martín) y la IE Yaaliakeisy (Puerto López).

**F. Comedores Escolares.** Lineamientos técnico administrativos – Requerimientos técnicos de espacio y dotación para la prestación del servicio. *“Teniendo en cuenta que el PAE se desarrolla en los establecimientos educativos, es responsabilidad del sector educativo y de las entidades territoriales, posibilitar las condiciones de infraestructura de los comedores escolares.”* Resolución 16432 del 02 de octubre de 2015, numeral 4.1.1.5.2. Industrializada. *“Se implementa en casos donde la infraestructura de la institución educativa NO permita la preparación de los alimentos directamente en las instalaciones del comedor escolar....”*

Algunas Instituciones Educativas cuentan con espacio físico para comedores escolares y menaje, los cuales están siendo subutilizados o son destinados con otros fines (bodega o cafetería), como se muestra en las fotos. Así mismo, existiendo estas instalaciones, se está brindando ración industrializada.

Fotografía No. 11.  
**Municipio San Martín**  
**IE Colegio Nacionalizado Integrado de**  
**Bachillerato**



Comedores escolares sin cerramiento

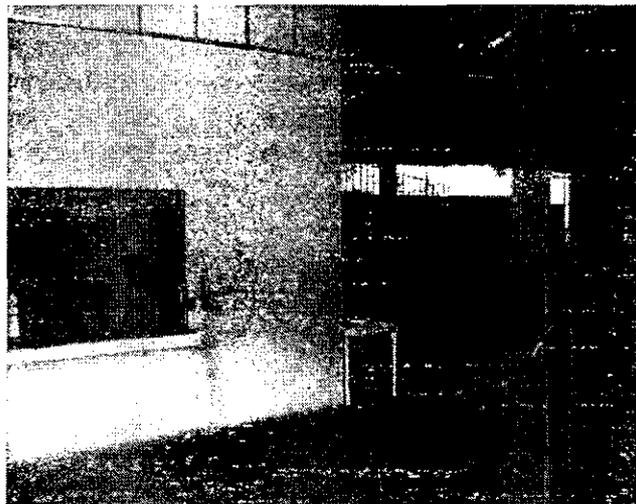
Fotografía No. 12.  
**Municipio Puerto López - IE Policarpa**  
**Salavarieta**



Fotografía No. 13.  
**IE Enrique Olaya Herrera - Sede**  
**Clemente Naranjo**



Fotografía No. 14.  
**IE Capitán Miguel Lara**



Comedores escolares sin dotación

**Fotografía No. 15.**  
**IE Capitán Miguel Lara**



**Fotografía No. 16.**  
**IE Rafael Uribe Uribe**



Comedores escolares

**G. Remisiones de Entrega.** Numeral 21. Obligaciones específicas del Operador – Lineamientos técnico administrativos “Realizar remisión de entrega de víveres para cada establecimiento educativo en el formato establecido por el MEN, de acuerdo con los cupos asignados para cada una. De este formato se debe entregar copia al comedor escolar”.

Se observó que, en las Instituciones Educativas, las remisiones de entrega de la ración industrializada están siendo entregadas por el Operador al responsable en las instituciones, no obstante, en las mismas no se deja evidencia de las observaciones y/o devoluciones por complementos en mal estado, ni de las cantidades recibidas.

**H. Ración Industrializada entregada por el Operador.** Se evidenció que las raciones entregadas por el operador no corresponden con el menú del día; y en los casos donde la entrega de la ración no se hace en forma diaria, los responsables de las IE’s las distribuyen sin tener en cuenta el ciclo de menú.

**I. Comité de Alimentación Escolar - CAE.** Los CAE para 2016 en las diferentes IE’s están conformados; sin embargo, no se observa la operatividad del mismo.

**J. Permanencia Titulares de Derecho.** (Decreto 1852 de 2015 – Art. 2.3.10.2.1. Numeral 1. Programa de alimentación escolar – PAE).

Se observó que no se mantiene la cobertura con la entrega del complemento ración industrializada, a 88 estudiantes en las sedes del área rural que

corresponden a Castillo de Menegua, Santa Inés de Marayal, Versalles y Yurimena, de la IE Policarpa Salavarrieta, ubicadas entre 15 y 34 kms del municipio de Puerto López, IE que fueron focalizadas y beneficiadas a través del Contrato N° 058 del 25 de febrero de 2016, el cual culminó el pasado mes de mayo.

Igualmente, en el Municipio de San Martín, en la IE Camoita Sede Simón Bolívar, no se mantiene la cobertura en 100 estudiantes del área rural, que se beneficiaban a través del Contrato N° 058 de 2016.

Las deficiencias señaladas en los párrafos anteriores, evidencian la falta de articulación y coordinación entre los diferentes actores que intervienen en el Programa, falta de seguimiento, control y evaluación por parte de las entidades territoriales, rectores, coordinadores del programa en la ejecución de los recursos del PAE circunstancias que dificultan la ampliación de cobertura en población estudiantil que no ha tenido acceso a este beneficio, en especial del área rural, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario, acorde con la normatividad antes citada.

- **Contrato 1101 de 2015**

**Hallazgo 3. Mayor valor contrato 1101 de 2015 (IP).**

Establece la Constitución Política (CP) de 1991, en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio del interés general desarrollado con fundamento en los principios de economía, eficacia, entre otros.

Así mismo, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, señala que es deber del servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la CP y reglamentos, de igual manera, vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Numeral 4º, Artículo 20 Ley 1015 de 2013, De los Estudios y Documentos Previos, *“El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos...”*; en concordancia con el artículo 2.2.1.1.2.1.1. Decreto 1082 del 26 de mayo 2015.

El Ministerio de Educación Nacional suscribió con la Corporación para el Desarrollo Social y el Bienestar Familiar "CODESBIF", el N° 411 de febrero 12 de 2015, cuyo objeto es: "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 del Meta, 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", por \$6.841 millones para implementar el PAE en modalidad complemento alimentario AM – PM y ración servida en sitio – almuerzo.

Se dió apertura el 13 de febrero de 2015 con la firma del acta de inicio, con terminación el 31 de agosto de 2015.

El mencionado contrato establece los valores descritos en la siguiente tabla:

Tabla 7.  
Valor de las raciones según el MEN 2015

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b> (Valores en pesos)
Ración complemento alimentación AM – PM	971
Ración almuerzo	1.320

Fuente: Contrato N° 411 de 2015 y Adición N° 01 de 2015.

Mediante Adición 01 del 31 de agosto de 2015, se incrementó en 60 días, tal como lo indica la Cláusula Primera: Plazo: "el término de ejecución del presente contrato será hasta el 20 de noviembre, último día calendario escolar, o hasta agotar recursos lo que primero ocurra"; así mismo, se adicionaron recursos por \$1.636 millones; manteniéndose el valor del costo de la ración am/pm y ración servida.

El Departamento del Meta suscribió el Contrato de Suministro N° 1101 de fecha julio 08 de 2015, con la Unión Temporal Nutrición Escolar 2015, por \$13.123 millones con objeto contractual "Suministro de Complemento Alimentario Modalidad Ración Industrializada Dentro de la Implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), para 66.008 niños, niñas y adolescentes escolarizados del departamento del Meta", el cual se inició el 10 de julio de 2015 y fue adicionado en \$310 millones para atender jornada única en ocho municipios, estableciéndose el precio como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 8  
Valor de las raciones según contrato 1101 de 2015

<b>Cupos Ración Industrializada</b>	<b>Valor Ración industrializada Dpto.</b> (Valores en pesos)	<b>Días Escolares</b>	<b>Total Contrato</b> (Valores en millones de \$)
66.008	2.071	96	13.123
6.500		23	310
			<b>13.433</b>

Fuente: Contrato de Suministro N° 1101 del 07 de agosto de 2015 y adición 23 de octubre de 2015.

En los estudios previos, pliegos, anexo técnico, propuesta presentada por la UT Nutrición Escolar 2015 y la minuta contractual, que forman parte integral del Contrato de Suministro N° 1101 de 2015, así como en los informes de ejecución y de supervisión, no se evidenció el sustento técnico y financiero que justificara el mayor valor contratado, para la ración industrializada AM (\$1.100); por el contrario, se evidenció que la minuta patrón establecida en los estudios previos y en la propuesta del contratista para la ración industrializada AM, guarda relación a la minuta patrón fijada por el MEN en los lineamientos técnicos, administrativos y financieros del PAE.

La situación descrita obedece a deficiencias en la planeación y etapa pre contractual, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Contrato de Suministro N° 1101 de 2015, que ocasionan lesión al patrimonio público, por \$4.828 millones, descontado el valor de los impuestos en los pagos realizados, que ascienden a \$837 millones (Cultura 2% \$239 millones, Turismo 2% \$239 millones, Prodesarrollo 2% \$239 millones y Unillanos 1% \$120 millones).

Cálculo del mayor valor pagado por el Departamento del Meta Contrato 1101 de 2015 (Ver tabla No.9).

Tabla 9.  
Cálculo mayor valor pagado en el contrato 1101 de 2015  
Departamento del Meta

Cifras en millones de pesos

Valor Liquidado Departamento Del Meta - Contrato 1101 de 2015								
Contrato N°	Cupos Ración Industrializada	Valor en pesos		Cifras en millones de pesos				
		Valor Ración Industrializada Departamento	Días	Total Contrato	Valor Contrato	Valor Liquidado	Valor Descuentos de Ley	Valor Pagado a fecha de auditoria
1101 de 2015	66.008	2.071	96	13.123	13.433	11.963	837	\$11.126
Adición	6.500		23	310				

Fuente: Contrato de Suministro N° 1101 del 07 de agosto de 2015 y adición 23 de octubre de 2015.

Valor Liquidado CGR - Según Datos MEN.					
Contrato N°	Cupos Ración Industrializada	Valor Ración Industrializada MEN (en \$)	Días	Total Contrato	Valor Contrato
411 de 2015	66.008	971	96	6.153	\$6.298
Adición No. 01 de 2015	6.500		23	145	

Fuente: Contrato N° 411 de 2015 - MEN y Contrato de Suministro 1101 7 de agosto de 2015

Presunto Mayor Valor Pagado		
Valor Liquidado Departamento del Meta	Valor Liquidado CGR - Según Datos MEN.	Diferencia
11.126	6.298	\$4.828

Fuente: Papeles de Trabajo Equipo Auditor, Contraloría General de la República

Dado lo anterior, se considera pertinente referirnos al concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, mediante en el cual la Oficina Jurídica de la CGR fija criterios

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

La Administración Departamental mediante oficio N° 17200-984 de fecha 14 de octubre de 2016, manifiesta que “*el contrato suscrito por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se suscribió bajo la modalidad de contrato de aporte en donde esté, aporta unos recursos para cofinanciar el valor de la ración en tanto el contratista debe atender bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar; es decir, lo aportado por el Ministerio de Educación Nacional no corresponde al valor total de la ración, aporta una fracción del costo del valor real (cofinancia); por tanto, ese no es referente válido para tomarlo como valor total o real para la entidad territorial; de otra parte, en sus argumentos presenta la novedad de mejora de la minuta patrón suministrada.*”

Al respecto la CGR resalta que, revisado el contenido clausular del Contrato 411 de 2015, no se discriminó el carácter del aporte (especie y/o recursos financieros) realizado por el Operador en este contrato, concluyéndose que el valor total del contrato fue asumido por el MEN, y que con estos recursos financió el programa de alimentación escolar en todo el territorio del departamento del Meta.

Así mismo, respecto de la cobertura, el contrato 411 de 2015 no obstante no haber brindado complementos al Municipio de Villavicencio, alcanzó una cobertura en los 28 Municipios del Departamento en un total de 51.247 complementos (entre AM, PM y Almuerzo), en tanto que con la ejecución del contrato 1101 de 2015, en los mismos 28 municipios del Departamento sin tener en cuenta Villavicencio brindó un total de 46.627 complementos, lo que nos permite concluir que no se amplió cobertura, aunado al hecho de que el contrato suscrito y ejecutado directamente

por el MEN brindaba complementos AM, PM y Almuerzo, en tanto que el contrato suscrito y ejecutado por la Gobernación del Meta, suministró tan solo ración industrializada AM.

Ahora respecto de la mejora implementada en la minuta patrón por parte del ente departamental, el hecho de establecer como parámetros en cuanto a gramaje (cereal, azúcares y dulces) al tope máximo del mínimo estipulado en los Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Alimentación Escolar - PAE. Abril de 2015. Anexo 13. Minuta Patrón Ración Industrializada, no es garantía de mejora toda vez que no fueron superados los topes mínimos indicados, respecto de la fruta, si bien es cierto se superó en 50 gr lo determinado en los lineamientos, esto no justifica el mayor valor calculado por la CGR, más aún cuando no se tiene certeza de la diversidad de fruta entregada.

Finalmente, si bien es cierto se anexan cotizaciones presentadas por proveedores tanto de la jurisdicción del departamento como fuera de este, no se allegó documento alguno que evidencie el análisis realizado por la administración departamental, en el que se muestre la metodología aplicada para establecer el valor por cada grupo de alimentos. Respecto de los impuestos, se hace la claridad que estos fueron descontados y no se tuvieron en cuenta al momento de establecer el mayor valor de la ración, en el entendido que el contrato 411 de 2015 suscrito por le MEN, referente para el proceso auditor, no fue objeto de descuentos por este concepto.

Hallazgo con solicitud de apertura de indagación preliminar con el fin de verificar si existió mejora en la minuta suministrada a los beneficiarios del programa y lo demás corresponde para establecer el daño fiscal.

- **Convenio 767 de 2015 - Paquetes Nutricionales**

En lo relacionado con Paquetes Nutricionales para niños de 0 a 5 cinco años y madres gestantes y lactantes, con recursos del Sistema General de Regalías – SGR del proyecto N° BPIN 2014005500033, fortalecimiento y continuidad de la atención integral a la primera infancia en el departamento del Meta, la Secretaria de Educación del Meta suscribió el contrato Tripartito de Asociación N° 767 de fecha 19 de junio de 2015, con el ICBF y la Corporación Forjar para el Futuro - CORFUTURO 2015, por \$2.013,5 millones, con objeto contractual *“Mejorar las condiciones para el desarrollo integral y la atención de la población de 0 a 5 años en el Departamento del Meta “COMPONENTE 2: AMPLIACION DE COBERTURA PARA LA ATENCION MODALIDAD FAMILIAR 1200 USUARIOS” cuyo producto a obtener es el “Aumento en el desarrollo integral y atención de 1200 niños y niñas entre 0 y 5 años a través de la provisión de una canasta educativa bajo los componentes de salud, cuidado, nutrición y educación inicial.”*

El convenio se financió con recursos aportados por la Gobernación del Meta (fuente SGR) \$1.815,06 millones, Aportes del ICBF por \$16,98 millones (en asistencia técnica y Bienestarina) y 181,5 millones del Operador (en especie).

#### **Hallazgo 4. Mayor valor contrato 767 de 2015 (F - D).**

Establece la Constitución Política (CP) de 1991, en su artículo 209 que la función administrativa está al servicio del interés general desarrollado con fundamento en los principios de economía, eficacia entre otros.

Así mismo, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, señala que es deber del servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la CP y reglamentos, de igual manera, vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

De acuerdo con el objeto del contrato Tripartito de Asociación N° 767 de fecha 19 de junio de 2015, se realizaría ampliación de 1200 beneficiarios de la modalidad familiar; madres gestantes, madres lactantes y niños y niñas menores de 5 años y/o hasta su ingreso al sistema educativo de acuerdo a los criterios de focalización definidos en el Manual Operativo ICBF, en los municipios de Puerto Rico, Puerto Concordia, La Macarena, Vista Hermosa y Lejanías.

La Cláusula Quinta del Convenio 767 de 2015 - OBLIGACIONES DEL OPERADOR establece en el Numeral 18 *“Cumplir con la entrega de 38.400 refrigerios y 4.800 complementos nutricionales durante la ejecución del convenio”*.

El tiempo estimado de ejecución del convenio es de 4 meses y 15 días, del 15 de julio al 30 de noviembre de 2015.

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 dice *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...sic”*.

El convenio contiene, entre otros, el componente nutricional (Tabla 10) por \$584,70 millones que incluye paquetes nutricionales para los 1200 beneficiarios, por \$503 millones y el restante para la entrega de refrigerios.

Tabla 10  
Componentes financiados con recursos del convenio 767 de 2015  
(Cifras en millones de pesos)

Actividad	VALOR
COMPONENTE PEDAGÓGICO- Ampliación de cobertura para la modalidad familiar- 1.200 Usuarios	659,1
Componente nutricional	584,7
Material fungible	48,6
Material no fungible	72,0
Transporte para el componente pedagógico nutricional	450,7
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.815,1</b>

Fuente: Estudios previos del Convenio 767 de 2015

De acuerdo con el informe del operador los beneficiarios atendidos que recibieron refrigerios y paquetes nutricionales, se distribuyeron según el grupo de edad, en los meses de agosto a noviembre de 2015, como aparece en la Tabla 11.

Tabla 11.  
Beneficiarios atendidos por el Operador del Contrato 767 de 2015

Grupo por Edad	Beneficiarios según informe del Operador (oficio)			
	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre
De 6 a 11 meses	145	137	123	118
De 1 a 3 años 11 meses	684	691	712	712
De 4 a 5 años 11 meses	114	119	126	142
Mujer Gestantes/Madre Lactante	264	254	239	228
Total Beneficiarios por mes	1207	1201	1200	1200

Fuente Informe del Operador

De conformidad con los beneficiarios atendidos por el operador del contrato 767 de 2015, se calculó el número de refrigerios y paquetes entregados para un total de 38.464 refrigerios y 4.808 paquetes nutricionales entregados, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 12

Número de refrigerios y paquetes entregados por el Operador del contrato 767 de 2015, calculados acorde con los beneficiarios atendidos y a las minutas establecidas para tal efecto.

GRUPO ETAREO	REFRIGERIO PARA EL DIA DE ATENCION NIÑOS DE 6 A 11 MESES (1)				REFRIGERIO PARA EL DIA DE ATENCION MUJERES GESTANTES Y MADRES LACTANTES Y NIÑOS DE 1 A 5 AÑOS Y ACOMPAÑANTES				INCLUYE UN PAQUETE NUTRICIONAL PARA NIÑOS DE 6 A 11 MESES, MUJERES GESTANTES Y MADRES LACTANTES Y NIÑOS DE 1 A 5			
	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE
De 6 a 11 meses	580	548	492	472	580	548	492	472	264	254	239	228
De 1 a 3 años 11 meses					5.472	5.528	5.696	5.696	145	137	123	118
De 4 a 5 años 11 meses					912	952	1.008	1.136	684	691	712	712
Mujer Gestantes /Madre Lactante					2.112	2.032	1.912	1.824	114	119	126	142
	580	548	492	472	9.076	9.060	9.108	9.128	1.207	1.201	1.200	1.206
<b>TOTAL ENTREGADOS</b>	2.092				38.372				4.808			

Fuente: Informe del Operador

Con recursos del Contrato 767 de 2015 para el componente nutricional (refrigerio y los paquetes nutricionales) el operador adquiere productos que no hacen parte de los refrigerios y paquetes nutricionales entregados, constituyéndose en un mayor valor no justificado, pero que fue reconocido y pagado por la Gobernación del Meta.

Lo anterior, se estableció al comparar los requerimientos de productos alimenticios que conformaron los 38.464 refrigerios y los 4.808 paquetes nutricionales entregados en cumplimiento del contrato 767 de 2015, con los productos comprados para tal efecto, donde se encontró que las facturas presentadas por el operador para soportar el pago del componente nutricional, corresponden a compras de mayor cantidad de productos comparados con las necesarias para atender el contrato en mención.

Los requerimientos de alimentos se calcularon de acuerdo con los menús aprobados por el Comité según Acta del 14 de agosto de 2015, mediante la cual se realiza la "aprobación de ciclo de menús para 8 días junto con anexos para CDI Modalidad Familiar y paquetes nutricionales Corporación Forjar para el Futuro CORFUTURO, Modalidad refrigerio, sin pertenencia étnica" y acorde con la minuta patrón del ICBF, para la modalidad familiar y las fichas técnicas anexas al estudio previo del contrato, numeral 6.2, para seis clases de ración, así :

- Ración 1: Refrigerio para el día de atención niños de 6 a 11 meses.
- Ración 2: Refrigerio para el día de atención mujeres gestantes y madres lactantes y niños y niñas de 1 a 5 años.
- Ración 3: Ración para preparar para mujeres gestantes y lactantes.
- Ración 4: Ración para preparar niños y niñas de 6 a 11 meses.
- Ración 5: Ración para preparar niños y niñas de 1 a 3 años 11 meses.
- Ración 6: Ración para preparar niños y niñas de 4 a 5 años 11 meses.

Tabla 13  
Comparación de cantidades de alimentos requeridos  
para conformar los refrigerios y paquetes.

RACIÓN	MINUTA	CANTIDAD REQUERIDA		COMPRAS		DIFERENCIA		
		POR RACIÓN	TOTAL PAQUETES	PRODUCTO	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR UNIT	VALOR TOTAL
<b>REFRIGERIOS</b>								
1	PAPILLA A BASE DE CEREALES LISTA PARA EL CONSUMO + 125 GR	2.092		PAPILLA 3 CEREALES ALPINA BABY	3.508	1.416	1220	1.727.520
2	PRODUCTO LACTEO	36.372		BOLSAS DE PRODUCTO LACTEO	51.508	15.136	564	8.536.704
2	PRODUCTO DE PANADERIA	36.372		PANES Y GALLETAS	51.862	15.490	514	7.961.860
<b>SUBTOTAL</b>								<b>18.226.084</b>
<b>PAQUETES NUTRICIONALES</b>								
3	ACEITE VEGETAL *500	985						
4	ACEITE VEGETAL *500	523		ACEITE OLEOPURO *				
5	ACEITE VEGETAL *500	2.799	4.808	500 GR	8.002	3.194	2.283	7.292.967
6	ACEITE VEGETAL *500	501						
4	ALIMENTO INFANTIL A BASE DE ARROZ/AVENA/MAIZ *800 gr	523	523	CEREAL INFANTIL SUPERBABY *800	538	15	5.364	80.464
3	ARROZ *1000	985						
4	ARROZ *1000	523						
6	ARROZ *1000	501	6817	ARROZ ORO BLANCO * 500GR	11.059	4.242	1.606	6.810.767
5	ARROZ *500	2.799						
3	ATUN EN ACEITE (6 Latas de 185 gr)	985	5.910	ATÚN ATUNEC ACEITE * 185 GR. Medido en unidades	11.565	5.655	2.975	16.823.625
6	ATUN EN AGUA (3 Latas de 185 gr)	501	13.200	ATÚN ATUNEC AGUA * 170 GR	19.811	6.611	2.735	18.081.085
5	ATUN EN AGUA (3 Latas de 185 gr)	2.799						
4	COMPOTA DE FRUTA (48 Unidades de 113 gr)	523	25.104	COMPOTA COLOMBINA 113GR	34986	9.882	1.204	11.894.790
3	FRIJOL CRAGAMANTO *1000	985	1.970	FRIJOL CARGAMANTO LOS ANGELES *500 GR	4.463	2.493	3.889	9.695.277
3	HARINA DE MAIZ AMARILLO*1000	985	1.970	HARINA DE MAIZ AMARILLO PRECOCIDA BELLINI *500 GR	4.311	2.341	1.268	2.968.388
3	HUEVO GALLINA (30 Unidades) A	985						
5	HUEVOS GALLINA (30 UNIDADES TIPO A)	2.799	4.285	HUEVOS EN CUBETA * 30 UN	7.546	3.261	7.767	25.328.839
6	HUEVOS GALLINA (30 UNIDADES TIPO A)	501						
3	LENTEJA *1000	985						
5	LENTEJA *1000	2.799						
6	LENTEJA *1000	501	8.570	LENTEJAS LOS ANGELES *500 GR	14517	5.947	2.070	12.310.290
5	PANELA * 500	2.799						
6	PANELA * 500	501		PANELA EN BLOQUE *500 GR DULCE VIDA	9.470	5.185	1.245	6.455.325
3	PANELA *500	985	4.285					
3	PASTA FORTIFICADA*500	985						
5	PASTAS FORTIFICADAS *500	2.799	4.285	PASTA DON GIOVANY + 500 GR	6.789	2.504	1.656	4.146.624
6	PASTAS FORTIFICADAS *500	501						
<b>SUBTOTAL</b>								<b>121.888.441</b>
<b>TOTAL MAYOR VALOR PAGADO</b>								<b>140.114.525</b>

Fuente: Facturas presentadas por el Operador del Contrato 767 de 2015, como soporte de las compras realizadas para cumplir con el componente Nutricional (Refrigerios y Paquetes Nutricionales).

Los productos adquiridos por el operador, se tomaron de las cantidades registradas en facturas presentadas para soportar el pago del componente Nutricional (Refrigerios y paquetes nutricionales).

En la Tabla No.13 se comparan la cantidad y especificaciones de productos requeridos, con la cantidad de productos comprados por el operador, determinándose que se reconocieron y pagaron productos por \$140,11 millones que no fueron entregados a los beneficiarios.

La situación descrita obedece a deficiencias en el control a la ejecución del contrato, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica, ejercida por el operador del Contrato N° 767 de 2015, que ocasiona lesión al patrimonio público, por \$140,11 millones.

Dado lo anterior, se considera pertinente referirnos al concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, mediante el cual la Oficina Jurídica de la CGR, fija criterios institucionales sobre la libertad probatoria a efectos de establecer posibles sobrecostos en la contratación pública, al expresar: “...Las comparaciones que se realicen han de tener un determinado referente, pues el sobrecosto sólo puede deducirse en tanto se plantea como el alejamiento de un determinado modelo de costos que se considera plausible... (...)...es preciso señalar que al existir plena libertad probatoria al interior del proceso auditor y en el de responsabilidad fiscal, puede el operador jurídico acudir a los medios técnicos, periciales o conceptuales que considere pertinentes. Lo que es importante es que existan bases sólidas sobre las cuales determinar un parámetro de comparación...”

Así mismo, el citado concepto concluye expresando: “De lo anterior cabe concluir que todo costo no justificado en el contrato estatal puede constituirse en un sobrecosto que debe ser investigado por la Contraloría General de la República. No existe una metodología de cálculo única para la definición de un sobrecosto, sin perjuicio de lo cual deben analizarse las particularidades de la contratación realizada...” Subrayado fuera de texto. En igual sentido, se estima útil citar la sentencia del Consejo de Estado, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B, radicado 18.293, 27 de abril de 2011, en la cual se exponen criterios con relación a cómo debe realizarse el presupuesto oficial, el estudio de mercado y la importancia del mismo en la etapa precontractual como elementos necesarios para la realización del contrato.

La respuesta de la administración departamental, indica que la *“relación de las cantidades de productos requeridos por el contrato 767 de 2015, frente a las cantidades de productos adquiridos por el operador, para la conformación de refrigerios y paquetes nutricionales, son disímiles en algunos de los ítems reportados por su despacho, como resultado de la auditoria o investigación realizada”* y seguidamente, muestra

diferencias en las cantidades compradas por el operador y requeridas, comparadas con las comunicadas por la CGR. Estos ítems fueron revisados y ajustados en algunos casos, por lo cual el valor total del hallazgo fue disminuido.

Hallazgo con alcance fiscal por \$140.11 millones y presunta connotación disciplinaria.

#### 4.2 MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Durante la vigencia 2015, el Municipio de Villavicencio dispuso de \$6.711 millones, destinados a la financiación del PAE, con distintas fuentes de financiación. (Tabla No.14). El Programa de Alimentación Escolar, se financió en un 70% con recursos de cofinanciación del Ministerio de Educación, en cuantía de \$4.746 millones. Con recursos del Sistema General de Participaciones destinados a Prestación de Servicios y Calidad Gratuidad, el municipio financió el PAE con \$1.123 millones y el restante 13% con fuentes del SGP Alimentación Escolar por \$842 millones.

Tabla 14.  
Presupuesto Gastos PAE Vigencia 2015  
(Cifras en Millones de Pesos)

Descripción	Fuente de financiación	Apropiación definitiva	Compromisos
Apoyo al programa de alimentación escolar para los estudiantes de las I.E. oficiales del área urbana y rural del municipio de Villavicencio	Cofinanciación MEN	4.746	4.736
	SGP- Educación Prestación de Servicios – CSF	800	800
	SGP-Calidad Gratuidad - CSF	323	323
	SGP - Alimentación Escolar	842	613
<b>Total</b>		<b>6.711</b>	<b>\$6.471</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos – Vigencia 2015

Se comprometió el 96% del presupuesto definitivo con \$6.471 millones. La ejecución de los gastos durante la vigencia 2015, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 15.  
 Relación de contratos PAE - vigencia 2015  
 (Cifras en Millones de Pesos)

Fuente financiación	Contratista	Contrato N°	Objeto	Subtotal	Total
Varias Fuentes	VARIOS	VARIOS	Cinco contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo al monitoreo del programa de alimentación escolar PAE.		93
Cofinanciación (Convenio 830 y Resolución 4173)	UNIÓN TEMPORAL ALIMENTACIÓN VILLAVICENCIO	263	Prestación del servicio de alimentación escolar acorde con los lineamientos técnico administrativos del programa de alimentación escolar primer semestre de 2015.	2.121	3.615
SGP - Prestación Servicios				800	
SGP - Calidad				323	
SGP- Alimentación				66	
SGP- Alimentación				306	
Cofinanciación (Convenio 830 y Resolución 4173)	UNIÓN TEMPORAL PAE VILLAVICENCIO	1507	Prestación del servicio de alimentación escolar en las Instituciones Educativas Oficiales del municipio de Villavicencio durante el segundo semestre de 2015 acorde con los lineamientos técnico administrativos del programa de alimentación escolar PAE	2.522	2.763
SGP- Alimentación				241	
Total Compromisos					\$6.471

Fuente: Relación de Contratos – Ejecución de Gastos – Vigencia 2015

En la vigencia 2016, el presupuesto para el PAE se situó en \$9.415 millones, el incremento con respecto al año anterior obedeció a la incorporación de un proyecto financiado con el Sistema General de Regalías y aprobado por el OCAD, para la ejecución del programa en la vigencia 2016, en cuantía de \$5.625 millones.

Tabla 16.  
 Presupuesto de gastos PAE - Vigencia 2016.  
 (Cifras en Millones de Pesos)

Concepto	Fuente de financiación	Apropiación definitiva	Compromisos
Apoyo al programa de alimentación escolar para los estudiantes de las I.E. oficiales del área urbana y rural del municipio de Villavicencio	Cofinanciación MEN	2.271	-
	SGP- Educación - Prestación del servicio educativo	579	-
	SGP- Asignación especial para alimentación escolar	940	-
Fortalecimiento a la permanencia educativa de los estudiantes matriculados en las IEO a través del Programa de Alimentación Escolar en Villavicencio	SGR- Asignaciones directas	5.625	5.338
Total		9.415	\$5.338

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos a Junio 30 de 2016

Los recursos de las regalías directas representan el 60% del total aforado con \$5.625 millones, el Ministerio de Educación aporta el 24% en cuantía de \$2.271 millones y con recursos del SGP Prestación de Servicios y Alimentación se aportan \$1.519 millones que representan el 16% de la apropiación total.

A junio 30 de 2016, el Municipio de Villavicencio ha comprometido el 57% de la partida con \$5.338 millones.

### **Hallazgo 5. Ejecución de Recursos PAE 2015 (D)**

El Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Villavicencio, expedido mediante Acuerdo N° 193 del 23 de julio de 2013, en su Capítulo IX, Modificaciones al Presupuesto, artículo 101, Apertura de Créditos Adicionales, establece:

*1. El alcalde presentará al Concejo proyectos de Acuerdo sobre traslados o adiciones al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprometidas en el presupuesto, por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión*

*//..*

*Las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:*

- 1. Tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial.*
- 2. Contar con mayores ingresos."*

Al respecto, el Municipio de Villavicencio contaba con recursos adicionales para financiar el segundo semestre del Plan de Alimentación escolar en cuantía de \$2.582 millones, desde el 15 de mayo de 2015, provenientes de las siguientes fuentes:

- ✓ Resolución N° 4173 del 26 de marzo de 2015, en cumplimiento del artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, el Ministerio de Educación asignó la suma de \$579.235.281 al municipio de Villavicencio con destino a la financiación del Plan de Alimentación Escolar. Comunicada a la Entidad Territorial el día 15 de mayo de 2015.
- ✓ El 14 de abril de 2015, se suscribe la adición N° 1 al Convenio No 830 de 2014, firmado con el Ministerio de Educación, como apoyo a la ejecución del PAE vigencia 2015, en cuantía de \$1.989.842.190.

Recursos para la financiación del PAE de 2015, que no fueron incorporados en su oportunidad, toda vez que, la Secretaría de Hacienda del Municipio, presentó al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo de incorporación el 7 de julio de 2015, (51 días después). Surtidos los trámites en el Concejo, los recursos estuvieron

disponibles presupuestalmente hasta el día 24 de julio al expedirse el Decreto de incorporación N° 154 de 2015; situación que conllevó a que la ejecución PAE del segundo semestre académico, solo iniciara hasta el día 21 de agosto de 2015, dejando a los niños y niñas sin alimentación escolar desde el 6 de julio hasta el 20 de agosto (31 días de calendario escolar).

Lo anterior debido a falta de gestión oportuna de los recursos que financian el Plan de Alimentación Escolar, afectando la ejecución oportuna del gasto y que no se satisfagan en las necesidades sociales para la cual fueron concebidos. Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, acorde con la normatividad citada.

- **Contratos suscritos y en ejecución**

La ejecución de los gastos durante la vigencia 2016 (Tabla 17), se presentó de la siguiente manera:

Tabla 17.  
Relación de contratos PAE - Vigencia 2016.  
(Cifras en Millones de Pesos)

Fuente de Financiación	Contratista	Contrato N°	Objeto	Valor
SGR- Asignaciones directas	UT CODESLANO 2016	674 de 2016	Operar el programa de alimentación escolar PAE dirigido a los titulares de derechos matriculados en las instituciones educativas oficiales de Villavicencio de acuerdo con lo establecido en la resolución 16432 de 2015 del ministerio de educación nacional	5.275
	varios	Varios	tres contratos de prestación de servicios como apoyo a la supervisión del programa de alimentación escolar	63
Total				5.338,00

Fuente: Relación de Contratos – Ejecución de Gastos – junio de 2016

- **Contrato 263 de 2015**

### **Hallazgo 6. Mayor valor Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015 (D).**

La Ley 80 de 1993 en su artículo 23 determina que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa; igualmente la Ley 42 de 1993 en su artículo 8° que establece: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, “... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad*

los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.” Lo anterior, es concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

Ley 734 de 2002 numeral 1° del artículo 34, *Deberes*. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

El Ministerio de Educación Nacional suscribió con el municipio de Villavicencio, el Convenio Interadministrativo No. 830-2014 de 14 de noviembre de 2014, cuyo objeto estableció: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el programa de alimentación escolar de acuerdo con los Lineamientos Técnico Administrativos y estándares anexos a este convenio y con los términos y alcance establecidos en el mismo”, para implementar el PAE en modalidad complemento alimentario AM – PM y ración servida en sitio – almuerzo. La Cláusula Séptima establece el valor: “El valor del presente convenio Interadministrativo será hasta por la suma de DOS MIL CIENTO SESENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 2.162.983.718), los cuales serán aportados de la siguiente manera:

#### **APORTES DEL MEN.**

El Ministerio de Educación Nacional aportará la suma de **\$2.162.983.718**, de acuerdo con el siguiente detalle:

- **Aporte vigencia 2014: \$253.706.954**
- **Aporte vigencia 2015: \$1.909.276.764**

#### **a. Raciones**

Tabla 18. Raciones

Municipio	Valor del aporte de la Nación por ración complementos alimentarios am - pm 2015	Valor del aporte de la Nación por ración Almuerzo 2015	Días	Total cupos complementos alimentarios am - pm	Total cupos Almuerzos	Valor Convenio
Villavicencio	971,0	1320,0	98	17.561,0	3.478,0	2.120.983.718
<b>Total General</b>				17.561,0	3.478,0	2.120.983.718

Fuente: Secretaría de Educación Villavicencio

**b. Contratación de personal de apoyo y/o supervisión o interventoría, per valor de \$42.000,000, recursos de la vigencia 2015.**

Con base en este Convenio, el municipio de Villavicencio suscribió el Contrato de Prestación de Servicio N° 263 de 2015, el 21 de enero de 2015, con la Unión Temporal Alimentación Villavicencio, cuyo objeto estableció: *“Prestación de servicio de alimentación escolar acorde con los Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar PAE dirigido a los titulares de derecho registrados con matrícula oficial en el SIMAT en el municipio de Villavicencio 2015”*, por \$2.427 millones más una adición de \$1.189 millones

La Cláusula Tercera del citado convenio, establece las obligaciones de la Entidad Territorial, dentro de las cuales están las relacionadas con los recursos y la ejecución del PAE. El numeral 7 dice: *“Promover esquemas y gestionar recursos para la generación de una bolsa común que permita ampliar la cobertura y/o cualificar la minuta con los requisitos mínimos establecidos por EL MINISTERIO”*, subrayado fuera de texto.

El Convenio Interadministrativo N° 830, establece que el Municipio puede aportar recursos adicionales y generar una “bolsa común”, pero bajo dos preceptos: 1. *Que se amplie la cobertura* y 2. *Cualificar la minuta*. En los documentos que soportan el proceso precontractual se evidencia claramente que, el municipio de Villavicencio firmó el Contrato de Prestación de Servicio N° 263 de 2015, pactando la misma cantidad de raciones incluidas en el Convenio y con las mismas minutas establecidas en los Lineamientos Técnico Administrativos expedidos por el MEN para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE, es decir que no hay justificación para haber incrementado el valor de las raciones.

La situación descrita obedece a deficiencias en la planeación y etapa pre contractual, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, acorde con la normatividad citada.

**Hallazgo 7. Soportes cuentas mensuales Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015 (D).**

Ley 734 de 2002 numeral 1° del artículo 34, *Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y*

*disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 asigna derechos y deberes de las Entidades Estatales, entre los cuales están, entre otros:

*...1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante.*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan."*

Igualmente, el artículo 26 de la citada norma, en sus numerales 1 y 8, establece las obligaciones de los servidores públicos y de los contratistas del Estado, en virtud del principio de responsabilidad.

Adicionalmente, los artículos 34 y 35 del Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002, establece deberes y prohibiciones que tienen los servidores públicos.

El Contrato de Prestación de Servicio N° 263 de 2015, suscrito el 21 de enero de 2015 por el Municipio de Villavicencio y la Unión Temporal Alimentación Villavicencio, cuyo objeto estableció: *"PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR ACORDE CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PAE DIRIGIDO A LOS TITULARES DE DERECHO REGISTRADOS CON MATRÍCULA OFICIAL EN EL SIMAT EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO 2015"*, en su Cláusula Cuarta establece: *"FORMA DE PAGO: El MUNICIPIO pagará al CONTRATISTA el valor del presente contrato así: Desembolsos mensuales vencidos al OPERADOR del PAE dentro de los siete días hábiles siguientes al vencimiento del mes causado, de acuerdo con el número de raciones real y efectivamente suministradas, previo informe del contratista, los soportes de pago se seguridad social integral y parafiscales y el informe de ejecución del Supervisor y/o Interventor del municipio para realizar el desembolso".* Subrayado fuera de texto. Adicionalmente, la Cláusula Octava establece que *"la vigilancia y control de la ejecución del contrato estará a cargo del Secretario de Educación o del funcionario designado por este y en la Cláusula Novena establece las obligaciones del Supervisor"*.

Al revisar los soportes de las cuentas mensuales se encontraron diferencias entre las cantidades de entregas reportadas en las Relaciones de Entrega, las Planillas de Asistencia de los estudiantes y las Certificaciones de Cobertura Atendida que soportan facturas presentadas por el operador para los pagos, evidenciando deficiencia de la supervisión, que mes a mes emitió concepto de cumplimiento a satisfacción, sin encontrarse evidencia de requerimientos realizados al operador,

ni informes de irregularidades presentados a la Administración, lo que ocasionó el trámite del pago de las cuentas mensuales sin el cumplimiento pleno de los requisitos establecidos para ello (el detalle de las diferencias encontradas en las IE del municipio de Villavicencio se registran en el Anexo 2).

La Ley 1474 de 2011, en sus artículos 82, 83 y 84 establece responsabilidades, facultades y deberes de interventoría y supervisión, a saber:

*“Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

*Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.*

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.*

La situación descrita obedece a deficiencias en la supervisión del Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

## Hallazgo 8. Requisitos de Habilitación (D).

El artículo 3 de la Resolución N° 00002674 del 22 de julio de 2013, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, define: “Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la presente resolución adóptense las siguientes definiciones: ...**MANIPULADOR DE ALIMENTOS.** Es toda persona que interviene directamente, en forma permanente u ocasional, en actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte y expendio de alimentos...” (Subrayado fuera de texto). La Resolución 16432 del 02 de octubre de 2015, mediante al cual el Ministerio de Educación Nacional expide los Lineamientos Técnico – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el Literal b del Numeral 4.3.1.1., establece:

*“b. Manipulador (es) de alimentos: El personal manipulador de alimentos deberá cumplir en todo momento con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente (Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la adiciones, modifiquen o sustituyan), y deben acreditar el siguiente perfil mínimo:*

- Ser mayor de 18 años.*
- Certificación médica en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo a lo establecido en la normatividad sanitaria vigente; la certificación debe presentar fecha de expedición, no mayor a un año con relación al inicio de la operación del programa.*
- Tener formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos. De lo cual debe tener certificación vigente no mayor a 1 año con relación al inicio de la operación del programa.*
- Poner en práctica las orientaciones que sean impartidas en las capacitaciones realizadas en el marco de la operación”.*

El numeral 5.1.5., del Anexo Técnico que hace parte integral de los pliegos definitivos, del proceso Pre contractual del Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015, establece en su Tabla 8 el personal mínimo a ofertar, la cual se incluye a continuación:

“Tabla 19. Personal

Profesional	Cantidad Mínima	Experiencia y Perfil
Nutricionista Dietista especializado o con maestría	1	4 años de experiencia general
Administrador general profesional: Administrador de empresas	1	2 años de experiencia general. 2 años de experiencia específica en programas de alimentación
Contador	1	4 años de experiencia general.
Coordinador ración servida en sitio	2	1 año de experiencia
Secretaria	1	1 año de experiencia
Bodeguero	1	1 año de experiencia
Transportadores (conductor)	4	1 año de experiencia
Auxiliares	4	1 año de experiencia
Servicios generales	1	1 año de experiencia
Manipuladoras de alimentos	46	1 año de experiencia

Fuente: Secretaría de Educación

**NOTA 1:** En la tabla anterior, se expone el personal mínimo a ofertar para la prestación del servicio. En caso de no presentar el personal mínimo con la documentación señalada a continuación, se DARÁ RECHAZO TÉCNICO A LA PROPUESTA.

Documentos de carácter general:

- Formato de Hoja de Vida de la función pública
- Fotocopia de la Cedula de Ciudadanía
- Libreta Militar (para Hombres)
- Certificación que acredite estudios (Cuando aplique).
- Certificación que acredite la experiencia exigida.
- Antecedentes disciplinarios y fiscales.
- Carnet manipulación de alimentos (excepto personal administrativo: nutricionista, administrador, contador, secretaria) Negrilla fuera de texto.
- Carta de compromiso.

*Nota: Cada perfil profesional debe contar con los mínimos descritos en el perfil educativo y su correspondiente experiencia, la no presentación de los documentos de carácter general del personal requerido no será tomado en cuenta y dará rechazo técnico a la propuesta”.*

Claramente se establece que el único personal exento de presentar el carnet de manipulación de alimentos es el personal administrativo, es decir nutricionista, administrador, contador y secretaria; es decir que el Coordinador ración servida en sitio, los conductores, auxiliares de ruta y manipuladoras de alimentos estaban obligados a presentar el mencionado carnet.

En la propuesta presentada por la Unión Temporal Alimentación Villavicencio, se encuentran las hojas de vida del personal, encontrándose las observaciones que se registran en la siguiente tabla:

Tabla 20

Observaciones de las Hojas de Vida Fuente: Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015

Cantidad	Cargo	Documentos Faltantes
3	Conductor	Carnet manipulación de alimentos
1	Conductor	Carnet manipulación de alimentos
2	Auxiliar Ruta	Libreta Militar, Carnet manipulación de alimentos
1	Manipuladora Alimentos	Carnet manipulación de alimentos y certificado de residencia
1	Manipuladora Alimentos	Carnet manipulación de alimentos

Fuente: Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015

Pese a lo anterior no se dio rechazo técnico a la propuesta presentada por la UT Alimentación Villavicencio, por el contrario, se firmó el Contrato de Prestación de Servicio N° 263 de 2015.

La Administración Municipal en su respuesta argumenta lo contenido en el párrafo primero del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, para desvirtuar la observación relacionada con la falta de requisitos en las hojas de vida del personal a contratar, sin embargo, el contenido completo del mencionado párrafo es *“PARÁGRAFO 1o. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante, lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización”*. (Subrayado fuera de texto). Revisado el archivo documental del Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2014, no se encuentra el requerimiento que haya realizado la Administración Municipal al proponente Unión Temporal Alimentación Villavicencio, para subsanar la falta de estos requisitos, en cumplimiento de la norma antes mencionada.

La anterior situación se presenta por desconocimiento de los requisitos exigidos en los pliegos y por debilidades de control que no permitieron oportunamente advertir el problema, para rechazar la propuesta presentada por la UT, contrario a esto le fue adjudicada la contratación.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

**•Convenio 830 de 2014**

**Hallazgo 9. Liquidación Convenio 830 de 2014**

Ley 1150 de 2007, artículo 11, establece que los contratos se liquidarán dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación de su plazo.

El 14 de noviembre de 2014, el Municipio de Villavicencio suscribió el contrato interadministrativo No 830, por \$2.162 millones, con el Ministerio de Educación Nacional y que tiene por objeto *"AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TÉCNICO ADMINISTRATIVOS ANEXOS A ESTE CONVENIO Y CON LOS TÉRMINOS Y ALCANCE ESTABLECIDOS EN EL MISMO"*, adicionado en \$1.989 millones el día 14 de abril de 2015 y ampliado su ejecución hasta el 15 de diciembre de 2015. El Convenio se ejecutó en un 100%, sin embargo, pasado más de ocho (8) meses de su terminación, la Administración no ha adelantado los trámites respectivos para la liquidación del Convenio, una vez agotado el plazo establecido en la Ley 1150 de 2007.

Lo anterior debido a falta de control y seguimiento a los convenios suscritos por la Secretaría de Educación, que permitan a la Entidad ejecutora declararse a paz y salvo con el MEN por los recursos entregados para su ejecución.

- **Contrato 1507 de 2015**

#### **Hallazgo 10. Ejecución Contrato 1507 de 2015 (F - D)**

Ley 610 de 2000, artículo 6 de la define como daño patrimonial al Estado como *"La lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna"*. La Ley 80 de 1993 en su artículo 23 determina que las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa; igualmente la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º que establece: *"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, "... de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas."* Lo anterior, es concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

El Ministerio de Educación Nacional suscribió con el municipio de Villavicencio, el Convenio Interadministrativo No. 830 del 14 de noviembre de 2014, cuyo objeto estableció: *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el programa de alimentación escolar de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos y estándares anexos a este convenio y con los términos y alcance establecidos en el"*

*mismo.*”, por \$4.069 millones para implementar el PAE en modalidad complemento alimentario AM – PM y ración servida en sitio – almuerzo.

El convenio 830 de 2014, establece los valores de \$971 para ración complemento alimentación am - pm 2015 y \$1.320 para ración almuerzo.

De otra parte, el Ministerio de Educación Nacional suscribió con la Corporación para el Desarrollo Social y el Bienestar Familiar “CODESBIF”, el Contrato N°. 411 de febrero 15 de 2015, cuyo objeto es: *“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 del Meta, 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”*, por \$6.841 millones para implementar el PAE en modalidad complemento alimentario AM – PM y ración servida en sitio – almuerzo.

Los valores establecidos para el contrato 411 de 2015 son: \$971 para ración complemento alimentación am - pm y \$1.320 para ración almuerzo.

En este punto, es importante destacar que el valor de la ración complemento alimentario am – pm, (\$971), como la ración almuerzo (\$1.320), fijado por el MEN en el Contrato 411 de 2015, es el mismo que se establece para las ETC.

Con base en el convenio 830 de 2014, el municipio de Villavicencio suscribió el 21 de agosto de 2015, el Contrato de Prestación de Servicios N° 1507 de 2015, con la Unión Temporal PAE Villavicencio, para el suministro de ración industrializada jornada mañana-tarde y ración preparada en sitio-almuerzo, en el cual se establece el precio de \$1.364 para ración complemento alimentación am - pm 2015 y \$2.341 para Ración Almuerzo, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 21  
Valor de las raciones según contrato 1507 de 2015

Concepto	Días escolares	Cupos	Valor Ración	Valor Total
Ración industrializada AM-PM	56	30.345	1.364	2.317.872.480
Valor Ración servida en sitio – Almuerzo	56	3.478	2.341	455.951.888
<b>Total Contrato</b>		<b>33.823</b>		<b>\$ 2.773.824.368</b>

Fuente: Contrato 1507 de 2015

No obstante lo anterior, en los estudios previos, pliegos, anexo técnico, propuesta presentada por la UT PAE Villavicencio y la minuta contractual que forman parte integral del Contrato de Prestación de Servicios N° 1507 de 2015, así como en los informes de ejecución y de supervisión, no se evidenció el sustento técnico y

financiero que determine una mayor cobertura y/o cualificación a la minuta patrón, que justificara el mayor valor contratado para la ración industrializada AM-PM (Representada en \$393) y para la ración servida en sitio – almuerzo (\$1.021); por el contrario, se evidenció que la minuta patrón establecida en los estudios previos y en la propuesta del contratista para la ración industrializada AM-PM y para la ración servida en sitio – almuerzo, que determinó las características cualitativas y cuantitativas del objeto del contrato, es la misma minuta patrón fijada por el MEN en los lineamientos técnicos, administrativos y financieros del PAE.

La situación descrita obedece a deficiencias en la planeación y etapa pre contractual, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Contrato de Prestación de Servicios N° 1507 de 2015, que ocasionan lesión al patrimonio público por \$866.69 millones pagados de más, menos los impuestos descontados del orden territorial, lo que configura un detrimento patrimonial por \$617,04 millones, como se describe en la Tabla No.22.

Tabla 22.  
Cálculo mayor valor pagado en el contrato 1507 de 2015 – Municipio de Villavicencio

Contrato 1507 de 2015 municipio de Villavicencio			
Concepto	Precio	Cantidad	VALOR
Refrigerio	1.364	1.699.320	2.317.872.480
Almuerzo	2.341	194.768	455.951.888
<b>Total</b>			<b>\$ 2.773.824.368</b>

Impuesto	Tasa	Valor
Procultura	2%	55.476.487
Proturismo	2%	55.476.487
Prodesarrollo	2%	55.476.487
Adulto Mayor	2%	55.476.487
Unillanos	1%	27.738.244
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 249.644.193</b>

Cálculo con precios de diferencia del MEN Convenio 830 de 2014			
MEN	PRECIO	CANTIDAD	VALOR
Refrigerio	971	1.699.320	1.650.039.720
Almuerzo	1.320	194.768	257.093.760
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 1.907.133.480</b>

Diferencia	<b>866.690.888</b>
Menos Impuestos orden territorial	249.644.193
<b>Mayor valor pagado</b>	<b>\$ 617.046.695</b>

Fuente: Papeles de Trabajo Equipo Auditor, CGR.

En la respuesta a la comunicación de la observación la ET argumenta que:

En tal sentido, la Secretaría de Educación realizó un primer ejercicio de determinación de los costos del PAE en la vigencia 2013 para la contratación del PAE del 2014 en la que tuvo en cuenta para la ración industrializada el valor histórico pagado por el municipio de Villavicencio, y para la ración preparada en sitio se estimó con el promedio de un estudio de costos del complemento alimentario almuerzo – sin Bienestarina realizado por Nutricionista-Dietista en la que el costo promedio de solo el alimento era de \$1.287 por ración; y una cotización presentada por la Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones con el costo estimado de almuerzos sin adición de Bienestarina en la que el costo promedio de solo el alimento era de \$1.283 por ración. Los anteriores valores cotizados, léase bien, *de solo el costo del alimento* eran ya mayores al valor del aporte realizado por el MEN a través de los convenios suscritos.

Sin embargo, al suscribir el contrato 1507 de 2015, el municipio de Villavicencio desconoció la Cláusula Tercera del Convenio 830 de 2014, que establece las obligaciones de la entidad territorial, dentro de las cuales están las relacionadas con los recursos y la ejecución del PAE. El numeral 7 dice: *“Promover esquemas y gestionar recursos para la generación de una bolsa común que permita ampliar la cobertura y/o cualificar la minuta con los requisitos mínimos establecidos por EL MINISTERIO”*, subrayado fuera de texto.

De otra parte, se evidenció que en los Contratos 830 de 2014, 411 de 2015 y 1507 de 2015, la minuta patrón fue la definida en los lineamientos técnicos expedidas por el MEN, sin que el municipio de Villavicencio justifique razonablemente la diferencia en el valor de las raciones, al no haber aumento en la cobertura, ni mejora de la minuta patrón.

Hallazgo con alcance fiscal por \$617,04 millones y presunta connotación disciplinaria, acorde con la normatividad citada.

### **Hallazgo 11. Lineamientos Técnicos PAE 2015 (D).**

La Resolución N° 16432 del 2 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, expidió los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas que deben cumplir todos los actores del Programa de Alimentación Escolar – PAE. En el numeral 3.3 se definen las responsabilidades de las Entidades Territoriales Certificadas.

El Decreto 1852 de 2015, compiló la normatividad existente en lo referente al Programa de Alimentación Escolar, y en su artículo 2.3.10.4.4 estableció las obligaciones de los Rectores de las Instituciones Educativas en relación con la

correcta ejecución del PAE; la Ley 1474 de 2011, en su artículo 82, establece las responsabilidades de los Supervisores e Interventores para la correcta ejecución de los contratos.

En desarrollo de los procedimientos de auditoría adelantados al PAE vigencia 2016, en relación con la ejecución del Contrato N° 674 de 2016, se realizaron visitas técnicas a algunas IE seleccionadas como muestra, con el propósito de verificar “in situ” la operación del programa, evidenciando las siguientes inconsistencias:

#### Colegio General Carlos Albán:

En la bodega de alimentos, se encontraron plátanos en avanzado estado de maduración, sobre los cuales no se practicaron los protocolos para el manejo de desechos de residuos sólidos, ya que se encontraban junto con los alimentos en buen estado, lo cual puede generar contaminación cruzada.

#### Escuela Rural Apiay:

Los canales de comunicación entre el operador y las directivas de la IE, son deficientes, ya que no se informa con anterioridad, sobre la no asistencia a clases de algunos grados beneficiados con el programa, con el propósito de no preparar la misma cantidad de almuerzos.

#### IE Colegio Departamental Catumare – Sede Escuela San Jorge

En los Lineamientos Técnico Administrativos, expedidos por el MEN, para el grupo comprendido entre los 7 a 12 años y 11 meses, establece en la minuta de complementos alimentarios, una porción de queso de 20 gramos, durante dos días a la semana, pero de acuerdo con la propuesta del Contratista y debido a que, en las IE, no se cuenta con la cadena de frío necesaria para este producto, decide cambiarlo por un concentrado de soya que se adicionará al derivado del cereal (galleta). Dicha propuesta fue presentada al MEN, siendo rechazada mediante oficio N° 2016EE127152 del 21 de septiembre de 2016. No obstante, la ET ha realizado gestiones ante el MEN para que le autoricen la entrega de una bebida láctea adicional de 200 cm<sup>3</sup> una vez a la semana, no se evidencia la presentación de los nuevos ciclos de menús con sus análisis nutricionales, y menos la remisión de los mismos al MEN.

Lo anterior debido a falta de seguimiento y control por parte de los actores y ejecutores del PAE (ETC, Interventoría, Supervisión, Rectores) a la ejecución del programa, lo cual redundo en una ineficiente prestación del servicio de alimentación a la población estudiantil focalizada.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario, acorde con la normatividad antes citada.

• **Atención de Denuncias**

**DENUNCIA 2016-102982-80504-D/2016**

La solicitud fue presentada a la Gerencia Departamental Colegiada del Meta, con radicado interno número 2016ER0074700 y codificada en el SIPAR, con el número 2016-102982-80504-D / 2016. Se crea la AT No 107 el 3 de agosto de 2016 y se incorpora para su atención dentro de la Actuación Especial sobre los recursos del PAE Municipio de Villavicencio.

Los hechos denunciados y que le competen a la CGR, hacen referencia a posibles sobrecostos en el Contrato N° 674 de 2016, que tiene por objeto operar el Programa de Alimentación Escolar en el segundo semestre de la vigencia 2016, por \$5.274 millones.

**Conclusión**

De acuerdo con la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público.

**DENUNCIA 2016-102692-82111-D/2016**

Se recibió copia de la comunicación dirigida al Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional, donde anexa diferentes denuncias relacionadas con la ejecución de los Programas de Alimentación Escolar en distintos Entes Territoriales de la Nación.

En relación con el municipio de Villavicencio, los hechos denunciados son los siguientes: *“Corrupción contratos: Hay 70 mil niños en Villavicencio incluyendo la zona rural. El pasado gobierno se recibía refrigerio para 30 mil niños por parte de la alcaldía y otro tanto por parte de la gobernación del Meta. Este año la gobernación solo entrega en los 28 municipios del departamento del meta excluyendo a Villavicencio”.*

## Conclusión

La cobertura del PAE en el municipio de Villavicencio históricamente, se presenta en la Tabla No. 23:

Tabla 23  
Histórico de la cobertura del PAE en el municipio de Villavicencio,  
Años 2014 a 2016.

Año	Municipio de Villavicencio	Gobernación del Meta
2014	33.823	28.386
2015	33.823	19.831
2016	33.823	

Fuente: Secretaría de Educación Municipio de Villavicencio 2016

De acuerdo con la tabla anterior, se evidenció que el Ente Territorial Municipio de Villavicencio, ha sostenido la cobertura del Programa de Alimentación Escolar, durante todas las vigencias con los cupos cofinanciados por el Ministerio de Educación Nacional MEN (21.039) más la ampliación que hizo el municipio en el año 2013 (12.784); estos cupos fueron asignados aplicando los criterios de priorización establecidos en los lineamientos del PAE.

Teniendo en cuenta que el Municipio de Villavicencio, es una entidad certificada, debe asumir sus competencias en materia de alimentación escolar; para la vigencia 2016, la Gobernación del Meta no asignó cupos de Alimentación Escolar para el Municipio de Villavicencio, reasignando y priorizando de acuerdo con sus competencias, los recursos para atención del Programa de Alimentación Escolar, ampliando los cupos en los Municipios no Certificados del Departamento.

Con arreglo a la evaluación efectuada frente a los hechos denunciados, no se determinó detrimento del patrimonio público.

### 4.3 MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS

En la tabla 24 se muestra las ejecuciones de gastos de los municipios no certificados incluidos en esta actuación especial de fiscalización.

Tabla 24  
Ejecución de gastos municipios no certificados.

Descripción	Fuente	Programado	Comprometido
<b>Municipio de Puerto Gaitán</b>			
Apoyo a la Atención integral y Recuperación nutricional de niños y niñas menores de cinco (5) años del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía. / S.G.P.-ALIM.ESCOLAR	S.G.P.-ALIM.ESCOLAR	\$ 337,16	\$ 0,00
Apoyo a la Atención integral y Recuperación nutricional de niños y niñas menores de cinco (5) años del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía. / S.G.P.-LIB.INVERSION	S.G.P.-LIB.INVERSION	\$ 41,10	\$ 41,10
Apoyo a la Atención integral y Recuperación nutricional de niños y niñas menores de cinco (5) años del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía. / I.C.L.D.	I.C.L.D.	\$ 2.703,32	\$ 2.703,32
Apoyo a la Atención integral y Recuperación nutricional de niños y niñas menores de cinco (5) años del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía. / S.G.P.-LIBRE ASIGNACIÓN	S.G.P.-LIBRE ASIGNACIÓN	\$ 400,00	\$ 400,00
Implementación del programa de Alimentación Escolar en el municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía / I.C.L.D.	I.C.L.D.	\$ 3.257,99	\$ 3.257,99
Fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional de los niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes del Municipio de Puerto Gaitán, Meta, Orinoquía / I.C.L.D.	I.C.L.D.	\$ 107,00	\$ 107,00
<b>Total</b>		<b>\$ 6.846,57</b>	<b>\$ 6.509,41</b>
<b>Municipio de Granada</b>			
SGP Alimentación Escolar Saldos No Ejecutados Vigencias Anteriores.	SGP Alimentación Escolar	0,59	0,00
SGP Alimentación Escolar Once Doceavas Vigencia Actual Mas Última Doceava Vigencia Anterior.	SGP Alimentación Escolar	242,01	212,37
SGP Propósito General 42 Por Ciento Recursos Libre Destinación SGP Propósito General	SGP Propósito General	5,00	5,00
SGP Propósito General Forzosa Inversión Libre inversión Saldos No Ejecutados Ni Incorporados Vigencias.	SGP Propósito General	0,00	0,00
SGP Propósito General Forzosa Inversión Libre Inversión SGP Once Doceavas Vigencia Actual Mas Última Doceava.	SGP Propósito General	12,68	12,68
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 260,28</b>	<b>\$ 230,05</b>
<b>Municipio de Acacias</b>			
Mejoramiento de la Calidad Educativa Mediante el Suministro de Complemento Nutricional para los Estudiantes de la Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Acacias	SGP Alimentación Escolar Saldos no Ejecutados Vigencias Anteriores y Reintegros	38,03	38,03
Mejoramiento de la Calidad Educativa Mediante el Suministro de Complemento Nutricional para los Estudiantes de la Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Acacias	SGP Alimentación Escolar Once Doceavas Vigencia Actual mas Última Doceava Vigencia Anterior	223,54	194,36
Mejoramiento de la Calidad Educativa Mediante el Suministro de Complemento Nutricional para los Estudiantes de la Instituciones Educativas Oficiales del Municipio de Acacias	Cofinanciación Escolar Artículo 145 Ley 1530 de 2012 - CONPES 151 De 2012	3.090,27	1.695,91
Interventoría Alimentación Escolar	Ingresos Corrientes de Libre Destinación excepto el 42% de Libre Destinación de Propósito General de Municipios de Categoría 4, 5 Y 6	69,00	68,96
<b>Total</b>		<b>3.420,84</b>	<b>1.997,25</b>

Fuente: Ejecuciones Presupuestales 2015. Municipios No certificados

### 4.3.1 Municipio de Puerto Gaitán

La administración municipal durante la vigencia 2015, aforó la suma de \$6.846.6 millones, valor superado por el recaudo en \$6.864,6 millones provenientes del SGP con \$796.3 millones y recursos propios con \$6.068,3 millones, con destino al cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE; de los cuales se comprometieron \$6.509.4 millones, ejecutándose el valor de \$3.314,2 millones, en los que participó el SGP por \$441,1 millones y recursos propios con \$2.873,1 millones.

La administración municipal, para la vigencia 2015, suscribió los contratos de servicios N° 128 del 21 de enero de 2015, cuyo objeto fue *“Prestar servicios para la atención integral de recuperación del estado nutricional de los niños y niñas menores de 5 años del municipio de Puerto Gaitán Meta”*, por \$2.967,3 millones, de los cuales \$2.526,2 millones fueron con recursos propios y \$441,1 millones con recursos de SGP; contrato que fue objeto de revisión. Igualmente, el Contrato de Servicios N° 218 del 26 de marzo de 2015, cuyo objeto fue *“Desarrollar el programa de alimentación para escolares de la zona urbana y rural del municipio de Puerto Gaitán Meta, vigencia 2015”* por \$3.074.5 millones ejecutado con recursos propios; contrato que fue liquidado de manera unilateral mediante Resolución N° 2387 del 28 de diciembre de 2015, por incumplimiento del objeto contractual.

Para el primer semestre de 2016, esta administración no suscribió contrato alguno para el cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Por lo anterior y de acuerdo con las visitas realizadas a las Instituciones Educativas, en el mes de septiembre de 2016, por la CGR, se estableció:

#### **Hallazgo 12. Infraestructura Educativa PAE (Comedores, Cocinas y Bodegas) de las IE de Puerto Gaitán (D).**

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

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

Según los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE, las instalaciones de los comedores escolares deben cumplir con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente para los restaurantes y establecimientos destinados a la preparación y consumo de alimentos. El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE, están enmarcados por los parámetros establecidos en la Resolución 2674 del 22 de julio de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Contrario a lo anterior en las IE y sedes visitadas se evidenciaron situaciones que no corresponden a las disposiciones señaladas anteriormente así:

La Institución Educativa Kuwey, con sus Sedes Manguitos, Yopalito, la Hermosa y Santa Bárbara, carecen de infraestructura física para la preparación de ración en sitio, por tal motivo la sede principal para el 2015 recibió ración preparada en sitio ejecutado con deficiencias y en las demás sedes utilizaron casas de padres de familia. Para el primer semestre de 2016, la sede principal recibió industrializado, las demás sedes no recibieron PAE. Igualmente, el Centro Educativo Horizonte Sede La Primavera, Internado del centro Poblado Planas no cuenta con comedor, ni bodega, la cocina se encuentra en regular estado, no cuentan con agua potable, dicho liquido es tomado de pozos profundos, sin que se efectuó ningún tratamiento químico para la purificación.

Fotografía No. 17.

Cocina y Comedor Institución Educativa Kuwey  
– Sede Santa Bárbara



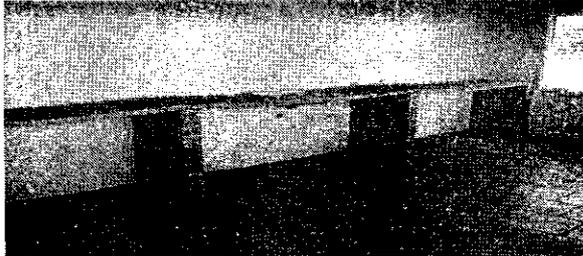
Fotografía No. 18.



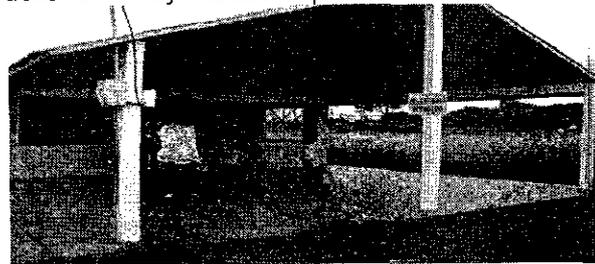
Deficiente Infraestructura que no permite la correcta ejecución del PAE

Fotografía No. 19.

Cocina y Comedor Institución Educativa Kuwey – Sede Yopalito



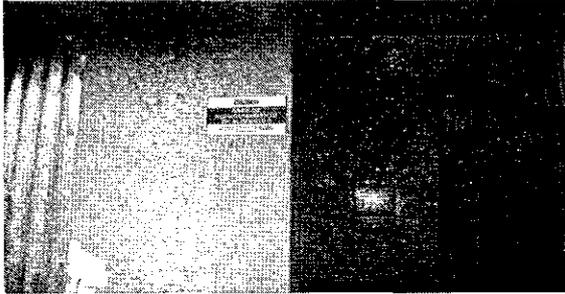
Fotografía No. 20.



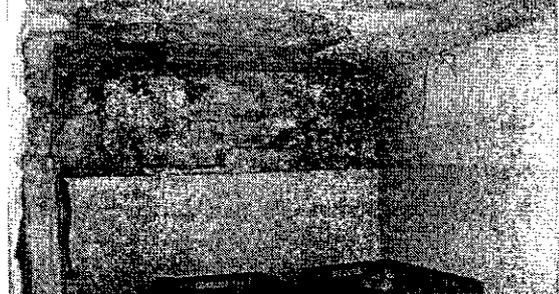
Las imágenes demuestran que no existe la infraestructura adecuada para la operación del PAE.

Fotografía No. 21.

Bodega del Centro Educativo Horizonte – Sede la Primavera Internado



Fotografía No. 22.



No existe bodega, se acondicionó un área contigua a los baños

Fotografía No. 23.

Comedor Centro Educativo Horizonte – Sede la Primavera Internado



Utilizan un pasillo como área para el comedor

Lo anterior debido a la falta de gestión por parte del MEN y los Entes Territoriales, que hacen parte del sector educativo, para posibilitar las condiciones de infraestructura requeridas para los comedores escolares; situación que afecta el desarrollo del Programa en cuanto a la prestación del servicio en óptimas condiciones físicas, higiénico sanitarias y de calidad.

La entidad manifiesta en su respuesta, entre otras cosas lo siguiente:

*"Respecto de la observación en donde se manifiesta que en la IE Kuwey, con sus sedes Manguitos, Yopalito, La Hermosa y Santa Bárbara carecen de infraestructura física para la preparación de ración en sitio, por ello en el primer semestre de 2016 la sede principal recibió industrializado, las demás sedes no recibieron PAE. Igualmente, en el Centro Educativo Horizonte sede La Primavera, internado del Centro Poblado Planas no cuentan con agua potable, dicho líquido es tomado de pozos profundos, sin que se efectúe ningún tratamiento químico para la purificación, se lee así en su documento.*

*Igualmente se lee. "Lo anterior debido a la falta de gestión por parte del MEN y los entes territoriales, que hacen parte del sector educativo, para posibilitar las condiciones de infraestructura requeridas para los comedores escolares, situación que afecta el desarrollo del programa en cuanto a la prestación del servicio en óptimas condiciones físicas, higiénico sanitarias y de calidad."*

*Con respecto a lo anterior, es necesario advertir que el artículo 2.3.10.3.7 del decreto 1852 de 2015, establece respecto de los recursos de cofinanciación que transfiera el MEN para el PAE a las entidades territoriales, deberán destinarse para (Cita textual):*

*Los recursos del PAE no podrán destinarse para los fines de los numerales 4 y 8 de este artículo, si ello implica la disminución de las coberturas actuales o el detrimento en la calidad de la prestación del servicio.*

*De acuerdo a lo citado anteriormente, si bien los recursos del PAE pueden ser utilizados para construcción y mejoramiento de la infraestructura de las IE donde se opere el programa, las cuales pueden ser destinadas al almacenamiento, preparación distribución, consumo e instalaciones sanitarias, la misma norma advierte que no se podrán destinar con este objetivo si ello implica la disminución de las coberturas actuales o el detrimento en la calidad de la prestación del servicio, por lo no es viable para el departamento destinar recursos para infraestructura educativa, sin disminuir cobertura o sin bajar la calidad del servicio, pues por la falta de recursos financieros no puede llegar a tener cobertura universal en la entrega de alguna de las raciones del programa sobre la totalidad de los titulares de derecho.*

*Así mismo, y puntualmente acerca de las IE objeto de la observación, se debe tener en cuenta que el Municipio de Puerto Gaitán, mediante oficio del 13 de los corrientes, manifestó su intención de atender tales IE mediante la modalidad de ración industrializada con recursos propios. Esto en el marco del proceso de concertación y dando cumplimiento a las normas del MEN sobre la materia.*

*A pesar de lo anterior, esta administración tiene contemplado en el plan de desarrollo "El Meta tierra de Oportunidades. Inclusión Reconciliación y Equidad" 2016-2019 la construcción de 10 nuevos comedores escolares para mejorar directamente la calidad del PAE, de los cuales cinco serán construidos en el año 2017 y cinco en el año 2018 por un*

valor de SIETE MIL MILLONES DE PESOS. Esto además de los 19 comedores que en otros municipios están siendo entregados con el mismo propósito.”

El argumento de la Entidad no desvirtúa la observación, ya que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1852 de 2015, artículo 2.3.10.3.7, numerales 4 y 8 entre otros establece respecto de los recursos de cofinanciación que transfiera el MEN para el PAE a las entidades territoriales, deberán destinarse para (Cita textual): “4. *Dotación de menaje, equipos y utensilios necesarios para la prestación del servicio de alimentación.* 8. *Construcción y mejoramiento de la infraestructura destinada para el almacenamiento, preparación, distribución, consumo e instalaciones sanitarias de las instituciones educativas donde se realice la operación del programa”.*

Sin embargo, la Secretaría complementa diciendo que los recursos del PAE no podrán destinarse para los fines de los numerales 4 y 8 de este artículo, si ello implica la disminución de las coberturas actuales o el detrimento en la calidad de la prestación del servicio. En el caso que nos compete no se cumplieron los numerales 4 y 8 y además no hubo el cubrimiento total teniendo en cuenta que en algunas sedes no existe infraestructura, en otras es deficiente la prestación del servicio, el cual no se hace con calidad.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo 13. Conformación Comités Alimentación Escolar en las IE de Puerto Gaitán (D).**

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

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

Los Lineamientos Técnico Administrativos de abril de 2015 establecen el Comité de Alimentación Escolar –CAE- como un espacio de participación y control social que busca optimizar la operatividad del Programa y contribuir a mejorar la atención de las niñas, niños y adolescentes. Respecto a su conformación y funcionamiento determinan que “...Las Secretarías de Educación solicitarán a los rectores de las instituciones y sedes educativas donde opere el Programa la conformación de los comités(...) El Rector o su delegado convocará una reunión con los integrantes elegidos para el comité con el fin de formalizar su conformación mediante diligenciamiento de acta y fijar un plan de trabajo (...)...La frecuencia de las reuniones de los comités será mínimo de una (1) reunión cada dos meses. Podrán convocar reuniones extraordinarias según la situación lo requiera. Para la realización de la reunión deberá elaborarse un acta donde se especifique los temas tratados y los compromisos. La vigencia de los comités será de un (1) año escolar teniendo la posibilidad de continuar 1 (sic) periodo adicional, si es aprobado por la comunidad educativa.”. Allí también se establecen sus integrantes son el Rector (a) de la IE o su delegado, tres padres o madres de familia, el personero estudiantil o su suplente y dos niñas o niños titulares de derecho del Programa. Igualmente, la Resolución 16432 de octubre de 2015, en su Artículo Primero, Capítulo 7, Literal 7.2.1. “Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos. El comité de Alimentación Escolar – CAE es uno de los espacios promovidos por el Ministerio de Educación Nacional para fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución del programa de Alimentación escolar que permita optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de los niños, niñas y adolescentes”.

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

Mediante visita especial realizadas por la CGR, en el mes de septiembre de 2016, se evidenció que en la IE de Kuwey, IE Horizonte, Sede la Primavera - Internado del Centro Poblado de Planas, Sede Fundaciones y la IE de San Rafael de Domo Planas - Internado, no se conformó el Comité de Alimentación Escolar.

Lo anterior denota deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a la aplicación de los Lineamientos del Programa, afectando los procesos de focalización, priorización, participación ciudadana y control social, así como la función de revisión del cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados por los operadores. Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **Hallazgo 14. Continuidad de cobertura PAE 2016 (D).**

*Ley 1176 de 2007, Título IV, Asignaciones Especiales, Capítulo I. Asignaciones Especiales para Alimentación Escolar, Artículos 16, parágrafo único y Artículo 19. Decreto 111 de 1996, artículos 13 y 14. Resolución 16432 de 2015, Artículo Primero, Capítulo 4, Literal 4.2.*

La Alcaldía de Puerto Gaitán, en el Departamento del Meta, no obstante tener recursos provenientes del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2015, en la cuenta de ahorros No. 445243000XXX del Banco Agrario, por \$786,4 millones; para el primer semestre de 2016 no contrató la prestación del servicio de Alimentación Escolar para las Instituciones Educativas Oficiales, la cual solo inició en el mes de julio de 2016.

El Programa PAE nace como una estrategia de la política pública del MEN, para contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial para ampliación de cobertura escolar. Por su parte, las entidades territoriales no certificadas deben ejecutar los recursos dispuestos para tal fin, es así que el municipio de Puerto Gaitán los incluyó en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “*Voluntad para el progreso*”, aprobado por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 002 de 2016. Sin embargo y no obstante contar con los recursos, no ejecutó el programa PAE, afectando a los estudiantes, especialmente de estratos 1 y 2, incumpliendo el objeto de esta política pública. Es de anotar que ese municipio, durante el primer semestre de 2016, presentó una deserción escolar que alcanzó el 7.81%<sup>2</sup>.

Lo anterior debido a la falta de gestión administrativa y financiera por parte de la Administración Municipal, por consiguiente, no se brindó la continuidad del PAE a dichas Instituciones, a las cuales solo se les atendió con ración industrializada por parte de la Gobernación del Meta, contraviniendo el Artículo 16, parágrafo único de la Ley 1176 de 2007, viéndose afectados 8.684 estudiantes.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **Hallazgo 15. Cumplimiento Lineamientos - Municipio de Puerto Gaitán – Meta**

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

---

<sup>2</sup> Información reportada por la Secretaría de Educación Departamental del Meta (13 octubre 2016)

*administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa.” Por su parte, la Ley 1450 de 2011 en el parágrafo 4° del artículo 136 señaló “Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.*

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

Según los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE de abril de 2015, establece “*la dotación de equipos, menaje y utensilios necesarios para el funcionamiento y operación del PAE, debe garantizarse con los recursos contemplados en la bolsa común y es la ETC quien se responsabiliza de la consecución de estos elementos...sic.*”

La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 dice “*Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...sic”.*

En las visitas realizadas por la Gerencia Departamental Colegiada del Meta de la Contraloría General de la República, en el mes de septiembre de 2016, se pudo evidenciar lo siguiente:

- Institución Educativa Kuwey: Menaje insuficiente, deficiente equipos de refrigeración y las neveras están en regular estado.

Centro Educativo Horizontes, Sede Fundaciones - Internado: No cuenta con equipo de refrigeración, ni neveras, están dañados, como se muestra en las fotos 24 y 25.

Fotografía No. 24.



Fotografía No. 25.



Centro Educativo Horizontes, Sede Fundaciones

Refrigeradores en mal estado, sin poder utilizarlos

- Institución Educativa Luis Carlos Galán Sarmiento, Sede Luis Antonio Páez: No cuenta con equipos de refrigeración y nevera.

La causa de las deficiencias observadas se asocia a la falta de supervisión e intervención del sector educativo y de las entidades territoriales para posibilitar las condiciones de infraestructura requeridas para los comedores escolares. En consecuencia, se afecta el desarrollo del Programa en cuanto a la prestación del servicio en óptimas condiciones físicas, higiénico sanitarias y de calidad, como la conservación de los alimentos, poniendo en riesgo la salud de los estudiantes beneficiarios.

A lo anterior, la Gobernación del Meta argumenta que las limitaciones financieras, el alto número de sedes educativas y su dispersión geográfica, impiden cumplir dichos requerimientos de manera universal. Sin embargo, para las vigencias 2015 y 2016, la Gobernación del Meta ha contratado la dotación de menaje, equipos y utensilios con recursos propios.

#### **4.3.2 Municipio de Acacías**

La administración municipal durante la vigencia 2015, aforó y recaudó la suma de \$3.420.8 millones; provenientes del SGP con \$3.351.8 millones y recursos propios con \$69.0 millones, con destino al cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE; de los cuales se comprometieron y ejecutaron \$1.997.3 millones con recursos del SGP por \$1.928.3 millones y recursos propios con \$69.0 millones.

El municipio de Acacias ejecutó el Convenio de Asociación N° 201 de 2015, firmado el 14 de agosto de 2015, con la Corporación Comunidad de Vida “TEKOA CORP”, con aportes por la Alcaldía de \$2.274, 8 millones y por la Corporación de \$341,2 millones, liquidado el 18 de diciembre de 2015, por \$1.928,3 millones, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos para la elaboración de complemento nutricional modalidad de almuerzo en caliente para los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales del municipio de acacias meta”*, con recursos del Sistema General de Participaciones, convenio que fueron objeto de revisión. Durante el primer semestre de 2016, la Administración no ejecutó contratación para cumplir con el Programa de Alimentación Escolar.

Por lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con las visitas realizadas a las Instituciones educativas, en el mes de septiembre de 2016, por la CGR, se tiene:

**Hallazgo 16. Mayor valor pagado Convenio de Asociación 201 de 2015 - Municipio de Acacias (IP).**

*Constitución Política, artículo 209. Ley 80 de 1993, artículos 23 y 26 numeral 3°. Ley 42 de 1993, artículo 8°. Ley 1474 de 2011, artículo 118, literal b. Ley 610 de 2000, artículo 6° y Decreto 1510 de 2013, artículo 20.*

El Ministerio de Educación Nacional suscribió en el Departamento del Meta, el Contrato No. 411 del 12 de febrero de 2015 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y EL BIENESTAR FAMILIAR "CODESBIF, por \$6.841 millones, con el objeto de. *“Implementar y ejecutar el Plan de Alimentación Escolar en el Departamento del Meta, en los Municipios NO certificados”*, estableciendo los valores de \$971 para ración complemento alimentación am - pm 2015 y \$1.320 para ración almuerzo.

El municipio de Acacias ejecutó el Convenio de Asociación N° 201 de 2015, firmado el 14 de agosto de 2015, con la Corporación Comunidad de Vida “TEKOA CORP”, con aportes por la Alcaldía de \$2.274,8 millones y por la Corporación de \$341.2 millones, liquidado el 18 de diciembre de 2015, por \$1.928,3 millones, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos para la elaboración de complemento nutricional modalidad de almuerzo en caliente para los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales del municipio de acacias meta”*, en el cual se establece el precio como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 25  
Valor de las raciones según convenio 201 de 2015

Tipo de Ración	Cantidad de Raciones Día	Costo Total Ración	Número de días Convenio	Valor Total Raciones (Millones de pesos)
Complemento nutricional modalidad almuerzo con un aporte calórico del 35 al 40% en el área urbano de Acacias.	4952	\$4.167	70	\$1.444,5
Complemento nutricional modalidad almuerzo con un aporte calórico del 35 al 40% en el área rural de Acacias.	2791	\$4.250	70	\$830,3
Valor Total del Proyecto				\$2.274,8

Fuente: Convenio de Asociación 201 de 2015.

Teniendo en cuenta los estudios previos, estudios de mercado, propuesta del proponente, minuta del convenio 201 de 2015, minuta del contrato 411 de 2015 firmado por el MEN y los Lineamientos Técnico Administrativo del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de abril de 2015, se tiene lo siguiente:

Tabla 26  
Cálculo mayor valor pagado en el convenio 201 de 2015

Valor liquidado según E.T. N.C.			
Contrato N°	Raciones liquidadas	Valor neto ración minuta E.T.N.C.	Valor liquidado y pagado
201 - 2015 URBANO	284.875	\$ 3.771,00	\$ 1.074.263.625,00
201 - 2015 RURAL	174.405	\$ 3.846,00	\$ 670.761.630,00
Valor Pagado			\$ 1.745.025.255,00
Valor liquidado según CGR			
Contrato N°	Raciones a liquidar	Valor neto ración minuta MEN	Valor a liquidar
201 - 2015 URBANO	284.875	\$ 1.320,00	\$ 376.035.000,00
201 - 2015 RURAL	173.349	\$ 1.320,00	\$ 228.820.680,00
Valor a Pagar			\$ 604.855.680,00
Posible Mayor Valor Pagado			
Contrato N°	Valor liquidado según E.T. N.C.	Valor a liquidar según CGR	Diferencia
201 - 2015	1.745.025.255	\$ 604.855.680,00	\$ 1.140.169.575,00

E.T. N.C.--->Ente Territorial No Certificado. CGR---> Contraloría General de la República.

Fuente: Papeles de Trabajo Equipo Auditor, Contraloría General de la República

El valor neto de la ración tanto urbana como rural entregada por el Municipio, se determinó descontando los impuestos de ley aplicados por el ente territorial y se comparó con el valor establecido por el MEN para este tipo de raciones en el mismo municipio.

En los estudios previos, estudios de mercado, propuesta presentada por la Corporación Comunidad de Vida “TEKOA CORP”, y la minuta contractual que forman parte integral del Convenio de Asociación No. 201 de 2015, así como en los informes de ejecución y de supervisión, no se evidenció el sustento técnico financiero que determine un mayor valor del complemento nutricional modalidad almuerzo en caliente, que justificara el mayor valor contratado por ración de \$2.451, para la zona urbana y de \$2.526, para la zona rural.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y etapa pre contractual, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Convenio de Asociación No. 201 de 2015, para lo cual se hace necesario establecer si se podría llegar a ocasionar lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, al trasgredir los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al igual que la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º que establece: “*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ... sic*”, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”

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

La entidad en su respuesta manifiesta, entre otras cosas lo siguiente:

*Mediante oficio No. 1060-21 del 21 de octubre de 2016, firmado por la Secretaria Social de Educación, Cultura y Deportes recibido en esta Gerencia Departamental, con oficio 2016ER0108608, el día 25 de octubre de 2016, la Secretaría dio la siguiente respuesta:*

*Frente a esta observación referida en este numeral es importante aclarar que una vez verificado el contrato No. 411 de 2015, fue suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Corporación Social y el Bienestar familiar CODESBIF, y no entre el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento del Meta, como se argumenta en el oficio.*

*Así mismo, y una vez revisado el contenido del contrato de la referencia específicamente en el cuadro de consideraciones, se evidencia que se celebró un contrato de aporte, en modalidad de contratación directa, encontrando su fundamento en el parágrafo 4 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, que a la letra reza:*

*El Ministerio de Educación Nacional cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos establecidos para su prestación para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del programa.*

*Así las cosas, y teniendo en cuenta la modalidad del contrato celebrado, se puede observar que obedece a un aporte de la nación por ración almuerzo y por ración complementos alimentarios.*

*El contrato referenciado por ustedes, no pudo ser verificado en el portal [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co), solo se encontró la minuta suscrita en la página web del Ministerio de Educación Nacional, sin soportes ni documentos previos.*

*Para efectos del Convenio de Asociación 201 de 2015, la administración municipal adelantó los requisitos previos para la estimación del valor por ración reconocido en la minuta, en virtud del cumplimiento de las disposiciones legales para la suscripción de este tipo de Convenios, información que reposa en el expediente del proceso contractual.*

El argumento de la Entidad no desvirtúa el hallazgo, teniendo en cuenta que en la respuesta no se evidencia el sustento técnico financiero que determine una mejora del complemento nutricional modalidad almuerzo en caliente, que justificara el mayor valor contratado por ración, como tampoco se anexan soportes que justifiquen ese incremento de precios.

Hallazgo con solicitud de apertura de Indagación Preliminar con el fin de verificar si existió mejora en la minuta suministrada a los beneficiarios del programa y lo demás que se requiera para establecer el daño fiscal.

### **Hallazgo 17. Continuidad de cobertura PAE 2016 (D)**

Ley 1176 de 2007, Título IV, Asignaciones Especiales, Capítulo I. Asignaciones Especiales para Alimentación Escolar, Artículos 16, parágrafo único y Artículo 19. Decreto 111 de 1996, artículos 13 y 14. Resolución 16432 de 2015, Artículo Primero, Capítulo 4, Literal 4.2.

Para el primer semestre de 2016, la alcaldía de Acacias, no contrató la prestación del servicio de Alimentación Escolar para las Instituciones Educativas Oficiales, no obstante que, a 31 de diciembre de 2015, en las cuentas de ahorro-Convenio Alimentación Escolar, del Banco Bogotá y Banco Popular, contaba con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones en cuantía de \$3.747,4 millones y \$37,5 millones respectivamente.

El Programa PAE nace como una estrategia de la política pública del MEN, para contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial para ampliación de cobertura escolar. Por su parte, las entidades territoriales no certificadas deben ejecutar los recursos dispuestos para tal fin, es así que el municipio de Acacias los incluyó en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “*Para vivir bien*”, aprobado por Concejo Municipal mediante el Acuerdo 394 de 2016. Sin embargo, y no obstante contar con los recursos, no ejecutó el programa PAE, afectando a los estudiantes, especialmente de estratos 1 y 2, incumpliendo el objeto de esta política pública. Es de anotar que ese municipio, durante el primer semestre de 2016, presentó una deserción escolar que alcanzó el 8.02%<sup>3</sup>.

Lo anterior debido a la falta de gestión administrativa y financiera por parte del Ente Territorial, por consiguiente, no se brindó la continuidad del PAE a dichas Instituciones, en cumplimiento al Artículo 16, parágrafo único de la Ley 1176 de 2007, viéndose afectados 6.708 estudiantes que no fueron atendidos por la Gobernación del Meta de un total de 16.077 estudiantes, que equivale al 41.7%.

La entidad manifiesta lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta el cambio de periodo constitucional, los tiempos requeridos para los procesos de actualización de los proyectos de inversión, los resultados del cierre fiscal*

---

<sup>3</sup> Información reportada por la Secretaría de Educación Departamental del Meta (13 octubre 2016)

*vigencia 2015 y la realización de una etapa diagnóstica de la infraestructura, equipos y menajes con que cuentan los comedores escolares, actividades que se realizaron en sitio, en cada Institución Educativa, diagnóstico que arrojó condiciones no favorables ni aptas para la prestación inmediata del servicio de alimentación, en cuanto a la manipulación e inocuidad de las materias primas a utilizar. (Se anexa soportes de las visitas realizadas en medio físico y magnético).*

*Ante las anteriores consideraciones, esta administración determinó viable y prudente realizar los ajustes y reparaciones locativas que respondieran a las condiciones mínimas para la prestación del servicio de alimentación escolar, de tal forma esta decisión garantiza que con estas reparaciones se redujera el riesgo de contaminación de alimentos, lo que conlleva que así mismo se disminuya el riesgo de intoxicación y/o alteración de la salud de los beneficiarios del programa de alimentación escolar.*

*Frente al porcentaje de deserción escolar (3%), este obedece a múltiples factores entre ellos transporte escolar, alimentación escolar, cierre de Instituciones educativas, bajo ingreso per cápita, traslado del núcleo familiar a otro municipio y/o ciudad, por tanto, la afirmación contenida en el documento no obedece exclusivamente a la prestación de servicio de alimentación escolar.”*

El argumento de la Entidad no desvirtúa la observación, teniendo en cuenta que, de acuerdo con información estadística allegada por la Secretaría de Educación Departamental, vía correo electrónico del 13 de octubre de 2016, el porcentaje de deserción en las Instituciones Educativas del Municipio de Acacías, para el primer semestre de 2016, fue del 8.02%, situación que influye también al no haber ejecutado el Programa de Alimentación Escolar a los niños, niñas y adolescentes de las I.E Oficiales. Igualmente, la Resolución No. 16432 del 02 de octubre de 2015 “Lineamientos Técnico – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE, establecen que se debe garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar, situación que no se evidenció en este municipio.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

#### **4.3.3. Municipio de Granada**

La administración municipal durante la vigencia 2015, aforó la suma de \$ 242.6 millones; valor superado por el recaudo en \$ 243.1 millones provenientes del SGP, con destino al cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE; de los cuales se comprometieron y ejecutaron \$230.18 millones.

El municipio de Granada ejecutó el Convenio N° 210.29.28.05 de 2015, firmado el 30 de enero de 2015, con la Fundación Señal Social, con aportes por la Alcaldía de \$221,5 millones, con una primer adición de \$38,8 millones y una segunda

adición de \$2,0 millones, para un valor total del contrato con aportes de la Administración Municipal de \$262,3 millones, liquidado el 17 de noviembre de 2015, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos para la elaboración de complemento nutricional modalidad de almuerzo en caliente para los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales del municipio de acacias meta”, con recursos del Sistema General de Participaciones, convenio que fue objeto de revisión. Durante el primer semestre de 2016, la Administración Municipal no suscribió contratación para cumplir con el Programa de Alimentación Escolar.

Por lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con las visitas realizadas a las Instituciones educativas, en el mes de septiembre de 2016, por la CGR, se tiene:

### **Hallazgo 18. Cumplimiento Programa PAE – Municipio de Granada (D).**

*Decreto 1852 de 2015, Artículo 2.3.10.3.4 “El Ministerio de Educación Nacional coordinará las actividades con los actores del PAE para el cumplimiento de los lineamientos y objetivos del programa y brindará asesoría a las entidades territoriales sobre las acciones, actividades y proyectos que se implementen o desarrollen.*

*Con el fin de garantizar la oportunidad, continuidad y adecuada ejecución del Programa y la prestación del servicio, el Ministerio de Educación Nacional podrá ordenar acciones o medidas administrativas, técnicas y operativas que deben adoptar las entidades territoriales, los operadores, los rectores y en general los actores del sistema educativo.*

*Resolución 16432 del 2 de octubre 2015, Artículo 3.4, Literal a.*

La Alcaldía Municipal de Granada - Meta, para el primer semestre de 2016, no evidencia el cumplimiento de la Resolución 16432 de 2015 numeral 3.4 respecto a las competencias de las entidades territoriales no certificadas, literal a): “Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar”, teniendo en cuenta que no ejecutó contratación para suplir las necesidades de alimentación escolar en las Instituciones Educativas entre los meses de enero a junio de 2016, viéndose afectados 11.252 estudiantes, de un total de 15.288 estudiantes, que equivale al 73.6%.

El Programa PAE nace como una estrategia de la política pública del MEN, para contribuir con el acceso y la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial para ampliación de cobertura escolar. Por su parte, las entidades territoriales no certificadas deben ejecutar los recursos dispuestos para tal fin, es así que el municipio de Granada los incluyó en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “Granada cultivando desarrollo”, aprobado por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo

013 de 2016. Sin embargo y no obstante contar con los recursos, no ejecutó el programa PAE, afectando a los estudiantes, especialmente de estratos 1 y 2, incumpliendo el objeto de esta política pública. Es de anotar que ese municipio, durante el primer semestre de 2016, presentó una deserción escolar que alcanzó el 5.18%<sup>4</sup>.

Lo anterior debido a falta de adoptar e implementar políticas administrativas y financieras por parte de la administración, situación que no permitió la prestación del servicio de alimentación escolar a los niños y niñas de los colegios oficiales de este municipio, los cuales fueron atendidos con ración industrializada por parte de la Gobernación del Meta a 4.036 estudiantes.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

### **Hallazgo 19. Cumplimiento Lineamientos PAE - Municipio de Granada – Meta**

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

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

Según los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE de abril de 2015, establece *“la dotación de equipos, menaje y utensilios necesarios para el funcionamiento y operación del PAE, debe garantizarse con los recursos contemplados en la bolsa común y es la ETC quien se responsabiliza de la consecución de estos elementos...sic”*.

---

<sup>4</sup> Información reportada por la Secretaría de Educación Departamental del Meta (13 octubre 2016)

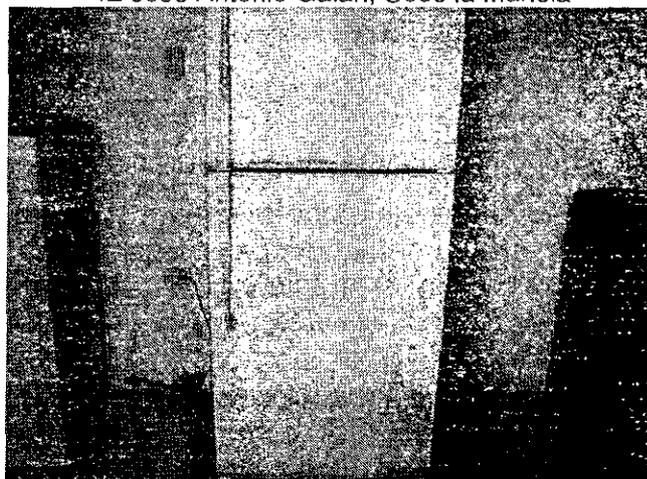
La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83 dice “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...sic”.*

En las visitas realizadas por la Gerencia Departamental Colegiada del Meta de la Contraloría General de la República, en el mes de septiembre de 2016, se evidenció lo siguiente:

- Institución Educativa José Antonio Galán del Centro Poblado Aguas Claras: Menaje insuficiente, deficiente equipos de refrigeración y las neveras están en regular estado.
- Instituto Técnico Industrial de Dosquebradas: No cuenta con suficiente menaje, deficiente equipo de refrigeración y no cuenta con nevera.
- Sede la Mariela de la Institución Educativa José Antonio Galán: Equipos de refrigeración en mal estado (foto 10), como se muestra en la siguiente imagen:

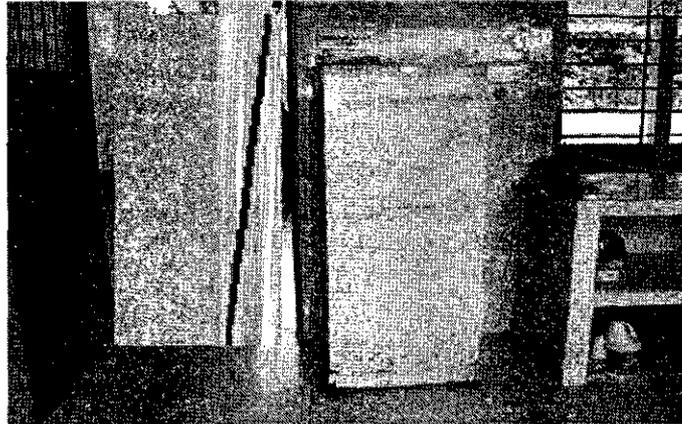
Fotografía No. 26.  
IE José Antonio Galán, Sede la Mariela



Nevera en mal estado

- Escuela Juan XXIII de la Institución educativa José Antonio Galán: Equipo de refrigeración en regular estado (foto 11), como se muestra en la siguiente imagen:

Fotografía No. 27.  
José Antonio Galán



Nevera en mal estado

- Sede el Guape de la Institución Educativa José Antonio Galán: No cuenta con nevera, la que utilizan es de un padre de familia.

La causa de las deficiencias observadas se asocia a la falta de supervisión e intervención del sector educativo y de las entidades territoriales para posibilitar las condiciones de infraestructura requeridas para los comedores escolares. En consecuencia, se afecta el desarrollo del Programa en cuanto a la prestación del servicio en óptimas condiciones físicas, higiénico sanitario y de calidad, como la conservación de los alimentos, poniendo en riesgo la salud de los estudiantes beneficiarios.

- **Atención de denuncias**

Durante el desarrollo del proceso auditor se presentó la denuncia No 2016-99190-80504-D, relacionada con irregularidades presentadas en el Convenio de Asociación 249 de 2015, para el suministro de alimentos a los niños de las escuelas del Municipio de Guamal en el Departamento del Meta.

Es de aclarar que la denuncia en mención fue objeto de análisis y evaluación, a través de dicho convenio, el cual hizo parte de la evaluación en esta Actuación Especial; arrojando como resultado, lo siguiente:

**Hallazgo 20. Mayor valor pagado Convenio de Asociación 249 de 2015  
Municipio de Guamal – Denuncia Ciudadana 2016-99190-80504-  
D. (IP)**

*Constitución Política, artículo 209. Ley 80 de 1993, artículos 23 y 26 numeral 3°. Ley 42 de 1993, artículo 8°. Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 118, literal b. Ley 610 de 2000, artículo 6° y Decreto 1510 de 2013, artículo 20. Resolución 16432 de 2015.*

El Ministerio de Educación Nacional suscribió con el Departamento del Meta, el Contrato No. 411 del 12 de febrero de 2015 con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y EL BIENESTAR FAMILIAR "CODESBIF, por \$6.841 millones, con el objeto de. *“Implementar y ejecutar el Plan de Alimentación Escolar en el Departamento del Meta, en los Municipios NO certificados”*, estableciendo los valores de \$971 para Ración complemento alimentación am - pm 2015 y \$1.320 para Ración Almuerzo.

El municipio de Guamal ejecutó el Convenio N° 249 de 2015, firmado el 05 de octubre de 2015, con la Corporación para el desarrollo humano integral y sostenible, con aportes por la Alcaldía de \$410,8 millones, liquidado el 17 de noviembre de 2015, cuyo objeto fue *“Implementación de complemento y refuerzo nutricional, para los estudiantes de primaria y secundaria del municipio de Guamal – Meta”*, en el cual se establece el precio como se muestra en la tabla No. 27.

Tabla 27.  
Valor de las raciones según Convenio 249 de 2015

Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Días	Valor Total	CDP
1	Complemento nutricional modalidad desayuno en el área urbana.	Ración	903	3.241	29	\$84,9	2015-00698
2	Complemento nutricional modalidad desayuno en el área rural.	Ración	350	3.461	29	\$35,1	2015-00698
3	Complemento nutricional modalidad almuerzo en el área urbana.	Ración	904	3.894	29	\$102,1	2015-00698
4	Complemento nutricional modalidad almuerzo en el área rural.	Ración	350	3.999	29	\$40,6	2015-00698
<b>Subtotal</b>						<b>\$262,7</b>	
Ítem	Descripción	Unidad	Cantidad	Valor Unitario	Días	Valor total	CDP
1	Suministro de refuerzos nutricionales (refrigerios) a los estudiantes del área urbana	Ración	1.344	3.800	29	\$148,1	2015-00701

Fuente: Convenio de Asociación 249 de 2015. Total en millones.

Teniendo en cuenta los estudios previos, propuesta del proponente, minuta del convenio 249 de 2015, minuta del Contrato 411 de 2015 firmado por el MEN y los Lineamientos Técnico Administrativo del Programa de Alimentación Escolar – PAE, de octubre 02 de 2015, se calculó el mayor valor pagado (Tabla No. 28).

Tabla 28.  
 Cálculo mayor valor pagado en el convenio 249 de 2015  
 Cifras en pesos

VALOR LIQUIDADADO SEGÚN E.T. N.C.			
ITEM DEL CONTRATO	RACIONES LIQUIDADAS	VALOR NETO RACION MINUTA E.T.N.C.	VALOR LIQUIDADADO Y PAGADO
Complemento nutricional modalidad desayuno en el area urbana	21.886	2.949,31	64.548.598,66
Complemento nutricional modalidad desayuno en el area rural	11.490	3.149,51	36.187.869,90
Complemento nutricional modalidad almuerzo en el area urbana	39.246	3.543,54	139.069.770,84
Complemento nutricional modalidad almuerzo en el area rural	2.670	3.639,09	9.716.370,30
Suministro de refuerzos nutricionales (refrigerios) a los estudiantes del area urbana	35.856	3.458,00	123.990.048,00
<b>VALOR PAGADO</b>			<b>373.612.657,70</b>
VALOR LIQUIDADADO SEGÚN CGR.			
ITEM DEL CONTRATO	RACIONES A LIQUIDAR	VALOR NETO RACION MINUTA MEN	VALOR LIQUIDADADO A PAGAR
Complemento nutricional modalidad desayuno en el area urbana	21.886	\$ 1.320,00	\$ 28.889.520,00
Complemento nutricional modalidad desayuno en el area rural	11.490	\$ 1.320,00	\$ 15.166.800,00
Complemento nutricional modalidad almuerzo en el area urbana	39.246	\$ 1.320,00	\$ 51.804.720,00
Complemento nutricional modalidad almuerzo en el area rural	2.670	\$ 1.320,00	\$ 3.524.400,00
Suministro de refuerzos nutricionales (refrigerios) a los estudiantes del area urbana	35.856	\$ 971,00	\$ 34.816.176,00
<b>VALOR A PAGAR</b>			<b>\$ 134.201.616,00</b>
Posible mayor valor pagado			
Contrato N°	Valor liquidado según E.T. N.C.	Valor liquidado según CGR.	Diferencia
Convenio de Asociación 249 De 2015	373.512.657,70	134.201.616,00	239.311.041,70

Observaciones: E.T.N.C.-->Ente Territorial No Certificado. C.G.R.-->Contraloría General de la República.

El valor neto de la ración tanto urbana como rural entregada por el Municipio, se determinó descontando los impuestos de ley aplicados por el Ente Territorial y se comparó con el valor establecido por el MEN para este tipo de raciones en el mismo municipio.

En los estudios previos, propuesta presentada por la Corporación para el desarrollo humano integral y sostenible y la minuta contractual que forman parte integral del Convenio de Asociación No. 249 de 2015, así como en los informes de ejecución y de supervisión, no se evidenció el sustento técnico financiero que

determine un mayor valor del complemento nutricional modalidad desayuno en área urbana y rural; almuerzo en área urbana y rural; refrigerio en área urbana, que justificara el mayor valor contratado por ración de \$1.629,31 y \$1.829,51; \$2.223,54 y \$2.319,09; \$2.487, respectivamente.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y etapa pre contractual, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del Convenio de Asociación No. 201 de 2015, para lo cual se hace necesario establecer si se podría llegar a ocasionar lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, al trasgredir los principios de economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al igual que la Ley 42 de 1993 en su artículo 8º que establece: “*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, ...sic*”, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.”

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

precontractual como elementos necesarios para la realización del contrato.

La entidad, en respuesta a la comunicación de observaciones, manifestó lo siguiente:

*De conformidad con la información que reposa en los archivos de la entidad, puede concluirse que la comparación que se hace del convenio 245 de 2015 ejecutado por el Municipio de Guamal Meta y el convenio 411 de 2015 ejecutado por el Departamento del Meta a través de CODESBIF, resulta por lo menos desafortunada, pues no existe punto de comparación de las condiciones contractuales, y calidad de los complementos suministrados por unos y otros.*

*La baja calidad de los alimentos y las precarias condiciones de ejecución del contrato por parte de CODESBIF se evidencia en los informes presentados por la persona que a través del contrato No. 034 de 2015 estaba encargada de hacer seguimiento a dicho proyecto, de los cuales se extrae falencias tales como.....(sic)*

*Revisado el expediente relativo al Convenio 245 de 2015, se advierte una ejecución óptima del convenio, y condiciones que lo diferencian diametralmente del convenio de la gobernación tales como el municipio no cobraba cuota a los estudiantes, pagaba salario mínimo con todas sus prestaciones legales a las manipuladoras, con cargo al convenio se asumía todos los insumos necesarios para el funcionamiento de los comedores (gas, jabón, elementos de aseo etc.) asumía el costo del menaje faltante, e incluso asumía adecuaciones locativas mínimas necesarias para el buen funcionamiento, los menús entregados no tienen el más mínimo rasero de comparación en cuanto cantidad, variedad, calidad, acogida por parte de los estudiantes (esto se manifiesta recurrentemente por los estudiantes, rectores y padres de familia), se entregó alimentos de primera calidad frente a lo cual no hubo queja alguna, también realizó procesos de capacitación sobre hábitos alimenticios.*

*Todos estos aspectos de calidad no son tenidos en cuenta en su observación, y deberían valorarse previamente, toda vez que influyen en el valor de la ración, el cual fue fijado de manera objetiva y sustentada en el marco de formulación del proyecto que sustentó la celebración del convenio cuyos soportes reposan en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, y que serán explicados a continuación, manteniendo un análisis comparativo entre los dos acuerdos contractuales a que se refiere su escrito.*

Villavicencio, 20 de octubre de 2016

- 1. En la primera hoja del informe, manifiestan que el MEN suscribió con el Departamento del Meta el Contrato No. 411 de 12 de febrero de 2015 con la corporación para el desarrollo social y bienestar familiar CODESBIF. Según lo expuesto dentro del oficio manifiestan que manejan los siguientes valores para las raciones:*

Concepto	Valor
Ración complemento alimentación am - pm 2015	971
Ración almuerzo	1.320

Fuente: Contrato N° 411 de 2015 – MEN

*En el municipio de Guamal se estaban entregando raciones de complemento alimentación am — pm y de almuerzo por parte del bienestar familiar, a lo que tenemos que decir como primera medida que el pago de las manipuladoras de alimentos no está de acorde con el código sustantivo del trabajo, sino que se les pagaba una cuota de cooperación de \$ 100 por ración entregada. Esto quiere decir que en escuelas como El Retiro o El Danubio que son de 11 estudiantes, estas manipuladoras de alimentos les pagaban la suma de aproximadamente \$22.000 mensuales.*

*Por otra parte, con la modalidad de contratación utilizada que es por cooperación las manipuladoras de alimentos no tenían derecho a seguridad social ni prestaciones sociales, sumas que lo regulado en la ley resultan obligatorios y tienen un valor bastante considerable.*

*Adicional a esto una vez se inició la operación por parte del Municipio las manipuladoras de alimentos y los estudiantes recibieron con beneplácito porque se mejoró la ración entregada y las manipuladoras de alimentos se les dio un trato digno y justo en su contratación....sic*

El argumento de la Entidad no desvirtúa el hallazgo, teniendo en cuenta que la Administración Municipal se limita a realizar críticas al Contrato 411 de 2015, ejecutado por el MEN. Igualmente lo plasmado en el oficio de respuesta a la observación no corresponde a los soportes del expediente contractual del convenio de asociación 249 de 2015, toda vez que el escrito presuntamente fue realizado en la vigencia 2016 donde hubo cambio de administración y a la fecha de esta validación no se dio respuesta a la solicitud de la fiel copia del original de los estudios de costos del gramaje de los menús, habida cuenta que esta rubricado por la actual Secretaría de Desarrollo Económico y Social de la Alcaldía.

Hallazgo para el cual se aprobó dar inicio a una Indagación Preliminar con el fin de verificar si existió mejora en la minuta suministrada a los beneficiarios del programa y lo que se requiera para establecer el daño fiscal.

ANEXD 2. DIFERENCIAS EN SDPORTES DE CUENTAS MENSUALES (HALLAZG D 7)

RACIÓ INDUSTRIALIZADA AM

\$ 1.384

MES	IE	SEDE	DIAS	CA	RE	PA	CUENTA	REAL	DIFERENCIA	VR DIFEREN	OBSERVACIÓN
Enero	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	5	279	278	229	1390	1180	298	396.660	
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	5	315	318	315	1676	1490	115	156.860	23 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Nueva Colombia	5	132	132	132	560	648	28	27.260	4 No Matriculados
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	6	193	193	0	966	0	666	1.316.266	No existen PA
	Isaac Tacha Niño	Reliquia	5	352	0	352	1768	0	1760	2.496.640	No existen PA
Febrero	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	20	278	278	220	5560	4408	1180	1.692.240	
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	26	315	316	316	6380	6740	566	763.648	28 No Matriculados
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	20	193	163	0	3668	0	3860	5.265.640	No existen PA
	Colegio Guillermo Carne Isaza	Nueva Santa María Alta	20	26	25	25	580	476	26	34.100	La RE solamente registran 18 días
	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	13	278	278	228	3614	2660	764	1.628.466	
Marzo	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	13	316	316	316	4096	3786	299	487.836	29 No Matriculados
	Colegio Deptal La Esperanza	Escuela de Sordos	13	34	34	34	442	326	117	168.666	6 estudiantes sin registre de asistencia
	Colegio Jorge Eliécer Gaitán Ayala		13	974	974	960	12682	9650	3112	4.244.769	PA registran 668 estudiantes: 728 asistencia total, 26 solamente 6 días, 200 sin asistencia
	Centro Educativo Luis F. Gómez Niño		13	407	407	487	5291	4956	326	443.380	PA faltan registros 181 a 126
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	13	183	193	0	2588	0	2509	3.422.276	No existen PA
Abril	Rural Vanguardia		13	336	336	326	4366	4226	130	177.320	
	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	18	276	278	228	2780	2200	688	791.120	
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	10	315	315	316	3160	2930	220	300.088	22 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Topacio	10	81	61	61	618	660	60	81.840	6 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Central	10	445	446	445	4460	4200	260	341.000	PA faltan registros 401 a 425
Mayo	Colegio Centauros	La Cecilia	16	69	69	69	767	698	177	241.028	Error en la Cuenta
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	10	193	163	0	1930	0	1830	2.632.628	No existen PA
	Colegio Deptal Catumare	Nuevo Horizonte	12	220	220	226	2640	2638	2	2.728	Reglón 8 con 10 días de asistencia
	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	14	278	278	220	3892	3080	812	1.107.568	
	Colegio Jorge Eliécer Gaitán Ayala		14	874	974	974	13836	13411	226	306.900	Registros 128 a 160 con 6 días de asistencia
Junio	Técnica Marco Fidel Suárez	Villa Julia	14	199	199	0	2796	8	2788	3.808.164	PA sin el lleno de asistencia
	Guillermo Niño Medina	La Primavera	14	164	164	0	2166	0	2166	2.940.784	No existen PA
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	14	183	193	0	2702	0	2702	3.665.629	No existen PA
	Colegio Guillermo Carne Isaza		14	375	376	376	6260	0	6260	7.161.000	Planillas de asistencia sin firmar
	Unidad Educativa Apiay	Santa Rosa de Río Negro	14	336	336	326	4880	4568	148	190.880	
Junio	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	12	276	278	220	3336	2640	696	949.344	
	Colegio Técnico Francisco de Paula Santander	Policarpa Salavarrista	12	326	326	0	3912	0	3912	5.336.868	Planillas de asistencia sin firmar
	Guillermo Niño Medina	La Primavera	12	164	164	61	1846	732	1116	1.622.224	93 estudiantes no registran asistencia
	Alfonso López Pumarejo	Rincón de Pompeya	12	163	193	0	2316	0	2316	3.168.024	No existen PA
SUBTOTAL										\$ 66.376.484	

NOTA: Para el cálculo del valor de la diferencia se toma el precio establecido en el contrato N° 263 de 2016 para la ración industrializada, fijado en \$ 1.384

RACIÓ INDUSTRIALIZADA PM

\$ 1.384

MES	IE	SEDE	DIAS	CA	RE	PA	CUENTA	REAL	DIFERENCIA	VR DIFEREN	OBSERVACIÓN
Enero	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Topacio	6	58	58	58	298	210	80	109.120	16 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	6	64	64	94	320	295	26	34.188	6 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Nueva Colombia	5	139	139	139	696	656	40	54.660	9 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Topacio	20	58	58	58	1168	840	320	436.480	16 No Matriculados
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	28	60	64	84	1266	1188	188	138.460	5 No Matriculados
Febrero	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres		20	421	421	421	8420	8240	160	245.620	8 No asistencia, 2 No Matriculados, 1 repetido
	Jorge Eliécer Gaitán Ayala	Atanasio Girardot	20	397	387	326	7748	6608	1240	1.681.360	
	Técnica Marco Fidel Suárez		20	239	239	239	4780	4760	20	27.280	Reglón 238 sin registro de estudiante
	Germán Arangué		20	586	686	678	11980	11488	500	682.600	No hay registros de 1 al 26
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Topacio	13	58	58	58	754	646	208	282.712	15 No Matriculados
Marzo	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	13	64	64	64	832	757	65	86.668	5 No Matriculados
	Técnica Marco Fidel Suárez		13	238	236	239	3187	3094	13	17.732	Reglón 238 sin registro de estudiante
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Topacio	10	58	0	59	680	0	690	781.120	18 No Matriculados, sin RE
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	10	64	64	64	640	690	50	68.280	6 No Matriculados
	Jorge Eliécer Gaitán Ayala	Esc. San Carlos	18	130	139	130	1388	269	1850	1.432.286	solamente reportan asistencia 26 estudiantes
Abril	Técnica Marco Fidel Suárez		10	239	239	236	2390	2390	10	13.640	Reglón 238 sin registro de estudiante
	Colegio Técnico Francisco de Paula Santander	Francisco de Miranda	18	243	216	243	2438	1215	1216	1.667.260	
	Técnica Marco Fidel Suárez		14	239	239	236	3346	3332	14	19.096	Reglón 238 sin registro de estudiante
	Técnica Marco Fidel Suárez		12	239	239	239	2868	2866	12	16.368	Reglón 239 sin registro de estudiante
	Instituto Técnico Industrial	Fidel Augusto Rivera	12	211	211	211	2632	2378	156	212.784	Reglones 198 a 280 sin registro de asistencia
SUBTOTAL										\$ 8.817.692	

NOTA: Para el cálculo del valor de la diferencia se toma el precio establecido en el contrato N° 263 de 2016 para la ración industrializada, fijado en \$ 1.384

RACIÓ SERVIDA EN SITIO - ALMUERZO

\$ 2.338

MES	IE	SEDE	DIAS	CA	RE	PA	CUENTA	REAL	DIFERENCIA	VR DIFEREN	OBSERVACIÓN
Enero	Colegio Deptal Gilberto Álzate Avendaño	Villa Bolívar	5	180	100	99	600	696	5	11.680	
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	San Antonio de Padua	13	173	173	173	2249	2243	6	14.028	2 estudiantes con 3 inasistencias
Marzo	Sinán Bolívar		13	120	120	120	1668	1492	88	168.884	17 estudiantes con 4 inasistencias
	Alfonso López Pumarejo	Antonio Nariño	13	73	0	73	949	0	849	2.218.762	No existe RE
	Guillermo Carne Isaza	Nueva Servita	13	26	29	26	377	326	52	121.676	
	Colegio Deptal Catumare	San Jorge	10	144	144	144	1440	260	1190	2.782.229	PA 11 estudiantes con asistencia
	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	San Antonio de Padua	10	173	173	173	1730	180	1838	3.618.940	PA 10 estudiante con asistencia
Abril	Colegio Técnico Francisco de Paula Santander	Francisco de Miranda	10	160	160	160	1600	800	800	1.670.408	la RE y PA registran 6 días
	Colegio General Carlos Albán		10	388	8	388	3000	0	3080	7.014.080	RE sin firmar
	Colegio Básico Buenos Aires		10	100	100	100	1000	760	260	684.600	Registro 61 a 75 sin registro de asistencia
Mayo	Colegio Deptal Narciso José Matus Torres	Manantial	10	180	180	180	1880	1796	4	9.362	Registro 49 con 4 inasistencias
	Colegio Técnico Francisco de Paula Santander	Policarpa Salavarrista	12	166	106	9	1286	8	1260	2.946.888	PA sin asistencia
Junio	Unidad Educativa Piaya Rica	Villa Lerena	12	100	180	100	1288	988	388	781.400	PA per 11 días
SUBTOTAL										\$ 22.243.732	
TOTAL										\$ 66.636.804	

NOTA: Para el cálculo del valor de la diferencia se toma el precio establecido en el contrato N° 263 de 2016 para la ración servida en sitio - almuerzo, fijado en \$ 2.338

## ANEXOS

### Matriz de Hallazgos

N°	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA					
		A	D	IP	F	PAS	Valor en millones
1	Entrega complemento alimentario – Ración industrializada en Instituciones Educativas.	X	X				
2	Cumplimiento Lineamientos Técnico Administrativos.	X	X				
3	Mayor valor Contrato 1101 de 2015.	X		X			
4	Mayor valor Contrato 767 de 2015	X	X		X		140,1
5	Ejecución de Recursos PAE	X	X				
6	Mayor valor Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015	X	X				
7	Soportes cuentas mensuales Contrato de Prestación de Servicios N° 263 de 2015	X	X				
8	Requisitos de Habilitación	X	X				
9	Liquidación Convenio 830 De 2014	X					
10	Ejecución Contrato 1507 de 2015	X	X		X		617,04
11	Lineamientos Técnicos PAE	X	X				
12	Infraestructura Educativa PAE (Comedores, Cocinas y Bodegas) de las IE de Puerto Gaitán	X	X				
13	Conformación Comités Alimentación Escolar en las IE de Puerto Gaitán	X	X				
14	Continuidad de cobertura PAE 2016	X	X				
15	Cumplimiento Lineamientos - Municipio de Puerto Gaitán – Meta	X					
16	Mayor valor pagado Convenio de Asociación 201 de 2015 - Municipio de Acacias	X		X			
17	Continuidad de cobertura PAE 2016	X	X				
18	Cumplimiento AE – Municipio de Acacias	X	X				
19	Cumplimiento Lineamientos PAE - Municipio de Granada – Meta	X					
20	Mayor valor pagado Convenio de Asociación 249 de 2015 Municipio de Guamal – Denuncia Ciudadana 2016-99190-80504-D	X		X			
<b>Total</b>		<b>20</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>2</b>		<b>757,15</b>