

## INFORME RESULTADOS

**ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE- Y  
PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA Y  
LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE CALI, GUADALAJARA DE BUGA,  
TULUÁ Y PALMIRA  
VIGENCIAS 2015 – PRIMER SEMESTRE 2016**

**CGR-CDSS No. 26**  
**Noviembre de 2016**

**INFORME RESULTADOS**  
**ACTUACIÓN ESPECIAL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE- Y**  
**PAQUETES NUTRICIONALES DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA Y**  
**LOS MUNICIPIOS DE SANTIAGO DE CALI, GUADALAJARA DE BUGA,**  
**TULUÁ Y PALMIRA**  
**VIGENCIAS 2015 – PRIMER SEMESTRE 2016**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General de la República	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisor Nivel Central	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Responsable de la Actuación	Gloria Marcela Ramírez Maldonado
Contralora Provincial Gerencia	Jenny Rivera Camelo
Supervisora Encargada	Sandra Patricia López Sarria
Equipo Auditor	Liliana Anaya Gutiérrez (Líder) María Fabiola Cotazo Yalis Amparo Viáfara Romero María del Pilar Rodríguez Bustacaro Luz Janeth Moreno Ochoa Elsa Emir Guerrero Quiñonez Martha Torres Conde Javier Parra Peña Yeimy Andrés Arteaga Guerón (Apoyo)

## 1. TABLA DE CONTENIDO

1.	TABLA DE CONTENIDO.....	3
2.	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....	4
3.	HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS .....	6
3.1.	CONTRATACIÓN .....	6
3.1.1.	Operadores .....	6
3.1.2.	Modalidades de Contratación .....	7
4.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	9
4.1.	HALLAZGOS .....	11
4.2.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	12
5.	CONCLUSIONES Y RESULTADOS .....	13
5.1	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.....	13
5.1.1	Vigencia 2015 .....	13
5.1.2	Ejecución Presupuestal 2016.....	14
5.1.3	Contratación .....	16
5.2	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI.....	71
5.2.1	Ejecución Presupuestal.....	72
5.2.2	Contratación .....	75
5.3.	MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA.....	113
5.3.1	Ejecución de Recursos PAE.....	113
5.3.2	Contratación .....	115
5.4.	MUNICIPIO DE TULUÁ .....	180
5.4.1	Ejecución de recursos programa PAE.....	180
5.4.2	Convenios MEN – Municipio de Tuluá.....	181
5.4.3	Ejecución de recursos del PAE.....	182
5.5	MUNICIPIO DE PALMIRA .....	206
5.5.1.	Ejecución presupuestal.....	207
5.5.2	Contratación .....	208
5.6	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.....	242
5.6.1	Ejecución presupuestal recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar - PAE - vigencia 2015. Departamento del Valle del Cauca.....	242
6.	HECHOS SUBSECUENTES .....	250
6.1	GOBERNACIÓN .....	250
6.2.	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI .....	285

84111-

Doctora  
DILIAN FRANCISCA TORO TORRES  
Gobernadora  
Carrera 6 entre calles 9 y 10  
Edificio Palacios de San Francisco  
Santiago de Cali - Valle del Cauca

Señores  
ALCALDES MUNICIPALES  
Santiago de Cali  
Guadalajara de Buga  
Palmira  
Tuluá

Doctor  
YANETH GIHA TOVAR  
Ministra  
Ministerio de Educación Nacional

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 Nos. 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, emanadas por este ente de control.

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

Evaluar los resultados de la inversión realizada con Recursos del Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías y transferencias efectuadas por el Ministerio de Educación Nacional al Programa de Alimentación Escolar PAE, durante las vigencias 2015 y primer semestre de 2016, en el Departamento del Valle del Cauca y municipios de Cali, Buga, Palmira y Tuluá, así como, paquetes nutricionales para niños de 0 a 5 años y madres gestantes y lactantes.

Los objetivos específicos planteados fueron los siguientes:

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

2. Establecer si, en las vigencias objeto de la Actuación, se cumplieron los lineamientos técnico - administrativos del programa PAE.
3. 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.

Cuadro No.1  
**Ejecución Presupuestal de Gastos Vigencias 2015 y Primer Semestre 2016**

**Vigencia 2015 (Cifras en Millones de pesos)**

ENTE TERRITORIAL	CONTRATACIÓN	AUDITADA	PRESUPUESTO	EJECUTADO	AUDITADO	FUENTE
MEN Valle del Cauca	14.158	13.911	14.158	13.874	13.426	Nacional
Gobernación del valle del Cauca	6.458	0	8.215	5.242	0	Propios
Cali	41.953	41.953	45.263	39.316	39.316	MEN, SGP y propios
Buga	3.978	3.978	4.285	3.325	3.325	MEN, SGP y propios
Tulua	4.750	4.750	5.251	4.656	4.656	MEN, SGP y propios
Palmira	5.547	5.547	5.557	5.409	5.409	MEN, SGP y propios
	<b>76.844</b>	<b>70.139</b>	<b>82.729</b>		<b>66.132</b>	

**Vigencia 2016 Primer Semestre (Cifras En Millones de pesos)**

ENTE TERRITORIAL	CONTRATACIÓN	AUDITADA	PRESUPUESTO	EJECUTADO	AUDITADO	FUENTE
Gobernación del Valle Cauca	12.572	12.572	27.028	12.962	12.962	MEN, SGP y propios
Cali	14.219	14.219	68.125	12.494	12.494	SGP y propios
Buga	3.983	3.983	4.161	1.591	1.591	MEN y SGP
Tulua	4.934	4.934	5.149	2.013	2.013	MEN, SGP y propios
Palmira	6.187	5.596	9.906	4.376	4.376	SGP y propios
	<b>41.895</b>	<b>181.582</b>	<b>114.369</b>		<b>33.436</b>	

Fuente: Información Entidades Territoriales y Cálculo CGR

Para las entidades territoriales objeto de la Actuación Especial en el Departamento del Valle del Cauca, en la vigencia 2015 el presupuesto auditado ascendió a \$66.132 millones, que corresponde al 79,9% del presupuesto total del Programa de Alimentación Escolar para esta vigencia (\$82.729 millones). En 2016 (a junio 30), se auditaron \$33.436 millones asignados a dicho Programa, que equivalen al 29,23% del total presupuestado (\$114.369).

En cuanto a la contratación, en lo concerniente a la vigencia 2015 se auditó el 91,27% de los contratos suscritos (\$70.139 millones de \$76.844 millones). En cuanto al primer semestre de 2016, se auditaron contratos por \$41.895 millones.

### 3. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS

#### 3.1. CONTRATACIÓN

##### 3.1.1. Operadores

En el cuadro siguiente se presenta la información correspondiente a la contratación para los programas objeto de Actuación Especial, relacionada con el Programa de Alimentación Escolar:

Cuadro No.2  
Relación Contratos Programa de Alimentación Escolar. PAE Vigencia 2015

ENTIDAD TERRITORIAL	No. CONTRATO	FUENTE RECURSOS	OPERADOR/ ETC	VALOR	PLAZO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	MODALIDAD
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL	183	Nación	ABASTICOOP	13.911	180	20-ene-15	Convenio
GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA	010-18-0841	PROPIOS	FUNDANAVI	1.339	115	28-may-15	Licitación
	010-18-0839	PROPIOS	FUNECAMIGOS	1.257	115	28-may-15	Licitación
	010-18-0840	PROPIOS	ACCION POR COLOMBIA	1.768	115	28-may-15	Licitación
	010-18-0840	PROPIOS	COOBISOCIAL	1.714	115	28-may-15	Licitación
SANTIAGO DE CALI	4143.0.27.001-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Coop. Abastico de Colombia - ABASTICOOP	5.304	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.002-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Colombia Social	2.239	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.003-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia	6.184	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.004-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Naturaleza y Vida	1.713	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.005-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Corporación Hacia Un Valle Solidario	5.859	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.009-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Coop. Abastico de Colombia - ABASTICOOP	565	98	14-ene-15	Convenio
	4143.0.27.022-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia	6.117	139	06-jul-15	Convenio
	4143.0.27.024-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Colombia Social	2.257	81	06-jul-15	Convenio
	4143.0.27.025-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Colombia Social	3.620	81	06-jul-15	Convenio
	4143.0.27.023-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Naturaleza y Vida	1.774	81	06-jul-15	Convenio
4143.0.27.021-2015	MEN, SGP y PROPIOS	Corporación Hacia Un Valle Solidario	6.189	81	06-jul-15	Convenio	
BUGA	SEM-1900-001-2015	MEN, SGP y PROPIOS	FUNDANAVI	3.978	172	16-feb-15	Contrato de Suministro por
TULUA	310.16.01.03 de 2015	MEN,	Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	1.721	78	30-ene-15	Convenio
	310.16.01.43 de 2015	MEN, SGP y PROPIOS	Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	3.029	92	23-jun-15	Convenio
PALMIRA	MP-09-2015	SGP, MEN y RECURSOS PROPIOS	Corporación Hacia Un Valle Solidario	3.328	117	09-ene-15	Contrato de Suministro por Licitación
	MP-518-2015	SGP y MEN	Corporación Hacia Un Valle Solidario	2.219	76	23-jul-15	Contrato de Prestación de
				76.085			

Fuente: Contratos reportados por cada ente territorial. Vigencia 2015.

**Cuadro No. 3**  
 Relación Contratos Programa de Alimentación Escolar. PAE Vigencia 2016

ENTIDAD TERRITORIAL	No. CONTRATO	FUENTE RECURSOS	OPERADOR / ETC	VALOR	PLAZO	FECHA DE SUSCRIPCION	MODALIDAD
GOBERNACIÓN	010-18-0005	MEN, PROPIOS y SGP	ACCION POR COLOMBIA	3.886	49	26-ene-16	Convenio
	010-18-0006	MEN, PROPIOS y SGP	FUNDANAVI	3.595	49	26-ene-16	Convenio
	010-18-00566	MEN, PROPIOS y SGP	ACCION POR CDLOMBIA	2.616	51	13-abr-16	Convenio
	010-18-00565	MEN, PROPIOS y SGP	FUNDANAVI	2.475	51	13-abr-16	Convenio
CALI	4143.0.27.001-2016	PROPIOS, SGP	Corporación Hacia Un Valle Solidario	10.529	129	29-enero-2016	Convenio
	4143.0.27.002-2016	PROPIOS, SGP	Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia	8.747	129	29-enero-2016	Convenio
	4143.0.27.003 -2016	PROPIOS, SGP	Fundación Colombia Social	5.516	110	29-enero-2016	Convenio
	4143.0.27.005 -2016	PROPIOS, SGP	Asociación Empresarial de Suministros y Servicios Varios - Asoempreservar	299	43	28-abril-2016	Convenio
	4143.0.27.006 -2016	PROPIOS, SGP	Cooperativa de Bienestar Social - Coobisocial - COOBISOCIAL	299	43	28-abril-2016	Convenio
BUGA	SEM-1900-042-2016	MEN y SGP	FUNCOL-Fundacion para la capacitacion, Desarrollo y Bienestar Humano	810,8	31	18-feb-16	Convenio
	SEM-1900-080-2016	MEN y SGP	FUNCOL-Fundacion para la capacitacion, Desarrollo y Bienestar Humano	750	30	22-abr-16	Convenio
	SEM-1900-101-2016	MEN y SGP	Buga Total	2.422	95	17-jun-16	Contrato de Suministro
TULUA	310.16.01.01 de 2016	MEN y SGP	Fundación Fomento Social	2.268	84	22-ene-16	Convenio
	310.16.01.38 de 2016	MEN y SGP	Fundación Fomento Social	2.666	78	27-may-16	Convenio
PALMIRA	MP-010-2016	RECURSOS PROPIOS	Corporación Hacia Un Valle Solidario	1.287	39	05-feb-16	Convenio
	MP-278-2016	MEN y SGP	Union Temporal PALMIRALIMENTOS	4.900	175	03-may-16	Contrato de Prestacion de Servicios por Licitacion

Fuente: Contratos reportados por cada ente territorial. Vigencia 2016

### 3.1.2. Modalidades de Contratación

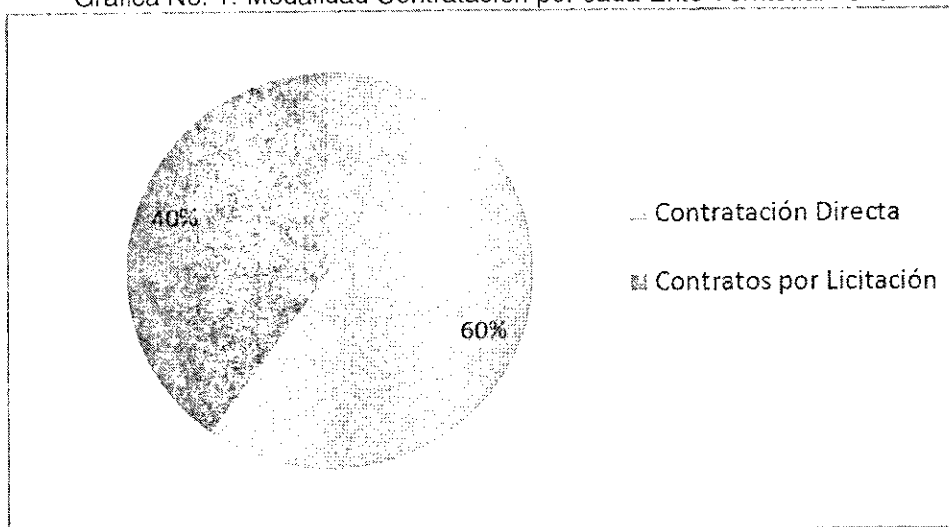
A partir de la contratación suscrita por las entidades territoriales objeto de la Actuación Especial, se estableció que en la vigencia 2015, el 60% de los contratos suscritos se realizaron por contratación directa y el 40% a través de Licitación pública, tal como se observa a continuación:

Cuadro No. 4  
Modalidad Contratación por cada Ente Territorial

Ente Territorial	No. Contratos	Contratacion Directa	Contrato por Licitacion
Gobernacion	4	100%	0
Cali	10	100%	0
Buga	1	0%	100%
Tulua	2	100%	0
Palmira	2	0%	100%

Fuente. Cálculo: CGR.

Gráfica No. 1: Modalidad Contratación por cada Ente Territorial 2015



Fuente. Cálculo: CGR

Para la vigencia 2016, el 87% de los contratos suscritos se realizaron por contratación directa, y el 13%, a través de Licitación pública, tal como se observa a continuación:

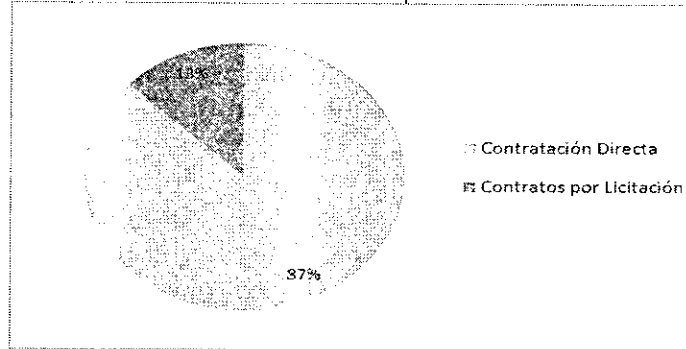
Cuadro No. 5  
Modalidad Contratación por cada Ente Territorial

Ente Territorial	No. Contratos	Contratacion Directa	Contrato por Licitacion
Gobernacion	4	100%	0
Cali	5	100%	0
Buga	3	67%	33%
Tulua	2	100%	0
Palmira	2	50%	50%

Fuente. Cálculo: CGR



Gráfica No. 2: Modalidad Contratación por cada Ente Territorial 2016



Fuente. Cálculo: CGR

#### 4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

En desarrollo de la Actuación Especial realizada por la CGR a la Gobernación Departamento del Valle del Cauca y municipios de Santiago de Cali, Guadalajara de Buga, Tuluá y Palmira, se observaron deficiencias en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar PAE, tal como se describe a continuación:

- Deficiencias en los procesos de planeación para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, como inexistencia de estudios previos, estudios previos sin soporte de estudios de costos y mercado, deficiencias en los diagnósticos situacionales de las entidades territoriales e inexistencia de diagnóstico de infraestructura, insumos fundamentales para una adecuada ejecución contractual.
- Establecimiento de precios de las raciones sin basarse en estudios de costos y condiciones de mercado que permitan tener estudios técnicos para el establecimiento de valores a contratar, lo que ocasionó que en la contratación suscrita por las Entidades Territoriales objeto de la Actuación Especial, se evidenciaran pagos de mayores valores, frente al valor reconocido por el MEN por la misma ración o de otras entidades certificadas, entre otros, hechos que afectan el desarrollo del Programa de conformidad con los objetivos fijados por el mismo, así como los recursos disponibles para mejorar las raciones entregadas y/o aumentar coberturas.
- Deficiencias en la calidad y cantidad de los alimentos entregados (especialmente proteínas, frutas y verduras), en el control de peso o verificación de insumos, así como en los registros respectivos (no llevan kardex, remisiones sin firmas, etc). Además, se evidenció la falta de correspondencia entre la porción servida con el peso y volumen definido en la minuta por grupo etario.

- Debilidades en el seguimiento, vigilancia, control y supervisión de la ejecución contractual del programa de alimentación, determinados por los entes territoriales en los clausulados de los convenios y/o contratos, así como también el incumplimiento de lo estipulado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción<sup>1</sup>.
- Las planillas de control de entrega de raciones no se diligencian a diario en las IE, ni se lleva un control uno a uno de los niños que reciben los alimentos en el momento de la distribución de complementos. Ahora bien, comúnmente las planillas no se diligencian el mismo día y terminan registrando a toda la población focalizada, como si se hubieran entregado todos los días los alimentos contratados, lo cual no es ajustado a la realidad, pues se evidenció que el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas y hay inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la IE cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.
- Falta de operatividad en las reuniones de los Comités de Alimentación Escolar en las IE. Estos Comités son los espacios de participación y control social del Programa, que dentro de sus funciones tienen a cargo la revisión del cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados.
- Limitaciones en la valoración de los incumplimientos presentados, en relación con el número de manipuladoras y entrega de dotación establecidas en los lineamientos, por cuanto en las minutas contractuales no se detallan los costos de estos ítems.
- Se incluyen en las minutas contractuales, condiciones diferentes a las establecidas en los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN, en relación con las dotaciones a entregar, número de manipuladoras y composición de las minutas nutricionales.
- En consideración al alcance de esta Actuación Especial, para los entes territoriales Gobernación del Valle del Cauca y Santiago de Cali, cuya contratación vigente a la fecha de las visitas fue suscrita con posterioridad al 30 de junio de 2016, en el capítulo de "HECHOS SUBSECUENTES", se describen las situaciones evidenciadas en las visitas de campo realizadas por la CGR, a las instituciones educativas, en las que se observó incumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos

---

<sup>1</sup> : "... 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 (...)"

#### 4.2. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El Plan de Mejoramiento debe ser registrado en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes- SIRECI- dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución N° 7350 de 29 de noviembre de 2013.

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

Bogotá, D. C,

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

Aprobado por: Carolina Sánchez Bravo/Directora de Vigilancia Fiscal CDSS  
Revisado por: Claudia Isabel Berbero Noguera/Coordinadora de Gestión  
Sandra Patricia López Sarría/Supervisor Encargado  
Elaborado por: Equipo Auditor.

suministrados a los titulares del derecho, inadecuada infraestructura y dotación de cocinas y comedores, incumplimiento por parte de los operadores frente a las obligaciones contractuales relacionadas con el número de manipuladoras, dotación y pago de salarios y alteración de fecha de vencimiento y peso de alimentos industrializados, entre otros.

Las deficiencias señaladas en los párrafos anteriores, afectaron la atención de los niños, niñas y adolescentes, siendo más grave aún si se tiene en cuenta que el Programa solo contempla un aporte nutricional del 20% para complementos alimenticios jornada mañana o tarde y 30% para complemento almuerzos.

Además, no se ha cumplido la cobertura universal de la población objetivo, tal como era el propósito contemplado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015), por cuanto el documento Base del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cual hace parte integral de este, establece que con el propósito de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la política integral de alimentación escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del PAE.

En conclusión, la operación del Programa de Alimentación Escolar efectuada en las vigencias 2015 y 2016, por las entidades territoriales objeto de la presente actuación, presenta debilidades en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento contractual.

En relación con la evaluación de los Paquetes Nutricionales destinados a niñas y niños de 0 a 5 años, madres gestantes y lactantes; reglamentada por las Resoluciones Nos. 6680 de 2012, 6750 de 2012 y 7130 de 2013, se evidenció que en ningún ente territorial evaluado en esta Actuación Especial se destinaron recursos para este programa.

#### 4.1. HALLAZGOS

El total de hallazgos es de 45, de los cuales 40 tienen presunta connotación disciplinaria, dos (2) incidencia fiscal por \$334.4 millones, 1 beneficio de auditoría por \$2.289,7 millones producto del hallazgo No. 3 y siete (7) con otra incidencia. De estos últimos, los hallazgos No. 8, 31 y 43 relativos a la vinculación contractual entre operadoras y manipuladoras (es), serán trasladados al Ministerio de Trabajo. El hallazgo No. 3 será trasladado a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca y los hallazgos No. 15 y 16 a la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, para lo de su competencia. El hallazgo No. 34 será traslado a la Contraloría Municipal de Tuluá, en lo que tiene que ver con los recursos propios involucrados por \$123 millones.

## 5. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

### 5.1 DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

#### 5.1.1 Vigencia 2015

El Departamento del Valle del Cauca no ejecutó en la vigencia 2015, los recursos transferidos del nivel nacional con destino al Programa de Alimentación Escolar PAE; estos recursos fueron ejecutados directamente por el MEN.

No obstante lo anterior, el Departamento del Valle del Cauca, apropió recursos de libre destinación, para la implementación del Programa de Alimentación Escolar en 29 municipios no certificados, en cuantía \$8.215 millones, para lo cual adelantó la Licitación SPDS-001-2015 SN y suscribió el 28 de mayo de 2015, cuatro (04) contratos con los operadores: FUNDAMIGOS, FUNDANAVI, COOBISOCIAL y ACCIÓN POR COLOMBIA, para el suministro 47.876 raciones diarias en 28 municipios de los 34 no certificados, por un período de 115 días, en cuantía de \$6.078 millones y un (01) contrato para el apoyo de la gestión del PAE por \$380 millones.

Los recursos ejecutados de esta contratación fueron del orden de \$5.242 millones, debido a que se realizó reducción de registro presupuestal en cuantía de \$1.215,27 millones, por concepto de glosas. En consideración al origen de los recursos, esta contratación no fue objeto de evaluación en esta actuación.

**Cuadro No. 6**  
**Recursos Contratados por la Gobernación del Valle del Cauca Vigencia 2015**

CONTRATO N°	010-18-0841		010-18-0839		010-18-0840		010-18-838	
Días Contratados	115 DIAS		115 DÍAS		115 DÍAS		115 DÍAS	
Contratista	FUNDANAVI		FUNDAMIGOS		ACCIÓN POR COLOMBIA		COOBISOCIAL	
Valor Contrato	\$ 1.339		\$ 1.257		\$ 1.768		\$ 1.714	
Acta Inicio	28/05/2015		28/05/2015		28/05/2015		28/05/2015	
Valor Ración	\$1.105 (valor en pesos)							
Valor Total	\$6.078 (Valor en millones)							
	Municipios	Raciones	Municipios	Raciones	Municipios	Raciones	Municipios	Raciones
	Bugalagrande	1.371	La Victoria	580	Alcalá	533	Cerrito	3.771
	Andalucía	1.171	Obando	822	Anserma nuevo	859	Florida	4.582
	San Pedro	823	Bolívar	452	Argelia	0	Pradera	5.197
	Caicedonia	1.794	RIO FRÍO	496	El Águila	0		
	Calima el Darién	823	Trujillo	587	El Cairo	0		
	Restrepo	1.173	Guacarí	2.284	El Dovio	418		
	Sevilla	3.382	Yotoco	575	La Unión	3.948		
			Vijes	746	Toro	1.302		
			Dagua	892	Ulloa	0		
			Ginebra	1.599	Versalles	0		
			Candelaria	905	Roldanillo	2.543		
			La Cumbre	0	Zarzal	4.248		
<b>TOTALES</b>	<b>10.537</b>		<b>9.938</b>		<b>13.851</b>		<b>13.550</b>	
<b>TOTAL RACIONES</b>	<b>47.876</b>							

Fuente: Contratos PAE 2015 Departamento del Valle del Cauca, financiados con recursos propios

### 5.1.2 Ejecución Presupuestal 2016

Para la vigencia 2016 se apropiaron \$27.027,8 millones para financiar la implementación del Programa de Alimentación Escolar en 34 municipios no certificados del Valle del Cauca, de los cuales \$15.484,2 millones son del Nivel Nacional, con una participación del 57% y \$11.543,6 del nivel territorial, correspondientes al 43%.

La cifra de los recursos del Nivel Nacional la conforman los recursos del balance del MEN por \$1.043,5 millones y los recursos del MEN apropiados para la vigencia 2016 en cuantía de \$12.521 millones, a los cuales se suman los recursos del Sistema General de Participaciones por \$1.919,5 millones, para un total de \$15.484 millones.

Cuadro No. 7  
Ejecución Presupuestal Recursos del PAE 2016 (Cifras en millones de pesos)

CODIGO PRESUPUESTAL	FUENTE DEL RECURSO Y DEPENDENCIA EJECUTORA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	SALDO CDP	SALDO COMPROMISO	PRESUPUESTO EJECUTADO A JUNIO 30 DE 2016	PAGOS EFECTIVOS	PRESUPUESTO DISPONIBLE	% EJECUTADO
1-1001	LIBRE DESTINACION	11.544	3.991	1.157	6.827	3.311	726	25%
1-2001	SGP EDUCACION-CSF	1.920	843		SIN EJECUCION		1.077	0%
1-2007	MEN -Vigencia 2016	12.521	6.074	5.091	5.091	0	1.356	19%
2-2007	MEN - Recursos del Balance	1.044		696	1.044	0		4%
	TOTAL	27.028	10.908	6.944	12.962	3.311	3.158	48%

Fuente: Sistema financiero de la Subsecretaría de Presupuesto y Finanzas Públicas y Estudios Económicos del Departamento del Valle del Cauca.

Del total de los recursos apropiados en el 2016, para el PAE, en el Departamento del Valle del Cauca, se ejecutaron a 30 de junio \$12.962 millones, equivalente al 48% del total del recurso apropiado para la vigencia.

De las transferencias nacionales del MEN se ejecutó el 53% que equivale a \$6.134,6 millones y el 47% restante, correspondió a recursos de libre destinación del nivel territorial por \$6.827 millones. Los recursos disponibles de SGP no fueron afectados en este primer período.

En relación con la disponibilidad de recursos efectivos para el financiamiento del programa, la Gobernación del Valle del Cauca, contó inicialmente con \$1.043 millones, correspondientes a recursos del Balance del MEN y al 1° de febrero del 2016, contaba con recursos efectivos en cuantía de \$10.711,5 millones, con los cuales no se realizaron pagos en el primer semestre.

En la verificación realizada a los extractos de la cuenta bancaria del Banco de Occidente, donde se administran los recursos del Programa de Alimentación Escolar, se detectaron pagos realizados el 14 de julio de 2016, no autorizados por los responsables de la ejecución de los recursos del PAE, de la Secretaría de Desarrollo Social en cuantía de \$2.289,7 millones, a los proveedores FUNDANAVI y ACCIÓN POR COLOMBIA, los cuales deberían realizarse con recursos propios, según los soportes presupuestales y contables.

Una vez identificada esta situación por parte del equipo auditor, la entidad efectuó el respectivo reintegro, según registro de extracto bancario de 19 de agosto de

2016, lo cual será objeto de reporte de beneficio del proceso auditor, tal y como se expone en el hallazgo No. 3.

### 5.1.3 Contratación

La Gobernación del Valle del Cauca, en el primer semestre del año 2016, suscribió por un término de 100 días, cuatro (4) convenios de asociación con dos fundaciones no gubernamentales de carácter privado sin ánimo de lucro ACCIÓN POR COLOMBIA y FUNDANAVI, por \$12.57 millones, cuyo objeto era: aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar PAE a los niñas y niños inscritas en la matrícula oficial SIMAT, perteneciente a los 34 Municipios no certificados de las instituciones educativas oficiales del Departamento del Valle, conforme con las especificaciones, de los lineamientos técnicos administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. (MEN).

Cuadro No. 8  
Contratación Primera Fase 2016 (Cifras en millones de pesos)

FASE		FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR	PLAZO	OPERADOR	MUNICIPIOS ATENDIDOS	RACIONES ENTREGADAS	Valor Racion
1 FASE	010-18-0005	26/01/2016	12/04/2016	3.886	49 días	ACCION POR COLOMBIA	Acala, Ansermanuevo, Argelia, Bolivar, Candalaria, ElAguila, El Cairo, El dove, Florida, La Union, La Victoria, Obando, Pradera, Roldanillo, Toro, Ulfoa, Versalles, Zarzal	3.265.850	Complemento \$1.185 Almuerzo \$2.350
	010-18-0006	26/01/2016	12/04/2016	3.595	49 días	FUNDANAVI	Andalucia, Bugalagrande, Caicedonia, Calima, El darien, Dagua, El Cerrito, Ginebra, Gucari, La Cumbre, Restrepo, Rio Frio, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Vijes, Yotoco	2.880.563	Complemento \$1.185 Almuerzo \$2.350

Fuente: Contratación Gobernación. Secretaría de Salud.

#### Convenio 010-18-0005:

Suscrito con ACCIÓN POR COLOMBIA por \$3.886 millones, con el objeto de: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme a las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARÁGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO: Se debe suministrar 66.650 desayunos y/o complementos, y 124 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN. Este tenía un plazo de 49 días.



La Gobernación del Valle suscribió otro sí al Convenio N° 0005 de fecha 27 de enero de 2016, por \$3.964.1 millones, con \$3.886.3 millones aportados por el Departamento y \$77,7 millones de aportes del asociado.

Convenio 010-18-0006

Suscrito con FUNDANAVI por \$3.595 millones con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme con las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARÁGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO: Se debe suministrar 58.787 desayunos y/o complementos, y 1.575 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN.

La Gobernación del Valle suscribió otro sí al Convenio N° 0006, celebrado el 27 de con un valor total de \$3.666.7 millones, \$3.594.8 de aportes del Departamento y \$71,9 de aportes del asociado.

Cuadro No. 9  
Contratación Segunda Fase 2016. (Cifras en millones de pesos)

FASE		FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR	PLAZO	OPERADOR	MUNICIPIOS ATENDIDOS	RACIONES ENTREGADAS	Valor Racion
2 FASE	010-18-00566	13/04/2016	24/06/2016	2.616	51 días	ACCION POR COLOMBIA	Alcala, Ansemanuevo, Argelia, Bolívar, Candalaria, ElAgulia, El Cairo, El dovio, Florida, La Union, La Victoria, Obando, Pradera, Poldanillo, Toro, Ulica, Versailles, Zarzal	1.788.366	Complemento inicial \$1.185 Otrosí \$1. Almuerzo inicial \$3.000 otrosí \$2,350
	010-18-00565	13/04/2016	24/06/2016	2.475	51 días	FUNDANAVI	Andalucia, Bugalagrande, Calcedonia, Calima, El darian, Dagua, El Conito, Ginebra, Guacarí, La Cumbre, Restrepo, Río Frio, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Vijos, Yotoco	1.563.966	Complemento inicial \$1.1185 Otrosí \$1. Almuerzo inicial \$3.000 otrosí \$2,350

Fuente: Contratación Gobernación. Secretaría de Promoción y Desarrollo Social.

Convenio 010-18-00565:

Suscrito con FUNDACIÓN PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCIÓN POR COLOMBIA por \$2.474.9 millones con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme con las

especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARÁGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO: Se debe suministrar 35.066 desayunos y/o complementos, y 151 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN.

La Gobernación del Valle suscribió otro sí al Convenio N° 010-18-00565 celebrado el 19 de abril de 2016, modificando el valor total del convenio a \$2.055,9 millones, \$2.015,9 de aportes del Departamento y \$40,3 de aportes del asociado.

Convenio 010-18-00566

Suscrito con FUNDACIÓN NATURALEZA Y VIDA FUNDANAVI por \$2.616.2 millones con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme con las especificaciones de los Lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARÁGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO: Se debe suministrar 30.666 desayunos y/o complementos, y 1.354 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN. La Gobernación del Valle suscribió otro sí al Convenio N° 010-18-00566 celebrado el 19 de abril de 2016, estableciendo el valor total del convenio por \$2.180 millones, \$2.137,3 de aportes del Departamento y \$42,7 de aportes del asociado.

Para el segundo semestre de 2016, se efectuó proceso Licitatorio Público SPDS-001-2016, con el objeto de implementar el Programa de Alimentación Escolar, para ello se dividió la prestación del servicio en el departamento en tres zonas. Como resultado de este proceso, suscribieron los contratos de suministro No. 140-18-1-1480 con ACCIÓN POR COLOMBIA para la zona uno (1) por \$5.107,7 millones y No. 140-18-1-1481 con NUTRIVALLE para la zona tres (3) por \$2.771 millones, contratos que no se analizaron por la CGR, pero para el establecimiento del cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN, si fueron objeto de visita por parte de la CGR. En cuanto al segundo segmento, este fue declarado desierto.

### **Hallazgo No. 1. Planeación Etapa Precontractual PAE (D)**

La Procuraduría General de la Nación y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, frente al alcance del principio de planeación, se han referido destacando su importancia y la obligación de elaborar estudios previos suficientes, serios y completos mediante los cuales las entidades estatales, con

antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en el artículo 1, punto 3. *Actores, Responsabilidades y Competencias*, numeral 3.3, señala las funciones que deben cumplir las Entidades Territoriales Certificadas (ETC)<sup>2</sup>.

En el Punto 4 de la precitada Resolución, numeral 4.1, respecto a la Planeación del PAE, se establece que *“Es fundamental para la adecuada implementación del PAE ya que de la información que de aquí se derive, dependerá la contratación y ejecución del mismo”*. Así mismo, en el numeral 4.1.2, señala la metodología y criterios para la *“Focalización de Titulares de Derecho”*:

La Ley 1176 de 2007, establece los criterios que se deben tener en cuenta para la ampliación de cupos, así como la obligación que les asiste a los rectores de asociar a los titulares del derecho al SIMAT, antes de la entrada en operación del PAE.

La Gobernación del Valle del Cauca, en el primer semestre de la vigencia 2016, no realizó un adecuado proceso de planeación del Programa de Alimentación Escolar, PAE, acorde al marco normativo establecido, para poder adelantar el proceso contractual de las fases 1 y 2, en las que se suscribieron los Convenios N°.010-18-005, 010-18-006, 010-18-0566 y 010-18-0565, teniendo en cuenta los siguientes hechos:

- Se adelantó el proceso contractual, con base en estudios previos que no contenían las instituciones educativas a cubrir, ni el número de cupos por cada una de ellas. La entidad únicamente estableció en las minutas y estudios previos el total de cupos a cubrir por municipio, sin definir el tipo de complemento a entregar, es decir, si era preparado o industrializado.

Así las cosas, la contratación no obedeció a los criterios de priorización y focalización establecidos, que garantizaran un eficiente cumplimiento del objeto contractual, con todos los aspectos técnicos, jurídicos y financieros, encaminados a la racionalización del gasto público.

---

<sup>2</sup> Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, artículo 1, punto 3. “a) Realizar el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas y sus sedes donde se prestará el servicio del PAE frente a las condiciones de infraestructura, equipos, menaje, acceso y transporte de insumos y de alimentos (...)” d) Coordinar la ejecución del PAE conforme con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas en este acto administrativo: (...) j) “Realizar el análisis situacional de su territorio, identificando las necesidades y prioridades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conforme a los criterios contemplados en estos lineamientos; (...) m) Garantizar que en una institución educativa de su jurisdicción 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”.

Esta situación fue objeto de hallazgo, por parte del Ministerio de Educación, según Acta N°.01 del 11 de abril de 2016, donde se determina que: *“En cuanto a la priorización de los establecimientos educativos se indica que hasta el día 6 de abril fue remitida la corrección del formato y se siguen presentando inconsistencias en torno a indicar en la columna de Jornada Única si tienen o no el programa. Adicionalmente, se evidencia que en la última columna donde se registra el tipo de complemento a ser entregado no se encuentra registrado para todas las IE”*.

Así las cosas, ya para finalizar el contrato (12 de abril de 2016) la entidad no tenía claro la modalidad, ni las jornadas de las instituciones educativas a las que se les prestaban el servicio. En la fase 2 de la contratación, se repite la situación expuesta anteriormente.

- La Gobernación del Valle del Cauca no realizó el diagnóstico situacional del departamento, conforme con lo establecido por el MEN, en los lineamientos<sup>3</sup>, para identificar a la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria.

La entidad presentó, como diagnóstico, un documento del 23 de enero de 2016, el cual plantea, a nivel general, las condiciones del departamento y su población, pero no contiene el número y porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, las condiciones de accesibilidad a los establecimientos educativos, jornadas escolares por establecimiento educativo, establecimientos educativos con jornada única, total matrícula escolar por grados, niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo, tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas, determinación a nivel de estudiantes de la población con pertenencia étnica, población víctima del conflicto armado y en condición de discapacidad.

De igual manera, la Gobernación, como instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar, no convocó, ni presidió una mesa de trabajo para la planeación del Programa a fin de tratar y definir los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional de los municipios no certificados y análisis de la información, selección de Instituciones Educativas, selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad del suministro.

- La Gobernación del Valle no realizó el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas conforme lo establecido por el Ministerio de Educación

<sup>3</sup> Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 artículo 1, Punto 3 3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.3, literal j) y Numeral 4.1.1.2. donde se establece el contenido del Diagnóstico situacional y análisis de la información.

Nacional, entidad que determinó que la responsabilidad del diligenciamiento es de la ETC y debe hacerse en la etapa de Planeación.

Esta situación la ratifica la misma supervisión en informe del 29 de enero de 2016, donde se señala que: *“La modalidad de entrega “preparada en sitio” fue establecida por la Entidad Territorial en la mayor parte de las instituciones debido a que no se contaba con el diagnóstico de infraestructura de las instituciones Educativas.”*

Este aspecto es relevante para la planeación de la prestación del servicio y proceso contractual a desarrollar, a fin de determinar, la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos, condiciones de dotación de equipos y menaje en cocina y comedores escolares donde se prestará el servicio, ya que, con base en estos resultados, se determina el tipo de complemento alimentario a suministrar y se analiza los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

De igual manera, se observa que no se efectuó en coordinación con el sector salud, el análisis de los resultados del diagnóstico de infraestructura que debió realizar previamente la entidad territorial, frente a la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos y condiciones de dotación de equipos y menaje en los comedores escolares donde se prestará el servicio de alimentación, ya que, con base en estos resultados, se determina el tipo de complemento alimentario a suministrar; igualmente, esta información permite determinar los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

- En la Gobernación para la primera e inicio de la segunda fase del proceso contractual adelantado mediante convenios, no se evidenció que haya efectuado acciones para la coordinación y articulación del programa de alimentación escolar con los 34 municipios no certificados, donde se adelantaría la ejecución del programa. Solamente el 6 de mayo de 2016 realizó la primera reunión de socialización del programa PAE efectuado por este ente a los alcaldes de estos municipios.

La contratación abarcó el 100% de la población estudiantil de los 34 municipios no certificados, correspondiente a 125.437 estudiantes, en donde no quedaron incluidos los 1.409 desayunos y 1.409 almuerzos escolares diarios, de las sedes educativas rurales, que se muestran en el cuadro siguiente, estas se atendieron por el municipio de Zarzal, a través del convenio N°130.21.03.001 por \$668,4 millones suscrito el 24 de febrero de 2016. Igual situación sucedió en Roldanillo, para la segunda fase que no fue cubierta las sedes rurales de Belisario Piñeiro Cajamarca y Santa Rosa de Palermo Principal, siendo estas cubiertas por el municipio mediante Convenio N°CI-001-2016 por \$123,6 millones, suscrito el 17 de mayo de 2016.

Cuadro No.10  
Muestra de las sedes Educativas rurales atendidas en PAE por los municipios en el 2016

	INSTITUCION EDUCATIVA	SEDES RURALES	DESAYUNOS	OPERADOR
ZARZAL	SIMON BOLIVAR	FATIMA	46	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
	LUIS GABRIEL UMAÑA	LUIS GABRIEL UMAÑA	416	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
		REPUBLICA DE VENEZUELA	120	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
	ANTONIO NARIÑO	ANTONIO NARIÑO	465	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
		REPUBLICA DE COLOMBIA	320	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
	EFRAIN VARELA VARELA	ROGACIANO PEREA	42	FUNDACION PACIFIC INTERNATIONAL
	TOTAL		1409	
ROLDANILLO	BELISARIO PIÑEIRO	CAJAMARCA	237	CRECER POR COLOMBIA
	SANTA ROSALIA DE PALERMO	PRINCIPAL	192	CRECER POR COLOMBIA
		SANTA RITA	131	CRECER POR COLOMBIA
		TOTAL		560

Fuente: Contratos municipio de Roldanillo y Zarzal 2016

Esta situación se origina en las deficiencias del proceso de planeación para la contratación del PAE, la cual no partió de los diagnósticos necesarios para dar comienzo al proceso contractual, esto, además del incumplimiento normativo, genera riesgos frente al logro de los fines constitucionales y la inversión adecuada de los recursos públicos, por cuanto, al ser esta etapa la que antecede de la contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección y de ejecución de los contratos.

Así mismo, se afecta la identificación de la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, así como la verificación de la cobertura real del programa, afectando el uso articulado de los recursos de cada uno de los entes territoriales que garantizara una única operación.

La entidad en su respuesta argumenta que *“en el proceso contractual se tuvieron en cuenta los siguientes documentos que son el sustento para la contratación como documentos previos, esta planeación se realizó con base en el anexo 6A, con corte al 30 de noviembre de 2015, de acuerdo con el reporte del sistema de matrículas SIMAT, el cual establece el número total de Instituciones Educativas Oficiales a cubrir por municipio y el número de cupos por sede educativa, el cual arrojó un total de 130.112 titulares de derecho, lo anterior porque ahí se incluía la población indígena y 5 IE agropecuarias (programa piloto), lo cual conllevó a contratar la población estudiantil regular de un total de 125.437. Igualmente en el proceso contractual se estableció que el complemento alimenticio a suministrar era bajo la modalidad de preparado en sitio, sin embargo se acordó con los operadores que debían informar oportunamente situaciones excepcionales que dieran lugar a cambio de la modalidad de entrega, se adjunta acta de fecha 29 de enero de 2016.*

Frente a estos argumentos, es importante señalar que, en los estudios previos, no se determinan las instituciones educativas, ni la modalidad a suministrar, y aunque

la Gobernación afirma que el sustento es el ANEXO 6A, este no se cita en el contenido de los estudios previos, ni como documento anexo al mismo.

Igual sucede con la modalidad a suministrar y en el acta citada como anexo 1 del 26 de enero de 2016, que corresponde a un informe de seguimiento de supervisión de ACCIÓN POR COLOMBIA, que en la página 3, confirma lo evidenciado, cuando afirma que: *“la modalidad de entrega no fue establecida por la Entidad Territorial, debido a que no se contaba con el diagnóstico de infraestructura de las instituciones educativas”*.

De otra parte, la entidad en su respuesta, afirma que la focalización de la primera etapa contractual fue enviada al Ministerio de Educación el 6 y 11 de abril de 2016, hecho que demuestra que la Gobernación no tenía clara la focalización y priorización antes de dar inicio al Programa de Alimentación Escolar. Además en la respuesta, se deja entrever que la misma presentó inconsistencias, ya que fue necesario su ajuste y reenvió el 17 de agosto de 2016.

Por otra parte, la Gobernación del Valle del Cauca, argumenta que *“a través de la Secretaría de Salud construyó un diagnóstico situacional con base en los datos estadísticos que tenía el Departamento, que sirvió como punto de partida para la definición y establecimiento del programa”*, frente a este aspecto, el documento referido fue analizado por la CGR, observando que, en este, solo se establecen las condiciones generales del departamento y su población, pero no contiene todos los elementos exigidos en los Lineamientos Técnicos del MEN, tal y como se expone en el hallazgo.

En relación con el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas, se argumenta que *“la Gobernación levantó un inventario preliminar de las Instituciones Educativas y/o Sedes, el cual nos permitimos adjuntar. (Anexo 3 medio digital)*. Con lo expuesto, la entidad no desvirtúa lo evidenciado, por cuanto, del diagnóstico de infraestructura de las sedes educativas, solo se cuenta con un avance, según lo expresado en la respuesta, situación coincidente con el contenido del oficio de fecha 24 de agosto de 2016, suscrito por los Secretarios de Participación y Desarrollo Social, de Salud y Educación como respuesta a la CGR y lo reportado por la misma Supervisión, como ya se expuso.

Respecto a que la Gobernación no articuló, ni coordinó con las entidades territoriales, la entidad señala que *“nos permitimos adjuntarle los siguientes oficios y acta que acreditan la articulación y coordinación con los Rectores de las IE de los Municipios no certificados frente el PAE. Circular Normativa 204161 del 15 de marzo de 2016 cuyo asunto fue: Conformación del Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos CAE, (Anexo 4)”*. Sobre este particular, se aclara que estos soportes fueron analizados dentro del proceso auditor y los mismos no dan

cuenta de un proceso de coordinación y articulación por parte de la Gobernación, toda vez que los oficios corresponden a actividades de 2015 y para el 2016, tal como se estableció en la hallazgo, la reunión realizada, se celebró el 6 de mayo de 2016.

En cuanto a la prestación del servicio en las sedes rurales de Zarzal, la entidad en su respuesta afirma que no suministró alimentación en las sedes señaladas del área rural del municipio de Zarzal, en consideración al contenido del oficio recibido el 21 de enero de 2016, suscrito por la Alcaldesa de este municipio y dirigido al operador ACCIÓN POR COLOMBIA, en el que manifestaba que iba a realizar contratación del PAE, sin embargo, ni la Alcaldía, ni la Gobernación, garantizaron la prestación del servicio en el área rural. El municipio de Zarzal suscribió el convenio el 24 de febrero de 2016, es decir, que los niños estuvieron 27 días hábiles sin recibir alimentación, cuando la responsabilidad en este caso estaba en cabeza de la Gobernación, acorde con los lineamientos.

Respecto a Roldanillo, los soportes enviados corresponden a la prestación del servicio de la primera fase, que fue hasta el 12 de abril de 2016 y no se presentan documentos que permitan evidenciar que se cubrieron estas sedes en la segunda y tercera fase, existiendo el contrato suscrito por Roldanillo el 17 de mayo de 2016, para el resto del calendario académico, es decir que los niños de esas sedes estuvieron 23 días sin el suministro de alimentación, tal y como se estableció en la visita.

Todas estas respuestas y análisis de las mismas efectuadas, permiten establecer que lo evidenciado por la CGR, y plasmado en el hallazgo es totalmente válido y la Gobernación presentó, en el proceso de planeación del Programa de Alimentación Escolar, las deficiencias señaladas.

Con base en lo expuesto, se confirma la presunta connotación disciplinaria del hallazgo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

## **Hallazgo No 2. Modalidad de Selección (D)**

El Consejo de Estado mediante Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007<sup>4</sup>, señala que se debe imponer el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

---

<sup>4</sup>Expediente número 15324, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez, actor Rubén Pérez Romero CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Bases / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA



*un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto. (...) debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado.”*  
(Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 34, de la Ley 734 de 2002 “Deberes de los servidores públicos”, señala que: “La función administrativa y lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 indican los principios que rigen en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, como son el de transparencia, economía y responsabilidad. Los principios antes citados, son el pilar fundamental de la contratación pública, de ahí que, en virtud de los principios de eficiencia y transparencia, por regla general la escogencia del contratista de la administración pública, se hará a través de licitación pública, en garantía de la selección objetiva, salvo las excepciones previstas por la Ley.

La Gobernación del Valle del Cauca, en el primer semestre del año 2016, suscribió por un término de 100 días, cuatro (4) convenios de asociación con dos (2) fundaciones no gubernamentales de carácter privado sin ánimo de lucro: ACCIÓN POR COLOMBIA y FUNDANAVI, por \$12.572 millones, con el objeto de: “*aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar PAE a las niñas y niños inscritas en la matrícula oficial SIMAT, perteneciente a los 34 Municipios no certificados de las Instituciones educativas oficiales del Departamento del Valle, conforme a las especificaciones, de los lineamientos técnicos administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)*”, mediante contratación directa, sin que mediara convocatoria que garantizara la pluralidad de ofertas, incluso en el texto de los estudios previos se hace referencia a los operadores seleccionados, impidiendo la participación de otros oferentes.

De otro lado, el artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>5</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, “*Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*”, señala en el numeral 4.2. *Contratación del Operador*, que “*Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.*” (Subrayado fuera de texto)

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las reglas, bajo las cuales se deben aplicar las diferentes modalidades de contratación, señalando que la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública y excepcionalmente a través de contratación directa, salvo las excepciones del inciso primero del literal c), numeral 4, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de julio de 2011.

La Procuraduría General de la Nación, ha señalado, en fallo de segunda instancia<sup>6</sup>, que: “...*Precisamente la regla especial contenida en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 es una de las excepciones contempladas en las citadas Leyes 80 y 1150, por eso no se puede convertir en la regla general como lo pretende la defensa, pues aquella se circunscribe a las circunstancias especiales, únicas y excepcionales allí regladas, precisamente el celo no solo del constituyente sino del legislador en asegurar que se contrate a una entidad de reconocida experiencia e idoneidad, debidamente demostrada, con el lleno de otros requisitos que no viene al caso tratar, por no ser del resorte de esta investigación.*”

En el mismo sentido y también en fallo de segunda instancia<sup>7</sup>, se señala que: “*LICITACIÓN PÚBLICA-El implicado debía acogerse a esta figura como procedimiento de selección ...En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de*

<sup>5</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 “*Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE*”

<sup>6</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014). 161 – 5829 (IUS 2013 – 179952)

<sup>7</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296)

Cuadro No. 10  
 Convenios suscritos Fase 1 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO	OPERADOR	VALOR	OBJETO
Convenio de asociación 010-18-0005- suscrito 26 de enero de 2016	FUNDACIÓN PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCIÓN POR COLOMBIA DURACIÓN 49 DÍAS CALENDARIOS	\$3.886	Se debe suministrar 66.650 desayunos y/o complemento alimentario jornada tarde o mañana, teniendo como valor de la ración (\$1.185) y suministrar 142 almuerzos teniendo como valor de la ración (2.350). A las IE con Jornada Única de los Municipios del Departamento.
Convenio de asociación 010-18-0006- suscrito 26 de enero de 2016	FUNDACIÓN NATURALEZA Y VIDA FUNDANAVI Duración 49 días calendarios	\$3.666,7	Se debe suministrar 58.787 desayunos y/o complemento alimentario jornada tarde o mañana, teniendo como valor de la ración (\$1.185) y suministrar 1.575 almuerzos teniendo como valor de la ración (2.350). A las IE con Jornada Única de los Municipios del Departamento.

Fuente. Contratos suscritos Gobernación del Valle del Cauca

Cuadro No. 12  
 Convenios suscritos Fase 2 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO	OPERADOR	VALOR	OBJETO
Convenio de asociación 010-18-0565- Suscrito el 13 de abril de 2016	FUNDACIÓN PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCIÓN POR COLOMBIA 51 días calendarios	\$2.474,9	Suministrar 35.066 desayunos y/o complemento alimentario y 151 almuerzos para IE que tengan Jornada Única tarde o mañana, teniendo como valor de la ración (\$1.185) valor de la ración (2.350). A las IE con jornada única de los Municipios del Departamento.
Convenio de asociación 010-18-0566- Suscrito el 13 de abril de 2016	FUNDACIÓN NATURALEZA Y VIDA FUNDANAVI 51 días calendarios	\$2.616	Suministrar 30.666 desayunos y/o complemento alimentario y 1.354 almuerzos valor de la ración (\$1.185) y suministrar teniendo como valor de la ración (2.350). A las IE con Jornada Única de los Municipios del Departamento.

Fuente. Contratos suscritos Gobernación del Valle del Cauca

La administración departamental se fundamentó en lo preceptuado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 209 y 355 de la CP, entre otras, cuando ha debido acogerse a la licitación pública, como modalidad de selección que de acuerdo con el Estatuto General de Contratación Pública, garantiza la transparencia y selección objetiva, desconociendo los postulados legales.

Es importante citar como referencia la contratación que, en iguales condiciones de mercado, tiempo y lugar, llevó a cabo el mismo Departamento del Valle del Cauca para la tercera fase, a través de licitación pública SPDS-0001-2016, para la prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del Departamento del Valle, acorde con los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar.

Esta situación se origina en las deficiencias de planeación del proceso contractual, por cuanto la modalidad de selección que debió orientar este proceso era aquella que garantizara la selección objetiva de la oferta más favorable para la entidad.

En ese sentido, el Departamento del Valle del Cauca, al celebrar bajo la modalidad de contratación directa los Convenios de Asociación No. 010-18-0006, 010-18-0005, 010-18-0565 y 010-18-0566, presuntamente infringió los principios de transparencia y responsabilidad, toda vez que no aplicó ninguna de las modalidades y causales de que trata el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, impidiendo la participación de otros oferentes y en consecuencia, la escogencia de la mejor oferta disponible.

La Gobernación del Valle del Cauca, argumenta en su respuesta que *“en virtud del artículo 150 de la Constitución Política, existen otras disposiciones de rango legal que de igual manera permiten a las autoridades administrativas alcanzar los objetivos de interés general y los fines esenciales del Estado Social de Derecho.”*

Analizada la respuesta de la entidad, se evidencia que la modalidad de contratación adelantada, se basó en los siguientes aspectos:

- Fundamentación jurídica, que respalda la modalidad de contratación directa, con entidades sin ánimo de lucro, en la que se cita además del artículo 355 constitucional, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, los Decretos 777 y 1403 de 1992 y diversos fallos que sobre el tema ha dictado la Corte Constitucional. Así mismo, argumenta que al ser *“la Alimentación Escolar, parte de los servicios que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, según la Ley 7ª de 1979, Decreto No. 2388 de 1979, Decreto 936 de 2013, el ordenamiento jurídico permite la contratación directa para la prestación de los servicios de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del SNBF. Así se dispone en el artículo 122 del Decreto Ley 2150 de 1995...”*

Con todo el marco normativo expuesto, la entidad argumenta que *“los convenios de asociación suscritos por el Departamento del Valle del Cauca cuentan con respaldo legal, se orientaron con exclusividad al impulso e implementación de*

*programas y actividades de interés público acorde al Plan de Desarrollo Departamental en armonía con el Plan de Desarrollo Nacional, como es el Programa de Alimentación Escolar en los 34 municipios no certificados en educación, tal como lo permite el Decreto 1852 de 2015 y los lineamientos PAE, y para su estructuración la administración departamental cumplió con las reglas y formalidades que se exige para la contratación entre particulares, como se prevé en el artículo 355 constitucional y el Decreto 777 de 1992. Se anexa documentos de certificación de idoneidad de las Fundaciones asociadas (Anexo 6)."*

- Principio de corresponsabilidad, entendido como la *"conurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar la adecuada y oportuna ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Implica que el Estado, para poder cumplir ese fin, requiere el apoyo de los otros actores sociales, los cuales deben participar responsablemente y contribuir desde sus respectivos roles y obligaciones (...)"* y la prevalencia del derecho, fundamentado en el artículo 9º de la Ley 1098 de 2006,
- Adicionalmente, se anexa el *"Informe de Cierre de Preventiva IUS No. RC-461-1-34 de la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Cali, en el que en un caso similar al presente, concluyó que los convenios de asociación y esta modalidad especial de contratación son viables para el programa de alimentación escolar. (Anexo 7)."*

Frente a las consideraciones expuestas y en especial a los soportes documentales aportados, es importante anotar que:

- En la evaluación adelantada por este despacho, no se cuestiona la idoneidad de los contratistas.
- El anexo 7, *"Informe de Cierre de Preventiva IUS No. RC-461-1-34 de la Procuraduría General de la Nación – Procuraduría Provincial de Cali"*, es de diciembre 22 de 2014, fecha anterior a los hechos que se cuestionan y a la expedición del Decreto 1852 de 2015 y de la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015.
- Para el caso que nos ocupa, la misma Procuraduría General de la Nación, sobre casos similares ya fallados, ha señalado que: *"Retomando el marco jurídico de esta clase de convenios se tiene que el artículo 355 de la Constitución Política autorizó a las entidades estatales a través de sus representantes legales y con recursos de sus propios presupuestos, a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el plan de desarrollo correspondiente. A su vez, en ejercicio de esas específicas atribuciones otorgadas directamente por la*

Constitución Política, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 777 del año 1992...<sup>8</sup> (...)“En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto, a la vez que COMFACASANARE recibió los dineros con el cual procedió a subcontratar las obligaciones contraídas en el convenio. Por lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta el objeto acordado en el convenio 001 de 14 de mayo de 2012, el señor Nelson Ricardo Mariño Velandía debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado”. (Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, emitió el concepto de 24 de febrero de 2005 dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de sus apartes sostuvo que: “(...) Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista”. (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, como se expuso en las fuentes de criterio, se desconocieron los fundamentos del Decreto 1852 de 2015, por medio del cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 único reglamentario del Sector Educación, que en el Artículo 2.3.10.3.7, numeral 7, establece la contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar. Así mismo, el artículo 2.3.10.4.2, que señala como función del Ministerio de Educación Nacional, “Definir, proferir y actualizar los lineamientos

<sup>8</sup> Sala disciplinaria Bogotá d. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) aprobado en acta de sala n.º 13 Bogotá d. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) aprobado en acta de sala n.º 13 p.d. Ponente: Dr. Juan Carlos Novoa Buendía- radicación: 161-5689 (iuc-d-2010-878-488501), asunto fallo segunda instancia.

*técnicos administrativos del PAE los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del programa y la prestación del servicio que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores, y en general los actores del programa independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie (..)* (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el 02 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el parágrafo 4, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.3.10.2.1, numeral 5.2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015, expidió los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, operadores y todos los actores de este programa, señalando que: *“Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.”* (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el *ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO*, de la norma precitada, establece que la ejecución del PAE que se encuentre en curso, mediante contratos y convenios finalizará bajo los lineamientos de “abril de 2015”. La ejecución mediante contratos, convenios o acuerdos que vayan a suscribirse con posterioridad al 16 de septiembre de 2015, se regirán por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015.

La Gobernación del Valle del Cauca, no hizo uso de las figuras jurídicas que le permitieran adelantar la modalidad de contratación directa y acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

Toda inversión pública está destinada a satisfacer las necesidades colectivas, según lo señala la Ley 80 de 1993; sin embargo, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, si bien representa un beneficio para la comunidad, no puede

asimilarse a una actividad de carácter benéfico y, en consecuencia, los convenios suscritos para la ejecución de estas actividades no se ajustan a los requisitos Constitucionales y Legales para la contratación mediante esta modalidad privada.

De lo anterior se concluye que hubo una aplicación errada de la figura jurídica y que el ente territorial suscribió en el primer semestre del año 2016, la contratación del PAE, bajo normas que ya habían sido modificadas y perdieron su vigencia, razón por la cual, tiene una presunta connotación disciplinaria al tenor de lo señalado el artículo 34, de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 3. Precio de Complementos y Almuerzos. (OI-BA)**

El Decreto 1510 de 2013, en el artículo 20 de Estudios y documentos previos determina que: *“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público”*. En el numeral 4 se determina que: *“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.”*

La Resolución 16432 de 2015, en el artículo 1, Punto 4, *“Etapas del programa, Numeral 4.1. Planeación del PAE desde las entidades territoriales: Es fundamental para la adecuada implementación del PAE ya que de la información que de aquí se derive, dependerá la contratación y ejecución del mismo.”*

La Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, para el establecimiento del valor de la ración del complemento de \$1.185 y de almuerzo por \$2.350 pactada en los Convenios No. 010-18-005 y 010-18-006, suscritos el 26 de enero de 2016, no realizó estudios de costos para determinar el precio a pagar por cada ración contratada, que soportaran técnicamente el valor definido por ración.



Cuadro No.13  
 Convenios Fase 1 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR (millones)	PLAZO	OPERADOR	OBJETO	MUNICIPIOS ATENDIDOS
010-18-0005	26/01/2016	12/04/2016	3.886	49 días	ACCION POR COLOMBIA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme a las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARAGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO. Se debe suministrar 66.650 desayunos y/o complementos, y 124 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN.	Alcala, Ansemanuevo, Argelia, Bolivar, Candelaria, El Aguila, El Cairo, El doxio, Florida, La Union, La Victoria, Obando, Pradera, Roldanillo, Toro, Ulca, Versalles, Zarzal
010-18-0006	26/01/2016	12/04/2016	3.586	49 días	FUNDANAVI	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme a las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional. PARAGRAFO I: ALCANCE AL OBJETO. Se debe suministrar 58.787 desayunos y/o complementos, y 1.575 almuerzos teniendo en cuenta los Lineamientos del MEN.	Ardulacia, Bugalagrande, Caicedonia, Calima, El Darien, Dagua, El Cerrito, Ginebra, Guacarí, La Cumbre, Restrepo, Rio Frio, San Pedro, Sevilla, Trujillo, Vijes, Yotoco

Fuente: Contratación Gobernación del Valle del Cauca- Secretaría de Salud.

Igual situación ocurre con los Convenios No. 010-18-0566 y 010-18-0565, de la Fase 2, aunque en los estudios previos numeral 5 Variables Utilizadas para Calcular el Presupuesto de la Contratación, establecen que el valor estimado para ración complemento es de \$1.450 y de los almuerzos de \$3.000, determinando que *“Para calcular el presupuesto de la presente contratación, específicamente el valor de la ración se efectuó un análisis sobre las condiciones del mercado, indicadores, macroeconómicos presentados por el DANE, FEDEGAN, SAC, BANCO DE LA REPÚBLICA, en el comportamiento del mercado e inflación años 2015-2016”*, aspecto que en ningún documento se soporta (ni dentro de los estudios previos, ni como anexo a estos).

Posteriormente, la entidad mediante otrosí, cambia nuevamente el valor de las raciones, argumentando que como no va a haber mejoramiento, los valores quedan así: para complemento \$1.185 y para almuerzo \$2.350, como en los convenios iniciales, confirmando que no existía un análisis de costos para efectuar los convenios.

Cuadro No. 14  
Convenios Fase 2 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACION	VALOR	PLAZO	OPERADOR	OBJETO	MUNICIPIOS ATENDIDOS
010-18-00566	13/04/2016	24/06/2016	2.616,51 días		ACCION POR COLOMBIA	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme a las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional.PARAGRAFO 1: ALCANCE AL OBJETO: Entregar complemento alimentario durante la jornada escolar, a niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema de Información de Matrícula SIMAT como matrícula oficial del Departamento de Valle del Cauca, en las instituciones educativas y establecimientos educativos señalados en el documento técnico de priorización anexo al presente convenio, con estricta aplicación de las normas vigentes sobre la materia y los Lineamientos Técnico-Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional.	Alcala, Ansermanuevo, Argelia, Bother, Candelaria, El Águila, El Cairo, El doño, Florida, La Unión, La Victoria, Obando, Pradera, Roldanillo, Toro, Utiña, Versailles, Zarzal
010-18-00565	13/04/2016	24/06/2016	2.475,51 días		FUNDA NAV	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para el fortalecimiento del programa de alimentación escolar (PAE), a los niños y niñas inscritos en la matrícula oficial SIMAT, pertenecientes a los establecimientos educativos oficiales conforme a las especificaciones de los lineamientos Técnicos, Administrativos y Estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional.PARAGRAFO 1: ALCANCE AL OBJETO: Entregar complemento alimentario durante la jornada escolar, a niños, niñas y adolescentes registrados en el Sistema de Información de Matrícula SIMAT como matrícula oficial del Departamento de Valle del Cauca, en las instituciones educativas y establecimientos educativos señalados en el documento técnico de priorización anexo al presente convenio, con estricta aplicación de las normas vigentes sobre la materia y los Lineamientos Técnico-Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional.	Andalucía, Bugalagrande, Cáicedonia, Calima, El darian, Dagua, El Cerrito, Ginebra, Guacarí, La Cumbre, Restrepo, Río Frio, San Pedro, Saván, Trujillo, Vijes, Yotoco

Fuente: Contratación Gobernación del Valle del Cauca. Secretaría de Desarrollo y Participación Social.

Como se puede observar, el costo establecido no obedeció a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que permitiera calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar, es decir no se encuentra ajustado a la realidad económica de la región, generando presuntos sobrecostos.<sup>9</sup>

Con el fin de establecer y cuantificar los sobrecostos, se realizó un análisis comparativo con otra entidad territorial, para este caso, se seleccionó al municipio certificado de Tuluá, que efectuó la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, a través del contrato 310-16-01-01, suscrito con la Fundación Fomento Social el 22 de enero de 2016; en condiciones similares de tiempo, modo y lugar, y fijó, al igual que la Gobernación del Valle, un objeto contractual que establece el cumplimiento de los lineamientos técnico administrativos, fijados por el MEN.

Se concluye entonces que, no existe diferencia entre los criterios técnicos (cantidad, gramaje, etc.) definidos en la minuta patrón del MEN y los contratados por el municipio de Tuluá y la Gobernación del Valle del Cauca. Del análisis realizado, se evidencia que Tuluá estableció, para el 2016, un costo de la ración

<sup>9</sup> La Oficina jurídica de la CGR en el concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, determinó: "...ni por ley, ni por costumbre el sobrecosto tiene un margen de razonabilidad, motivo por el cual todo sobrecosto, por mínimo que sea, tiene la aptitud para generar un daño y consecuentemente comprometer la responsabilidad del gestor que haya intervenido en su materialización. Sólo en la medida que el legislador establezca topes de exclusión de la responsabilidad o defina márgenes de movilidad de costos, es un deber de carácter constitucional para la Contraloría General de la República el entrar a determinar la responsabilidad fiscal que sea predicable en cada caso en concreto.

complemento en \$1.001, es decir que la Gobernación pagó un mayor valor sin que se justifique este precio pactado.

Así las cosas, al efectuar un análisis comparativo con el municipio mencionado y no existir estudios de costos, para la suscripción de los convenios No. 010-18-005, 010-18-006, 010-18-0566 y 010-18-0565, se considera que la Gobernación del Valle del Cauca, presuntamente, incurrió en pago de sobrecostos, por un valor aproximado<sup>10</sup> de \$1.788 millones, como se presenta a continuación:

Cuadro No. 15  
Comparativo precios Fase 1 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO / OPERADOR	VALOR (Millones de Pesos)	PLAZO	RACION	RACIONES	VALOR (pesos)	PRECIO DIA (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL (Millones de Pesos)	PRECIO COMPARATIVO CGR (Pesos)	PRECIO DIA COMPARATIVO (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL COMPARATIVO (Millones de Pesos)	DIFERENCIA (Millones de Pesos)
No.010-18-005 ACCION POR COLOMBIA	\$ 3.886	49 días	Complementos	66.650	\$ 1.185	\$ 79	\$ 3.870	\$ 1.001	\$ 67	\$ 3.269	\$ 601
		hasta 31 días	Almuerzos	124	\$ 2.350	\$ 0	\$ 14	\$ 2.096	\$ 0	\$ 13	\$ 2
No. 010-18-006 FUNDANAVI	\$ 3.595	49 días	Complementos	58.787	\$ 1.185	\$ 70	\$ 3.413	\$ 1.001	\$ 59	\$ 2.883	\$ 530
		hasta 31 días	Almuerzos	1.575	\$ 2.350	\$ 4	\$ 181	\$ 2.096	\$ 3	\$ 162	\$ 20
				127.136							\$ 1.152

Fuente: Análisis comparativo CGR entre valor contratado en fase 1 y el complemento y almuerzo contratado por Tuluá.

Cuadro No. 16  
Comparativo precios Fase 2 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO	VALOR (Millones de Pesos)	PLAZO	RACION	RACIONES	VALOR (Pesos)	PRECIO DIA (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL (Millones de Pesos)	PRECIO COMPARATIVO CGR (Pesos)	PRECIO DIA COMPARATIVO (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL COMPARATIVO (Millones de Pesos)	DIFERENCIA (Millones de Pesos)
No.010-18-0566 ACCION POR COLOMBIA	2616,23	51 días	Complemento	35.066	\$ 1.185	\$ 42	\$ 2.119	\$ 1.001	\$ 35	\$ 1.790	\$ 329
		hasta 31 días	Almuerzos	151	\$ 2.350	\$ 0	\$ 18	\$ 2.096	\$ 0	\$ 16	\$ 2
No.010-18-0565 FUNDANAVI	2474,91	51 días	Complemento	30.666	\$ 1.185	\$ 36	\$ 1.853	\$ 1.001	\$ 31	\$ 1.566	\$ 288
		hasta 31 días	Almuerzos	1.354	\$ 2.350	\$ 3	\$ 162	\$ 2.096	\$ 3	\$ 145	\$ 18
				67.237							\$ 636

Fuente: Análisis comparativos CGR entre valor contratado en fase 1 y el complemento y almuerzo contratado por Tuluá.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y perfeccionamiento de los convenios No. 010-18-005, 010-18-005, 010-18-0566 y 010-18-0565, al no evidenciar en los estudios previos, el análisis de precios que permitieran establecer, en forma objetiva, un valor claro, verificable y ajustado a la realidad económica de la región, lo cual denota una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y

<sup>10</sup>Valor complemento tomado valor ración Tuluá para Complemento y Almuerzo

contractual de los convenios firmados por la Gobernación del Valle para la ejecución del PAE.

Igualmente, afecta la cantidad de recursos disponibles, tanto para aumentar la cobertura del programa, como para cualificar las raciones suministradas a los estudiantes, en pro de garantizar su permanencia en el sistema educativo y ocasiona una lesión al patrimonio público por \$1.152 millones, valor correspondiente a la primera fase, por cuanto de la segunda fase que correspondería a un sobre costo de \$636 millones, solo se ha generado un desembolso, al cierre del proceso auditor. Sin embargo, como este valor pagado de la primera fase lo realizó la Gobernación del Valle con recursos propios, aun teniendo en tesorería los del MEN, se dará traslado al órgano de control correspondiente para lo de su competencia.

En su respuesta la entidad hace referencia a un informe financiero, que no forma parte de la gestión contractual evaluada, así mismo, afirma que se tuvo en cuenta una serie de ítems como: "*descuento de estampillas, recurso humano necesario, dotación de personal, análisis de laboratorio, suministro de equipos, transporte y otros gastos administrativos, de igual manera se estableció el ítem de componente pedagógico*", aspectos que si bien figuran en los estudios previos, no se desarrollan de manera específica dentro del estudio de precios, ni se calcula de manera técnica el valor correspondiente a cada ítem, ni la manera como cada uno de estos influye en el cálculo del precio de la ración. Por tanto, se considera tal como se estableció en el hallazgo que no existe, para la primera fase, un estudio técnico financiero, donde se discrimine, detalle y justifique, la base en la cual se construyó el valor pagado.

Para la segunda fase la entidad aporta un *Estudio Financiero* sin fecha de elaboración, en el que se hace un análisis detallado del costo de la ración; sin embargo, el mismo no hizo parte de los estudios previos, ni fue publicado en el SECOP, lo que impide evidenciar que efectivamente la entidad, para la suscripción de los convenios, hubiera efectuado dicho análisis.

Por otra parte, la Gobernación solicita tener en cuenta "*a título de referencia, el análisis de precios por departamento efectuado por Colombia Compra Eficiente*", documento al cual no se hace referencia en los estudios previos entregados y publicados en el SECOP, por lo tanto no es pertinente valorar documentos que no fueron tenidos en cuenta al establecer el valor de la ración, en los estudios previos.

Ahora bien, aunque es cierto que para la segunda fase la entidad efectúa un incremento teniendo en cuenta las variaciones de precios de alimentos, en esta no se efectúa un análisis detallado de las condiciones de mercado a excepción de la

variación de los precios, además este anexo soporta un valor contratado que finalmente no se aplicó, porque se contrató con este, pero 6 días después (19 de abril de 2016), se suscribe otro sí mediante el cual disminuyen el valor de la ración, al de la fase uno, sin sustento en el análisis, a excepción del no mejoramiento de la minuta, y como se determinó por la CGR, valor que también carece de sustento técnico.

En conclusión, la Gobernación del Valle del Cauca no aportó los soportes que permitieran evidenciar que existió un estudio técnico de costos para fundamentar el valor de la ración, lo que aunado a las deficiencias en el proceso de planeación conllevó a contratar, con los sobrecostos cuantificados en este hallazgo.

Tal y como se expuso en la descripción de la ejecución presupuestal, como resultado de la verificación realizada a los extractos de la cuenta bancaria del Banco de Occidente, donde se administran los recursos del Programa de Alimentación Escolar, se detectaron pagos realizados el 14 de julio de 2016, no autorizados por los responsables de la ejecución de los recursos del PAE, de la Secretaría de Desarrollo Social en cuantía de \$2.289,7 millones, a los proveedores FUNDANAVI y ACCIÓN POR COLOMBIA, los cuales deberían realizarse con recursos propios. Una vez detectada esta situación por parte de la CGR, la entidad efectuó el respectivo reintegro, según registro de extracto bancario de 19 de agosto de 2016, por lo que se procederá a efectuar el reporte de beneficio del proceso auditor.

En consideración a que los pagos efectuados a la fecha, corresponden a recursos propios y que aún no se han afectado los recursos provenientes de la Nación, por cuanto la entidad efectuó el respectivo reintegro, se dará traslado a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, para lo de su competencia.

#### **Hallazgo No. 4. Inicio del Programa de Alimentación Escolar (D)**

En la Gobernación del Valle del Cauca, se presentó incumplimiento de la Resolución 16432 de 2015, punto 3, numeral 3.3, literal i.3) que establece como funciones de las entidades territoriales certificadas, garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.

La Gobernación del Valle del Cauca, mediante la Resolución 9376 del 6 de noviembre de 2015, estableció el calendario académico para las instituciones educativas oficiales de los municipios no certificados, que funcionan en el Valle del Cauca año 2016 a partir del 18 de enero de 2016.

Los convenios y/o contratos realizados no cubrieron desde el inicio del programa, sino que el suministro de raciones a las diferentes instituciones educativas empezó el 26 de enero de 2016, fecha en la cual se suscribió el convenio y se firmó el acta de inicio.

De igual manera, se establece que la contratación para prestar el servicio de alimentación escolar de la segunda fase venció el 11 de julio, un día después de reintegrarse los estudiantes del receso escolar, sin que se tuviera aún la contratación para el suministro de alimentos, por cuanto la tercera fase se adjudicó el día 14 de julio de 2016 y su iniciación se dio el 25 de julio para el segmento 1 y el 2 de agosto para el segmento 3, por tanto los estudiantes estuvieron 7 días sin recibir la alimentación escolar, en la zona 1 y 12 días en la zona 3 y 2 (que fue declarada desierta, pero cubierta mediante otrosí del 4 de agosto con Acción por Colombia).

Lo anterior se presentó por falta de celeridad en la gestión del ente territorial y llevó a que no se garantizará la alimentación escolar de los niños, niñas y adolescentes, definidos como titulares de derecho desde el primer día durante los períodos establecidos en el hallazgo, con el impacto social por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN e incide en cumplimiento del Programa de Alimentación PAE de garantizar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes. De igual manera, afecta el logro del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para mitigar el hambre y promover la capacidad de aprendizaje.

En la respuesta la Gobernación, argumenta que: *"en cuanto a la iniciación de los convenios para ejecutar el Programa PAE, este se hizo a partir del 27 y 28 de enero de 2016 respectivamente, teniendo en cuenta varias situaciones, tales como, cierre fiscal y apertura de la nueva vigencia fiscal, cambio de Administración Departamental, Tramite del procedimiento para realizar los convenios, lo cual se realizó en 16 días hábiles del año, que presento una diferencia de 7 días con el calendario académico. Se debe tener en cuenta que el Programa de Alimentación Escolar a nivel Nacional presenta una desfinanciación bastante considerable, y el Departamento del Valle del Cauca no es ajeno a esta realidad, inclusive esta situación motivó a la Administración anterior, a solicitar al MEN, adelantar la contratación del Programa PAE correspondiente a la vigencia 2016, debido a los diferentes inconvenientes de tipo presupuestal en cuanto al valor real de la ración, los costos administrativos y el recurso que ofrecía el MEN. Se adjunta oficio SADE 184118 de septiembre 10 de 2015. No obstante a lo anterior esta Administración asumió el compromiso y considerando las limitaciones presupuestales y las circunstancias de tiempo presentadas, se formalizaron los convenios en el menor tiempo posible que permitía el procedimiento.*

Tal como se establece por la entidad, respecto a cuándo se dio inicio del servicio, se ratifica que existieron días sin el suministro de alimentación, exponiendo en su respuesta las causas de este hecho, relacionadas con la complejidad del trámite y el cambio de administración, para la primera fase, y el tiempo que tomaba el proceso licitatorio para el comienzo de la tercera fase, es decir que efectivamente hubo días sin cubrir, contrario al lineamiento. Además como se evidenció en Zarzal y Roldanillo, hubo 27 y 23 días de sedes rurales, respectivamente, que estuvieron sin alimentación escolar, siendo responsabilidad de la Gobernación, acorde con los lineamientos del MEN.

De otro lado, se destaca que ninguno de los argumentos expuestos por la entidad en la respuesta, está registrado en los estudios previos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en las Resoluciones No. 16432 de 2015, punto 3, numeral 3.3, literal i.3) y 9376 del 6 de noviembre de 2015, así como del Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 5. Mesas Públicas (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, en el artículo 1, establece en el Punto 7.2.2. Mesas Públicas: *“Las mesas públicas son encuentros presenciales de interlocución, diálogo abierto y comunicación de doble vía en la Región con los ciudadanos, para tratar temas puntuales que tienen que ver con el cabal funcionamiento del Servicio Público de Bienestar Familiar (SPBF), detectando anomalías, proponiendo correctivos y propiciando escenarios de prevención, cualificación y mejoramiento del mismo.*

En la Gobernación del Valle del Cauca, no se ha efectuado la primera Mesa Pública del programa del PAE, la cual debía realizarse al inicio del programa y máximo 3 meses después de haber iniciado la operación, acorde con los lineamientos del MEN<sup>11</sup>, con el fin de socializar las generalidades del PAE, dar a conocer el operador los canales de comunicación con el operador y con la ETC, el ciclo de menús aprobado para la atención, promover la conformación de Comités de Alimentación Escolar en cada ETC y las demás actividades que se requieran para el buen funcionamiento del Programa.

Este hecho obedece a las deficiencias de la administración territorial sobre el cumplimiento de las acciones que le corresponden dentro del marco de la inclusión social, lo que impide generar espacios para la participación de todos los

---

<sup>11</sup>Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 Numeral 7.2.2.2. Funcionamiento de las Mesas Públicas

actores del PAE y como resultado acciones que mejoren la atención a los niños, niñas y adolescentes titulares de derecho.

Frente a este hallazgo, la Gobernación señala que: “nos permitimos adjuntarle los oficios y acta que acreditan la socialización de las generalidades del PAE con los Rectores de las IE de los Municipios no certificados, Circular Normativa 204161 del 15 de marzo de 2016 cuyo asunto fue: Conformación del Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos CAE. Dichas evidencias se encuentran contenidas en el anexo 4 igualmente se adjunta acta de la Mesa Pública celebrada el 21 de septiembre de 2016(Anexo 10)”.

La primera parte de la respuesta de la entidad hace referencia a la socialización del Programa que no es objeto de Hallazgo en este ítem y la última se refiere al funcionamiento de los CAE, que tampoco corresponde a lo observado.

En cuanto a la Mesa Pública, la entidad establece que se realizó el 1 de septiembre del 2016, confirmando así, lo evidenciado en el hallazgo, por lo tanto se mantiene la presunta connotación disciplinaria del hallazgo, al tenor de lo dispuesto en la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 6. Conformación Equipo PAE. (D)**

La Resolución 16432 de 2015, en el artículo 1, punto 3, numeral 3.3, señala que las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), deben cumplir determinadas funciones entre ellas, la de garantizar la conformación del Equipo PAE.

En la Gobernación del Valle del Cauca se presentan deficiencias frente a la conformación y operatividad del Equipo PAE<sup>12</sup>, acorde con lo reglado, a fin de permitir el seguimiento y control del programa de alimentación escolar, ya que en la primera fase contractual no se profirió acto administrativo en la vigencia 2016, que creara el Equipo PAE con todos los profesionales que exige la norma.

En la Fase 2 de la contratación del Programa de Alimentación Escolar, se creó mediante Resolución 03 del 16 de 2016, el Equipo PAE, sin incluir el profesional del área Social o Humana, que determina el Lineamiento Técnico entre sus

---

<sup>12</sup>La Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4 numeral 4.1.1.1. Planeación PAE – Convocatoria y reunión: En cada Entidad Territorial Certificada, la instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar convoca y preside una mesa de trabajo para la planeación del Programa donde participan: líder de cobertura educativa, líder de planeación educativa, equipo PAE, Secretaría de Salud y demás que se consideren pertinentes, en la cual se tratarán y definirán los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional del(los) municipio(s) y análisis de la información, selección de Instituciones Educativas, Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad del suministro.



integrantes, además que no hay evidencia de su operatividad, al no existir actas que registren el funcionamiento del mismo.

Esto se genera por la carencia de mecanismos adecuados para el control y seguimiento de las obligaciones del Departamento, frente a lo determinado por los Lineamientos Técnicos del MEN, lo cual impide garantizar el adecuado monitoreo al no cumplir las funciones de seguimiento y apoyo para la ejecución al programa de alimentos PAE como realizar acompañamiento en el cumplimiento de los objetivos, metas propuestas por el programa, asegurando la calidad del mismo; servir como instancia para generar solución a las dificultades que se presenten; dar cumplimiento a los lineamientos técnicos emitidos por el MEN atendiendo de manera pertinente las necesidades propias de cada una de las instituciones educativas y aplicando mecanismos de valoración y monitoreo; verificación de la calidad de las raciones y la entrega efectiva de las mismas durante los días calendario, entre otras, acciones todas encaminadas a que los niños y niñas beneficiarios del programa reciban los alimentos en las condiciones, calidades y cantidades contratadas.

La Gobernación argumenta que *“mediante el Decreto 0693 del 23 de julio de 2014, conformó dos comités el COMITÉ GERENCIAL Y EL COMITÉ TÉCNICO DEPARTAMENTAL asignándole funciones específicas para la operatividad del programa en el Departamento. Dentro de las funciones específicas del Comité Gerencial esta, asesorar a la Gobernadora en el cumplimiento de las Políticas del Programa de Alimentación Escolar-PAE, definir directrices del programa de alimentación escolar PAE acorde con la política de seguridad alimentaria y Lineamientos del Ministerio de Educación para el PAE con el objetivo de fortalecer y asegurar su operatividad,.. entre otras, dichos comités realizaron reuniones permanentes donde se plasmaron recomendaciones y acciones administrativas, financieras, presupuestales, contractuales, que permitieron orientar de manera precisa la ejecución del programa PAE en el Departamento....(..)*

*“(..) En fecha 24 y 25 de enero desde el inicio de ejecución de los convenios del programa PAE, se delegó por parte del Departamento, la Supervisión a la profesional PAULA BERMÚDEZ - Subsecretaria de Salud Pública del Departamento, quien realizaba las funciones propias de la designación, desarrollando actividades de seguimiento, monitoreo y control.*

*Para la Fase II, la Secretaría a través de Acto Administrativo Resolución No 003 de 15 de abril de 2016, conformó el equipo PAE- el cual ha realizado diferentes reuniones de seguimiento y control”.*

Como se puede observar, la entidad argumenta que tiene creado un Comité Gerencial, que acorde al análisis de sus funciones, en lo referente al PAE, se asimila al Comité de Seguimiento Departamental, que debe crear la Gobernación acorde a los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN. Así mismo, establece la norma que debe conformarse un Equipo PAE, con unas funciones

específicas e integrantes diferentes a los del Comité de Seguimiento, por lo tanto, no se puede equiparar, el uno con el otro, como se pretende por parte de la Administración Departamental. Adicionalmente, no se aportaron las actas que permitieran verificar la operatividad y cumplimiento de las funciones asignadas.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en la Resolución 16432 de 2015, artículo 1, punto 3, numeral 3.3 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 7. Cumplimiento de Lineamientos MEN frente a Minutas, Entrega de Víveres, Formatos, Cantidad y Calidad de los Alimentos e Infraestructura. (D)**

El artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>13</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, *“Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)”*, en el artículo 1, Punto 2: Características de Calidad e Inocuidad de los Alimentos del Programa de Alimentación Escolar, Punto 3 3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.6. Operadores, Punto 4: Aspectos alimentarios y nutricionales, numerales 4.1.1.5.2 la Modalidad de Complemento Alimentario Industrializado, numeral 4.3.3.4. Equipo, menaje y dotación, 4.3.3.6. Características de calidad de los alimentos; 4.3.3.7, Empaque y embalaje, Punto 4.3.2. Fase de Alistamiento y Punto 5, numeral 5.3, anexo No. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2 y Anexo 2 numeral 3. IMPLEMENTOS DE ASEO, se detallan los criterios bajo los cuales debe operar el PAE.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“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*

<sup>13</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 *“Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,16 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE”*

*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”.*

En los Convenios No. 010-18-005, 010-18-006, 010-18-0565 y 010-18-0566, suscritos por la Gobernación del Valle del Cauca, en el primer semestre de 2016 para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar, se evidenciaron deficiencias, con respecto al cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Administrativos del Ministerio de Educación Nacional, lo anterior acorde al análisis de los soportes documentales de supervisión e interventoría, para los siguientes aspectos:

### **Minutas**

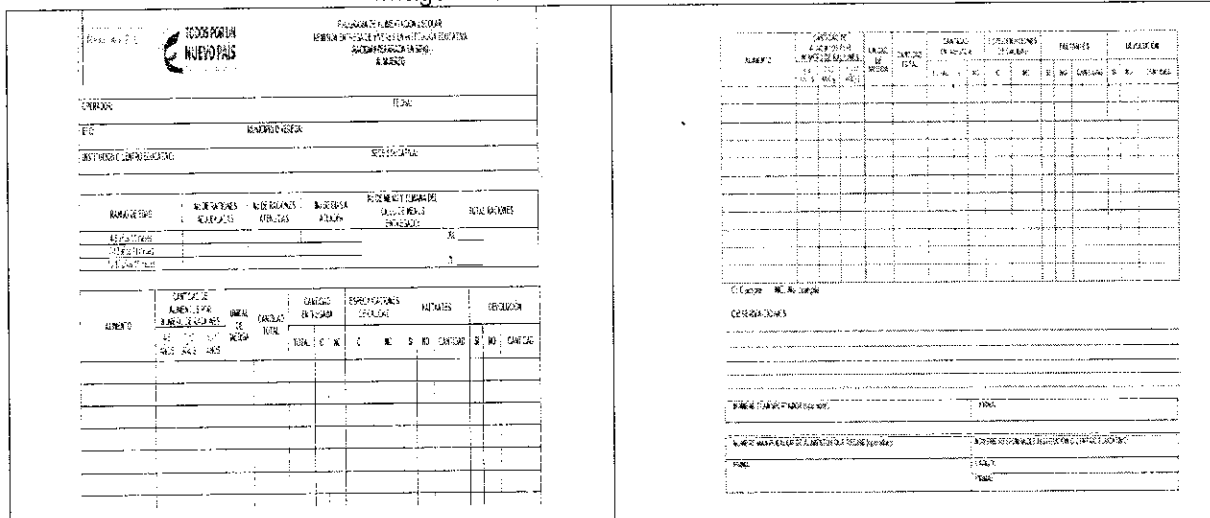
- La fase uno se ejecutó sin la aprobación de los ciclos de menús presentados por el Operador de acuerdo con las minutas patrón diseñadas por el MEN en el Anexo No. 1 Aspectos alimentarios y nutricionales, como consta en el Acta N°01 del 11 de abril de 2016, resultante de la visita efectuada por el Ministerio de Educación.
- El operador FUNDANAVI, no radicó en medio físico y magnético ante el ente territorial el ciclo de 21 menús, la lista de intercambios y guías de preparación, con el análisis nutricional de cada menú, mínimo ocho (8) días hábiles antes de iniciar la operación del PAE.
- Se evidencian cambios de menús, sin que se haya efectuado previamente la autorización respectiva.
- No hay correspondencia de la porción servida con el peso y volumen definido en la minuta por grupo etario.

### **Remisión y Entrega de Víveres**

- Cuando existe faltante o devoluciones de alimentos por no cumplir con las características establecidas en las fichas técnicas, no se evidencia que el operador reponga los faltantes de alimentos o las devoluciones, en un tiempo no mayor a 24 horas.
- Las manipuladoras de alimentos no reciben los víveres verificando que el peso y la clase del insumo corresponda exactamente a lo referido en la remisión y no se evidencia la participación de ningún representante de las instituciones educativas que garanticen la adecuada entrega de los alimentos en la cantidad y calidad que debe suministrarse.

- De igual manera se evidencia que las manipuladoras reciben la fruta en estado muy maduro y a veces ya dañada, sin hacer la devolución respectiva, lo cual hace que la misma se tenga que desechar cuando se va a utilizar.
- Los operadores del Ente Territorial no están utilizando los formatos establecidos por el MEN para la Remisión de entrega de víveres en institución educativa-ración preparada en sitio-Complemento alimentario jornada mañana – tarde y el de ración preparada en sitio-Almuerzo.

Imagen No. 1 Formato establecido MEN



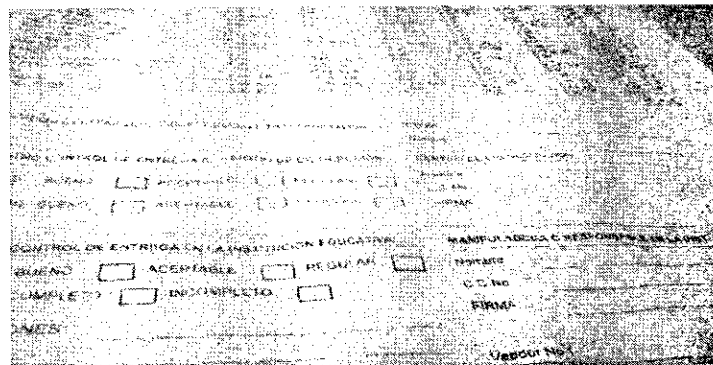
Formato establecido por el MEN para la remisión de entrega de víveres. El formulario incluye:

- Encabezado con el logo "Todos por un Nuevo País" y el nombre de la institución educativa.
- Campo para el municipio.
- Tabla de cantidades de alimentos:

CANTIDAD	ALIMENTO	CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD		CANTIDAD	
		ENTREGA	RECEPCIÓN	ENTREGA	RECEPCIÓN	ENTREGA	RECEPCIÓN	ENTREGA	RECEPCIÓN	ENTREGA	RECEPCIÓN

Fuente: MEN.

Imagen No. 2 Formato Utilizado por la Gobernación



Formato utilizado por la Gobernación para el control de entrega en la institución educativa. Incluye:

- Campo para el nombre de la institución educativa.
- Tabla de control de entrega:

CONTROL DE ENTREGA EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA	MANIPULADORA
<input type="checkbox"/> ACEPTABLE <input type="checkbox"/> INCOMPLETO	<input type="checkbox"/> BUENA <input type="checkbox"/> MALA

Fuente: Formato Utilizado por la Gobernación

Diligenciamiento y Formatos establecidos por el MEN.

En la fase dos de la contratación efectuada por la Gobernación convenios 0565 y 0566, en las visitas adelantadas por la interventoría se evidencia deficiencias

frente al diligenciamiento y cumplimiento de los diferentes formatos establecidos por el MEN, que se deben llevar para el control y seguimiento como:

- Formato de Visibilidad, con la información general del PAE donde se establezca nombre de la institución educativa, número de cupos asignados acorde al complemento o almuerzo, fecha de inicio, número de días de atención, número total de cupos, número de contrato o convenio, número de manipuladora de alimentos, nombre o razón social del operador y los recursos gráficos o logos establecidos por el MEN.
- Formato resumen del registro de atención mensual el cual debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador para llevar el registro de los niños, niño y adolescente que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas. Acorde con esto se evidencia que comúnmente las planillas no se diligencian y sin embargo, se presentan con las cuentas registrando a toda la población focalizada, como si hubiera recibido todos los días los alimentos contratados, lo cual no es ajustado a la realidad, porque con las vistas se establece que el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, hay inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la IE cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.
- Registro y control diario de asistencia: este debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operado, con el fin de llevar el registro diario de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.
- Registro diario (kárdex) de ingreso y salida de alimentos y Control para Garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos.
- Registro y Control de Temperaturas, se tiene los formatos vacíos y las manipuladoras no cuentan con los termómetros para realizar esta labor.
- Formatos de Saneamiento Básico para consignar las actividades de limpieza y desinfección de equipos y utensilios, y de áreas de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, de acuerdo con las frecuencias y procedimientos establecidos en el Plan de Saneamiento Básico presentado por el Operador.

## Cantidad y Calidad de los Alimentos.

En las dos fases desarrolladas en el primer semestre se evidencia incumplimiento de los aspectos alimentarios y nutricionales<sup>14</sup>, establecidos por el MEN, en cuanto a gramaje proporcionado a los titulares del Derecho y a las características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar tanto para industrializados, como para los preparados en sitio:

- En la fase 1, en los informes de supervisión e informe final se establece que frente al cumplimiento de los ciclos de menús de acuerdo con las minutas patrón, estipuladas en los lineamientos técnicos del Ministerio de Educación Nacional-MEN, determinan que los dos operadores en algunas instituciones educativas no cumplieron con el ciclo de menú ni con los gramajes establecidos; de igual manera se evidencia que se hizo entrega de fruta y productos no acordes con las características señaladas en los lineamientos.
- Para la fase dos, se establece reiteradamente en todos los informes de interventoría, que en el componente nutricional se identifican casos de incumplimientos del ciclo de menú y gramajes diferentes a los parámetros establecidos por el MEN, así como alimentos de panadería contaminados y frutas en descomposición; de igual manera no se ha efectuado la cuantificación y acciones respecto a descontar los valores correspondientes a víveres entregados que no cumplen las condiciones establecidas en los lineamientos, no obstante haber terminado la ejecución de estos.
- Infraestructura

En la ejecución de los convenios fase 1 y fase 2 se evidencian que las diferentes instituciones presentan deficiencias en los lineamientos exigidos en cuanto a la infraestructura, equipo y menajes mínimos en las cocinas y comedores, se presentan la pipa de gas dentro de la cocina, con el riesgo que esto representa, el sitio donde se lava los elementos de aseo está en la misma cocina, no se dispone de recipientes, locales e instalaciones para la recolección y almacenamiento de los residuos sólidos, conforme con lo estipulado en las normas sanitarias vigentes, no existe bodega para almacenar los insumos utilizados para preparar los alimentos, en algunas sedes los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.

<sup>14</sup> Anexo 1. Resolución 16432 de 2015

## Elementos de Aseo

Se evidencia incumplimiento de los operadores en la entrega oportuna de los elementos de aseo necesarios para el desarrollo del programa de alimentación escolar, especialmente en el desarrollo de la segunda fase de la contratación efectuada por la Gobernación convenios 0565 y 0566.

## Comités de Alimentación Escolar

Se evidencia que en las Instituciones Educativas se encuentran constituidos los Comités de Alimentación Escolar<sup>15</sup>, sin embargo los mismos no vienen sesionando para efectuar el acompañamiento que le permita a las instituciones Educativas Plantear acciones de mejoramiento en la operatividad del PAE y socializarlas con la comunidad educativa, por cuanto no se encuentran operando conforme a la normatividad establecida.

Todas las situaciones descritas en estos diferentes ítems son reiterativas acordes con lo establecido en los informes de la entidad y se generan por las deficiencias en la supervisión e interventoría que debe ejercer el Ente Territorial en tiempo real y permanente en las IE, sobre la ejecución de la contratación ejecutada por los operadores, así mismo por la no implementación de los controles necesarios para garantizar la entrega de los alimentos a los establecimientos y raciones a los niños, en las cantidades requeridas, conforme con las exigencias de cada grupo etario, calidad y cantidad conforme a las características señaladas, en el anexo uno (1) del Lineamiento Técnico Administrativo del MEN, además que como se evidenció, no existen los controles de planillas de control de entrega de raciones, ni se lleva un control uno a uno de los niños que reciben los alimentos en el momento de la distribución de complementos.

Respecto al diligenciamiento de formatos, se origina en las deficiencias de los controles ejercidos por la Gobernación sobre el cumplimiento de los lineamientos, la carencia de capacitaciones a las manipuladoras en especial a las de la zona rural en el manejo de los formatos a diligenciar, la falta de entrega de papelería y registros por el operador, lo cual, además de contravenir los lineamientos PAE, no permite que la comunidad en general y las instituciones educativas tengan

---

<sup>15</sup> La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su punto 7 Gestión Social, establece en el numeral 7.2.1. Sobre el 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 permite optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de los niños, niñas y adolescentes. El comité tendrá mínimo una (1) reunión cada dos meses. Se 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".

conocimiento sobre los datos del convenio que se está ejecutando e impiden realizar un seguimiento y monitoreo sobre sus obligaciones y labores que ejecutan, llevando a reportar cumplimiento de acciones no ejecutadas por el operador.

De igual manera, estos hechos se generan por las deficiencias en el seguimiento oportuno que deben ejercer los actores involucrados, inoperatividad de los CAES, no participación de las IE en la recepción de los víveres e incumplimiento en los deberes y responsabilidades contractuales, por parte de los operadores.

Lo anterior impide el control en el cumplimiento de las minutas y permite que se entreguen raciones que no están acordes con los requerimientos nutricionales, generando riesgos al no garantizar que los alimentos proporcionen el aporte y adecuación de energía y nutrientes establecidos para cada niño.

Teniendo en cuenta que a la fecha aún no se han efectuado los pagos a los convenios No. 0565 y 0566, no se da a este hallazgo la connotación fiscal; no obstante lo anterior, se establece el riesgo en el adecuado uso de los recursos, por parte de la administración territorial, en consideración a las siguientes situaciones: Cancelar raciones no entregadas, donde se detectó la no prestación del servicio por no estar los docentes o no encontrarse las manipuladoras y/o por pago de alimentos que no cumplen con las condiciones de cantidad y calidad pactadas.

Con respecto a la radicación de los ciclos de menú, la entidad manifiesta *“nos permitimos informarle que el operador FUNDANAVI, radicó en medio físico el ciclo de los 21 menús de acuerdo al oficio con fecha 31 de marzo de 2016, el cual se anexa”*. De conformidad con lo expresado en su respuesta, la entidad ratifica lo expresado por la CGR al determinar que el operador referido radicó el 31 de marzo de 2016, contrario a lo establecido en la Resolución 16432 de 2015, donde determina que este debe hacerse 8 días antes del inicio de la contratación. Por otro lado, la Gobernación frente al operador ACCIÓN POR COLOMBIA no anexa el soporte de la radicación ni para la primera, ni segunda fase.

Respecto a las minutas por grupo etario responde la Gobernación *“nos permitimos manifestarles que, frente a los hallazgos detectados por la interventoría con relación a la porción servida Por grupo etario, con respecto al peso y al volumen, se realizaron requerimientos para presentar los respectivos planes de mejora, para corregir estas debilidades. Además se procedió a presentar la glosa para que la entidad efectúe el descuento correspondiente”*. Es decir que se ratifica el hallazgo al establecer que hicieron los requerimientos, para que se efectúen los descuentos respectivos.



Frente a las situaciones de no entrega de alimentos en cantidad y calidad se determina por la entidad *“en la fase 2 las situaciones que se presentaron, fueron subsanadas a través del plan de mejoramiento suscrito, conforme a los lineamientos técnico – administrativos establecidos por el MEN. Además es pertinente aclarar que los convenios de esta fase, aún no se han liquidado, por lo tanto no se han establecido si hay lugar a multas, descuentos o sanciones a los operadores. (Anexo 11). Acorde con la revisión de los soportes enviados, se evidencia que no obstante es cierto que se suscriben planes de mejora, como manifiesta la entidad, de su análisis se desprende que frente en abril solo existe uno, en mayo tres, en junio quince y luego de terminada la ejecución del contrato entre julio y agosto 18 planes, lo que equivale a 37, que frente al total de visitas que fueron 388, solo representa el 9.5%, con el agravante de que el 4,6% se efectuaron ya concluida la ejecución, es decir que no habría razón de mejora. De todas maneras, en la parte final la entidad determina que como aún no ha liquidado el contrato analizará los descuentos, ratificando que no existió oportunidad frente a las acciones de la Gobernación y la Interventoría contratada.*

En lo referente a Infraestructura se dice *“que habida consideración de la magnitud de las IE con sus sedes que suman 1.149, se hace necesario realizar un diagnóstico sobre las necesidades reales, Respecto a la falta de infraestructura, comedores escolares, bodegas de almacenamiento transitorio de los alimentos, entre otros elementos que permitan brindar un adecuado servicio dentro del PAE, lo anterior se presenta porque las IE, inicialmente no fueron concebidas para elaborar, conservar, almacenar y distribuir el complemento alimentario en sus modalidades. En cuanto a los inventarios de los equipos, menajes y dotación de aseo, si existen y se evidencian en el soporte adjunto. La respuesta de la entidad asume el Hallazgo, al establecer que necesitan efectuar un diagnóstico de necesidades, aspecto que debió efectuarse en la etapa de planeación del Programa de Alimentación Escolar y que la Gobernación no efectuó en su momento, por tanto lo determinado en este hallazgo se afirma. Por otra parte, en relación con el incumplimiento de la fase dos y la toma de acciones frente a éste la entidad no se pronunció. Así mismo, el anexo 24 no hace referencia a lo señalado, sino que corresponde a la relación de manipuladoras, pero la existencia de inventarios de las cocinas y comedores fue objeto de revisión en las visitas efectuadas por la CGR y en ese momento no se contaba con ellos.*

Se concluye así, que los soportes presentados no desvirtúan el hallazgo y que los diferentes aspectos evidenciados quedan en firme, así como la presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

## Hallazgo No. 8. Manipuladoras (D, OI)

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en el artículo 1, establece, en relación con el personal manipulador que: “ (...) *Entregar al personal manipulador de alimentos la dotación de vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas: mínimo dos dotaciones completas, las cuales serán entregadas al momento de la vinculación del manipulador de alimentos en el marco de la ejecución del contrato. El vestido de trabajo y demás elementos de protección deben cumplir con las características exigidas en la normatividad sanitaria vigente, y se debe realizar la reposición de estos elementos cada vez que sea necesario.* (Subrayado fuera de texto). (...) Numeral 4.3.1.1. “*El operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos.*”

En el literal 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 adicionen, modifiquen o sustituyan).*”

Así mismo, los lineamientos establecen la “*Relación mínima de manipuladores de alimentos necesarios por número de raciones atendidas bajo modalidad Ración Preparada en Sitio*”, la cual se presenta continuación:

1 a 75 raciones	De 76 a 150 raciones	De 151 a 300 raciones	301 a 500 raciones	501 a 750 raciones	751 a 1.000 raciones	1.001 a 1.500 raciones
1	2	3	4	5	6	7

En el Numeral 4.3.3.1, se señalan los criterios para el manejo higiénico sanitario: “*Para garantizar una adecuada operación del Programa y la inocuidad de los alimentos preparados, además de la adopción de unas buenas prácticas higiénicas y de las medidas de protección necesarias por parte del personal manipulado (de alimentos, se deben cumplir las siguientes actividades: Mantener en la sede administrativa una carpeta en físico por cada manipulador de alimentos que participe de las diferentes etapas del Programa, la cual debe contener los documentos que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Cada vez que se realice un cambio de personal se debe garantizar el cumplimiento de este requisito. La copia de estos documentos debe estar disponible en cada institución educativa donde desarrolle sus actividades el manipulador de alimentos.*”

Así mismo, el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo dispone. “*Son obligaciones especiales del empleador: Numeral 4. Pagar la remuneración pactada en las condiciones, períodos y lugares convenidos*”.

En las cláusulas contractuales se establece como obligación del contratista *“cumplir con las obligaciones con los sistemas de salud, riesgo laboral, pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF y SENA, cuando haya lugar”*, así mismo se determina *“estar al día por todo concepto con el personal vinculado para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del contrato”*.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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”.*

En la ejecución de los contratos del PAE primer semestre de la vigencia 2016 se evidencia incumplimiento de los operadores en lo referente a las manipuladoras en varios aspectos, sin que existan pronunciamientos oportunos y se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Departamental. Los aspectos observados son:

#### Aspectos Generales:

- Se evidenció que en las sedes educativas visitadas por la supervisión e interventoría existe carencia de documentos soportes sobre la certificación médica en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo con lo establecido en la normatividad sanitaria vigente, ni sobre la formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos.
- El personal no cuenta con soportes de las capacitaciones requeridas, ni del carné de manipulación, así mismo se observa incumplimiento frente a la afiliación y seguridad social vinculación un programa de Salud Ocupacional y Seguridad Industrial.
- El número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa acorde a los lineamientos no se cumple, sino se le hace el descuento respectivo, por no cumplimiento de las condiciones pactadas, esto solo para las sedes visitadas.

La entidad dentro de la ejecución de los convenios de la primera fase de 2016, efectuó descuentos a los operadores ACCIÓN POR COLOMBIA por \$75.7 millones y FUNDANAVI por \$42,4 millones, por no cumplir con el número de manipuladoras acorde con el lineamiento; sin embargo, en el desarrollo de la segunda fase la Gobernación no ha efectuado el análisis, ni ha efectuado el cálculo de los descuentos por estos ítems, no obstante el contrato terminó su ejecución el 24 de junio de 2016.

Dotación:

En los convenios y contratos para desarrollar el Programa de Alimentación Escolar los Operadores incumplen lo establecido por el Ministerio de Educación, donde determina que se debe dotar a las manipuladoras al momento de la vinculación, de su vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas: mínimo dos dotaciones completas, por cuanto:

- En la fase 1 para los convenios 005 y 006 de 2016 conforme con los informes de supervisión solo se hizo entrega de un uniforme, contrario a lo normado, la Gobernación no se pronunció al respecto y no efectuó los descuentos correspondientes, es decir que FUNDANAVI con 471 manipuladoras que debía tener acorde con las raciones dejó de entregar dotaciones por \$32 millones y ACCIÓN POR COLOMBIA de \$43 millones.
- Estas mismas situaciones, se presentaron en la fase dos de la contratación efectuada por la Gobernación convenios 0565 y 0566, sin que se hayan cuantificado por el interventor para ser descontados a cada operador y sin pronunciamientos por el supervisor del contrato frente a las obligaciones.

Pago Salarios Manipuladoras

Durante el desarrollo de los convenios, especialmente FUNDANAVI se evidencia incumplimiento reiterado, frente al pago de las manipuladoras, lo cual originó que varias veces no se prestara el servicio de alimentación por paro de este personal, como se establece en las comunicaciones dirigidas a la interventoría, sin embargo, fuera del traslado al operador, no se observan acciones de interventor para que se subsanen estos hechos

Cuadro. No.17.  
Comunicaciones sobre Incumplimiento de Pago de Manipuladoras

ENTIDAD REMITENTE	FECHA	SOLICITUD
Secretaría de Educación Municipal de Trujillo	25/05/2016	Se tomen las medidas necesarias para garantizar la continuidad del programa de alimentación escolar y el pago de los salarios y prestaciones sociales de los manipuladores de manera inmediata y se den las garantías para el cumplimiento de las condiciones contractuales y los lineamientos del PAE
Personería Municipal del Municipio de San Pedro	01/06/2010	El contratista FUNDANAVI no ha realizado el pago del salario por más de seis meses de las manipuladoras de alimentos, de la institución Educativa Miguel Antonio Caro del corregimiento de Presidente.
Secretaría de Educación Guacarí	01/07/2016	Solicito de manera respetuosa verificar desde su competencia u ordenar a quien corresponda el pago de los salarios de los últimos meses de las manipuladoras del PAE de la institución educativa General Santander del municipio de Guacarí Valle, quienes se han visto afectadas por la retención de sus salarios sin explicación alguna por parte de la fundación FUNDANAVI Encargada de tal compromiso.
Rectoría de la IE Sawadzky municipio de Yotoco.	15/06/2016	Las manipuladoras no se les ha pagado.
Personería Municipal San Pedro	30/06/2016	El contratista FUNDANAVI no ha realizado el pago del salario por más de seis meses de las manipuladoras de alimentos, de la institución Educativa Miguel Antonio Caro del corregimiento de Presidente.
Integrantes del CAE y Veeduría Municipal del Municipio de Guacarí Corregimiento de Sonso	30/06/2016	Tenemos conocimiento que el contrato con el proveedor de los restaurantes escolares FUNDANAVI, tiene término hasta el 24 de junio de 2016, es por ello que estamos preocupados por el pago de honorarios por prestación de servicios a las manipuladoras, ya que solo le han cancelado el mes de febrero, del año en curso y eso a regañadientes, entonces queremos que se tenga en cuenta la cancelación de los meses restantes a estas personas antes de que se termine el contrato teniendo en cuenta que ellas han dedicado su tiempo y con mucha voluntad y responsabilidad

Fuente: Informes de Interventoría

Las anteriores situaciones surgen por deficiencias en el seguimiento y control técnico, administrativo jurídico y financiero que debió ejercer la supervisión e interventoría, para el cumplimiento de los lineamientos y los requisitos que deben

surtirse en las diferentes etapas por parte del operador, acorde con los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN.

Además del incumplimiento normativo, impide que el personal de cocina labore en las condiciones higiénicas sanitarias y laborales debidas, además que el cálculo de la ración acorde con lo establecido por el municipio depende del costo de las manipuladoras y si no se cumplió con lo pactado en el contrato genera presuntos detrimentos al pagar por aspectos no cumplidos como el número de manipuladoras, de igual manera afecta la prestación del servicio, ya que un número menor de manipuladoras impide el desarrollo de todas las funciones a cargo de este personal, afecta el control y el diligenciamiento de registros. Así mismo lo de la dotación genera riesgo frente a la contaminación de los alimentos que reciben los niños.

De igual manera, el no pago de salarios incide en la prestación del servicio, por cuanto por este hecho se dejó de prestar varias veces el servicio de alimentación a los estudiantes con el impacto social y nutricional que esto genera e impide cumplir con los objetivos del programa. De este aspecto se dará traslado al Ministerio de Trabajo, para lo de su competencia.

En cuanto al número de manipuladoras se determina *“que en la mayoría de las IE se cuenta con el número de manipuladoras de acuerdo al número de titulares de derecho, como bien lo aduce el equipo auditor el convenio de asociación en la segunda fase, se encuentra en etapa de liquidación, en donde se establecerá si hay lugar a descuentos o no por este concepto. En la respuesta la entidad admite que no se cumple con el número de manipuladoras y que para la segunda fase establece que como no se ha liquidado se efectuarán los descuentos, acción que no ha desarrollado oportunamente la interventoría a pesar de haberse terminado la ejecución desde el 24 de junio de 2016, situación que si se cumplió por la supervisión en la primera fase*

En referencia a la dotación de manipuladoras expresan *“nos permitimos informarle que como el convenio de asociación en su primera fase se encuentra en etapa de liquidación con los operadores, se solicitará a la supervisión se proceda al descuento por concepto de entrega del vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas en el respectivo convenio. Respecto de la segunda fase manifiestan que “existen soportes de la entrega de dotación de la segunda fase, los cuales se adjuntan. Además en los planes de mejoramiento suscritos con los operadores se ha verificado por la interventoría la entrega de dotación a las manipuladoras, Sin embargo es de aclarar que como el convenio de asociación en su segunda fase se encuentra en etapa de liquidación con los operadores, se solicitará a la supervisión que si no se ha hecho la entrega total, se proceda al descuento por concepto de entrega del vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas en el*

*respectivo convenio.* La Gobernación asume el hallazgo al establecer que efectuará el descuento al realizar la liquidación de la primera fase contractual. En la segunda fase la entidad manifiesta que realizó la entrega de la dotación, sin embargo, los documentos allegados como soportes, no corresponden a la fase dos (2) que dio inicio el 13 de abril de 2016 hasta el 24 de junio, sino que son de elementos entregados de la fase uno con fechas de 20 enero, 1 de febrero, 27 de enero, 23 de febrero y 3 de marzo de 2016, así las cosas, no hay soportes de entrega para la segunda fase.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En relación con el incumplimiento en los pagos a las manipuladoras se dará traslado al Ministerio de Trabajo para lo de su competencia.

### **Hallazgo No. 9. Monitoreo y Control (D)**

El Decreto 1082 del 10 de septiembre de 2015 en los artículos siguientes establece:

*Artículo 2.3.10.4.1. Actores del programa. La adecuada y oportuna prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad de actores estatales: el Ministerio de Educación Nacional, los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales.*

*Artículo 2.3.10.4.5. Obligaciones conjuntas. Las entidades territoriales liderarán con los rectores, coordinadores del programa, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad, las siguientes acciones:*

- 1. Seguimiento, control y evaluación de la ejecución del Programa en cada establecimiento educativo.*
- 2. Seguimiento al cumplimiento de las condiciones necesarias para el adecuado proceso de recepción, conservación, manejo y distribución de la alimentación escolar.*
- 3. Verificación de las condiciones de calidad de los alimentos, la fecha de vencimiento, empaque de la ración alimentaria, condiciones higiénicas del personal de transporte y cumplimiento del menú.*
- 4. Reporte inmediato al ordenador del gasto, al supervisor o al interventor de los contratos, así como a las autoridades competentes, de cualquier irregularidad en los alimentos o en la ejecución del contrato que afecte la adecuada y oportuna prestación del servicio*

*Artículo 2.3.10.5.1. Seguimiento y monitoreo del PAE. Los actores del Programa actuarán en procura del cumplimiento de los objetivos del PAE, las normas, los lineamientos técnicos -administrativos, las condiciones de operación y los estándares que lo regulan, la*

*defensa del interés general, el presupuesto público y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para lo cual:*

- 1. Ministerio de Educación Nacional: implementará un conjunto de acciones articuladas para el seguimiento y monitoreo del programa, que incluya aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos del PAE, propendiendo por la adecuada ejecución del mismo y de los recursos, para lo cual debe revisar y actualizar el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) a los requerimientos del PAE.*
- 2. Entidades contratantes: realizarán el seguimiento y control de la ejecución del programa en su respectiva jurisdicción, la adecuada y oportuna ejecución de los contratos que suscriban para el desarrollo del programa, la designación de la supervisión y la contratación de la interventoría idónea, el cumplimiento de las obligaciones legales y la adopción de las acciones y medidas que le corresponda legalmente como contratante y ordenador del gasto, la defensa del interés general, el patrimonio público y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional; deben además generar espacios de control social, donde estén presentes la comunidad, las veedurías ciudadanas y demás agentes que intervengan en el marco de la operación del PAE.*

*Para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control deben realizar capacitaciones y campañas de sensibilización a alcaldes, rectores, docentes, estudiantes y padres de familia sobre el programa, sus objetivos, alcances y condiciones, y sobre la importancia de contar con ellos en el seguimiento y control del mismo.*

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 punto 6, numeral 6.1 respecto a las entes territoriales y operadores en el literal b) establece que: *“Para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control, deben articular y ejecutar sus acciones con las acciones y lineamientos adicionales establecidos por el MEN, que permitan el control y la mejora continua del Programa”.*

Así mismo en el numeral 6.2 se señala que: *“Con el objeto de garantizar la calidad, inocuidad, pertinencia y continuidad del servicio que se brinda a beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) se debe contar con un esquema de supervisión y/o Interventoría que realice el seguimiento en cada uno de los siguientes aspectos: técnico, administrativo, gestión social, financiero y legal a todos los contratos y convenios interadministrativos suscritos, así mismo es deber tanto de Operadores como de las ETC atender, responder y acatar todas las acciones que a través del Ministerio se desarrollen en el marco del Sistema ya sea con acciones propias del Ministerio o a través de contratación a terceros para ejercer las acciones de supervisión e interventoría a que haya lugar, todo ello enmarcado en la ley 1474 de 2011 en los artículos 83 y posteriores”.*

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“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”.*

Las labores de supervisión del Programa de Alimentación Escolar en La Gobernación del Valle del Cauca, no cumplen los principios de la Gestión Fiscal en cuanto a eficiencia, eficacia y efectividad, al realizar el seguimiento en los aspectos técnicos, administrativos, gestión social, financiero y legal a todos los convenios y contratos suscritos durante las vigencia 2016, por las deficiencias encontradas en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar:

Fase 1 Convenios 005 con ACCIÓN POR COLOMBIA y 006 con FUNDANAVI.

- En esta fase la supervisión fue ejercida por la Secretaría de Salud, sin tener un equipo PAE conformado, que acorde con las funciones asignadas en el Lineamiento Técnico Administrativo del MEN, fortaleciera las labores de seguimiento y control.
- Frente al número total de Instituciones Educativas (1.126) que se encuentran en el Programa de Alimentación Escolar, las visitas realizadas representaron menos del 1% en los 49 días de ejecución, además que no se encontraron actas que soporten las mismas, solo referencias en los informes de supervisión y final de los convenios referidos.
- En el desarrollo de los convenios suscritos para el desarrollo del Programa PAE, se evidencia que no obstante presentarse informes por parte de la supervisión, que muestran situaciones reiterativas de incumplimiento a los lineamientos, la administración territorial no realiza seguimiento a estas acciones para establecer si fueron corregidas, además no se tiene soportes sobre la fecha real de comunicación al operador y cuando efectivamente se corrigieron.
- La entidad no obstante en los informes de supervisión e informe final establecer que en la operación del Programa de Alimentación Escolar de acuerdo al plazo, especificaciones y presupuesto aprobado y al cumplimiento a los lineamientos del PAE expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, los dos operadores tuvieron un cumplimiento parcial debido a la falta de adherencia por parte de los operador a los Lineamientos Técnicos, Administrativos del Programa, no realizó la cuantificación y establecimiento de descuentos por estos hechos, a excepción de los contemplados en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 18  
Descuentos Efectuados Gobernación Fase 1

OPERADOR	HECHOS DEL DESCUENTO	RACIONES	VALOR
FUNDAVI	En el municipio de El Cerrito a causa de la preparación de los alimentos en un lugar diferente a las Instituciones Educativas, sin conocimiento de la Supervisión generó perjuicios en la salud al resultar intoxicados estudiantes de (5) sedes de la Institución Educativa Sagrado Corazón.	1.857	\$2.,2.
FUNDAVI	En el municipio de Yotoco como resultado de la visita de campo de la supervisión el día 5 de abril de 2016, a la Sede Atanasio Girardot de la Institución Educativa Gabriela Mistral, se verificó entre otras falencias que el servicio no se estaba prestando desde el 30 de marzo, aun cuando se cuenta con el soporte con firma del rector de la Institución Educativa donde certifica la prestación de servicio, se efectúa el descuento.	116	0,12
FUNDAVI	En el municipio de El Cerrito en visita de campo del 11 de abril de 2016, a la Sede José Celestino Mutis, de la Institución Educativa Jorge Isaacs, se evidenció que el operador no prestó el servicio de almuerzos.	174	0,64
FUNDAVI	El operador no cumplió con la contratación del número de manipuladoras que el lineamiento técnico del programa exige, además se evidenció que hay manipuladoras que no se encuentran inscritas a ningún régimen de seguridad social.		42.
ACCION POR COLOMBIA	En el municipio de Zarzal a causa del no uso de buenas prácticas de manufactura por parte de las manipuladoras de alimento, generó contaminación de la comida distribuida a los estudiantes de la Sede Divino Niño de la Institución Educativa, Efraín Varela Vaca.	317	0,38
ACCION POR COLOMBIA	El operador no cumplió con la contratación del número de manipuladoras que el lineamiento técnico del programa exige.		75,7

Fuente: Informes finales de supervisión Fase 1

- De igual manera, no obstante en los informes de supervisión e informe final establecer frente el cumplimiento de los ciclos de menús de acuerdo con las minutas patrón, estipuladas en los lineamientos técnicos del Ministerio de Educación Nacional-MEN; determinan que los dos operadores en algunas instituciones educativas se comprobó que no cumplieron con el ciclo de menú ni con los gramajes establecidos, la entidad no hizo cálculo de la cantidad cuando los gramajes no correspondían y no hizo los descuentos, para deducir lo correspondiente. De igual manera, no se efectuó cuantificación por el no cumplimiento en calidad de alimentos no suministrados, por entrega de fruta dañada, madura o por productos no acorde las características señaladas en los lineamientos.
- Además se observa que a pesar de los informes de supervisión, el Operador no tomó oportunamente las acciones pertinentes y en otros casos hasta la

finalización del contrato no cumplió, como puede verse en el informe final de FUNDANAVI, donde se establece que este *“no entregó informes parciales, final, técnico, administrativos ni financieros. Las cuentas de cobro que se radicaron se basaron en los listados de asistencia firmados por el rector de las Instituciones Educativas”*.

Así mismo, determinan que los operadores FUNDANAVI y ACCIÓN POR COLOMBIA, nunca notificaron la suspensión o cierre temporal de establecimientos educativos atendidos, por ningún motivo, como en los hechos que establecieron y descontaron, situación de riesgo alto por cuanto la misma Gobernación establece que verificó *“la entrega de las raciones esperadas a través de las certificaciones emitidas de los rectores, pero que llama la atención el 100% de asistencia de diaria de estudiantes en las instituciones educativas”* y como se evidenció en Yotoco, los rectores certifican servicios en días no prestados.

- La fase uno se ejecutó sin la aprobación de los ciclos de menús presentados por el Operador de acuerdo con las minutas patrón diseñadas por el MEN en el Anexo No. 1 Aspectos alimentarios y nutricionales, como consta en el Acta N°. 01 del 11 de abril de 2016, resultante de la visita efectuada por el Ministerio de Educación.
- El operador presenta las planillas con el número de raciones entregadas en cada sede educativa, las cuales varían respecto de las establecidas en el contrato, sin embargo no se observa un análisis por parte del ente territorial si estas efectivamente corresponden a los reportados en el SIMAT y a los alumnos realmente asistentes, así como tampoco se analiza si las jornadas escolares fueron desarrolladas.
- En las visitas de supervisión realizadas durante la primera fase, se observa que no se verificaron la totalidad de los criterios contenidos en Los Lineamientos Técnicos del MEN.

Fase 2. Convenios N°. 0565 con FUNDANAVI y 0566 con ACCIÓN POR COLOMBIA.

En esta fase se contrató la interventoría con recursos propios con FERGON Outsourcing SAS y el seguimiento fue ejercido por la Secretaría de Promoción y Desarrollo Social.

- Frente al número total de Instituciones Educativas (1.126) que se encuentran en el Programa de Alimentación Escolar, se realizaron 388 visitas según informes de interventoría, entre los meses de abril a junio, que representaron el

34.5% con 51 días de ejecución. De estas visitas referidas en los informes de interventoría no se encontraron actas que soporten las mismas.

- Se evidenció que se inició el proceso de interventoría, sin tener claro la focalización, a qué sedes se les iba a prestar el servicio, bajo qué modalidad, tal como se dejó consignado en la Hallazgo de planeación.
- En los informes de interventoría de los meses de abril a junio, frente a las visitas efectuadas a las diferentes sedes educativas, se evidencia múltiples hallazgos (ANEXO 1), con incidencias graves frente a la cantidad, calidad de los alimentos dados, condiciones de salubridad, contaminación de alimentos y en general incumplimiento de los lineamientos frente a la prestación adecuada del servicio; sin embargo, a excepción de la comunicación del interventor al operador para que *“revise el seguimiento que realiza a sus procesos y procedimientos e implementen las medidas correctivas necesarias para garantizar el cumplimiento de los lineamientos técnicos”*, no se evidencia acciones de impacto y coercitivas, para que el operador garantizara su corrección.
- El interventor no obstante establecer reiteradamente en todos los informes que en el componente nutricional se identifican casos de incumplimientos del ciclo de menú y gramajes diferentes a los parámetros establecidos por el MEN, así como alimentos de panadería contaminados y frutas en descomposición, el interventor no efectuó los cálculos para hacer los descuentos por estos hechos, simplemente se limitó a informar al operador, cuando en casos como estos debe procederse a descontar los alimentos no entregados en las condiciones contractuales y términos determinados en los lineamientos del MEN, por cuanto así se repongan después de informado, ya la prestación del servicio no se entregó conforme con la calidad y cantidad requerida a los estudiantes y este aspecto ya no se va a poder suplir.
- Se evidencia en las pruebas selectivas realizadas a los informes de supervisión, que como producto de las visitas efectuadas por el interventor se observaron sedes educativas donde no se entregaron los complementos y almuerzos porque no laboraron, especialmente del Operador FUNDANAVI, por el no pago a las manipuladoras de forma reiterada, sin que de inmediato se procediera a efectuar el descuento por la no prestación, el interventor se limita a informar al operador de este hecho. Como se evidencia en este cuadro, el cual se calcula, con la prueba selectiva a los informes.

**Cuadro No. 19**  
**Días no laborados Sedes Educativas**

MUNICIPIO	INSTITUCION EDUCATIVA	SEDE	CONTRATO	PERIODO NO ATENDIDO	Nº DE DIAS	RACIONES CONTRADAS	VALOR RACION	PRESUNTO DETRIMIENTO (MILLONES DE PESOS)	
CAICEDONIA	ANTONIA SANTOS	ANTONIA SANTOS	010-18-0566	15/02/2016 - 13/05/2016	38	79	1185	3,56	
	SAN ISIDRO		010-18-0566	10/05/2016 - 26/09/2016	12	402	1185	5,71	
DAGUA	DEL DAGUA	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	05/05/2016 - 23/05/2016	12	1525	1105	21,68	
	EL PALMAR	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	05/05/2016 - 23/05/2016	12	655	1185	9,31	
TRUJILLO	CAMLO TORRES	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	05/05/2016 - 23/05/2016	12	573	1185	8,16	
	SAGRADO CORAZON DE JESUS	SAGRADO CORAZON DE JESUS	010-18-0566	23/05/2016 - 24/05/2016	2	443	1185	1,84	
LA CUMBRE	JULIAN TRUJILLO	4 SEDES	010-18-0567	16/05/2016 - 24/05/2016	7	2393	1185	19,85	
	SIMON BOLIVAR	SIMON BOLIVAR	010-18-0566	12/04/2016 - 03/06/2016	37	293	1105	12,84	
		ANTONIO NARINO	010-18-0566	16/05/2016 - 03/06/2016	14	19	1185	0,32	
		INSTITUTO PROM SOCIAL	010-18-0566	16/05/2016 - 03/06/2016	14	246	1185	4,09	
		SAN PÍO X	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	16/05/2016 - 16/05/2016	1	431	1105	0,52
		LA LIBERTAD	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	16/05/2016 - 16/05/2016	1	382	1185	0,45
		FRANCISCO DE PAULA SANTANA	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	16/05/2016 - 03/06/2016	14	511	1185	8,48
VUES	SE SAN JUAN BOSCO	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	07/06/2016 - 07/06/2016	1	461	1185	0,54	
CALIMA DARIEN	CE. JHON F KENNEDY	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	13/06/2016 - 23/06/2016	9	76	1105	0,82	
	PABLO SEXTO	TODAS LAS SEDES	010-18-0566	13/06/2016 - 23/06/2016	9	169	1185	1,80	
RESTREPO	JULIO FERNANDEZ MEDINA		010-18-0566	16/05/2016 - 16/05/2016					
<b>TOTAL</b>								<b>99,16</b>	

Fuente: Informes de Interventoría visitas FERGON OUTSOURCING SAS Mayo de 2016

- En el Municipio de Restrepo, durante el período señalado en el cuadro anterior, durante el paro de las manipuladoras, la prestación del servicio se realizó por parte de los padres de familia, con los elementos suministrados por el Operador.
- En las visitas de interventoría realizadas durante la segunda fase, se observa que no se verificaron la totalidad de los criterios contenidos en los Lineamientos Técnicos del MEN y que no existe en ningún informe de supervisión análisis sobre el total de manipuladoras existentes en cada sede educativa, frente a lo establecido en la minuta contractual y los lineamientos del MEN.
- De igual manera, cuando se presentan denuncias ante el interventor, con certificaciones de los rectores por la no prestación del servicio, la interventoría se limita a responder que dio traslado al operador para su respuesta, hecho que debe conllevar igualmente al descuento inmediato por la no prestación,
- Se observa que a pesar de los informes de Interventoría, los operadores no tomaron oportunamente las acciones pertinentes y en otros casos hasta la finalización del contrato no se cumplió, como puede verse en los informes de supervisión que son observaciones reiterativas de los operadores, frente a los mismos hechos.
- Frente a todas estas situaciones evidenciadas en los informes de interventoría, de los cuales la supervisión del contrato tenía pleno conocimiento, no se evidenciaron pronunciamientos de la administración territorial, para ejercer las acciones pertinentes con el fin de que el programa de alimentación escolar se

desarrollara conforme con lo establecido por el MEN en los lineamientos y en la minuta contractual.

- A la fecha de cierre de auditoría, no obstante que el plazo de ejecución de los convenios venció el 24 de junio de 2016, no existen cálculos de los descuentos a efectuar frente al incumplimiento, aunque se ha efectuado un solo pago de esta fase al Operador ACCIÓN POR COLOMBIA por \$472,6 millones.
- La entidad no ha realizado los descuentos, por concepto de un día de paro, ACCIÓN POR COLOMBIA por \$41,5 millones y FUNDANAVI, por \$36,3 millones, correspondientes al 1 de junio de 2016, aunque a la fecha se ha efectuado un solo pago de esta fase al Operador ACCIÓN POR COLOMBIA por \$472,6 millones.

Esta situación se origina por diversos aspectos, entre los que se destacan: deficiencias en las labores que se ejerce de monitoreo y control por la supervisión e interventoría, operatividad del Equipo PAE, inoportunidad en la toma de acciones y descuentos por servicios no prestados del operador o por entrega de raciones que no cumplen las características en cuanto a calidad y cantidad; inoportunidad para la toma de acciones correctivas por parte de los operadores, deficiencias en la implementación de planes y acciones de mejora que elimine la causa de los hallazgos evidenciados en las visitas, por cuanto estos en los casos que se suscriben, se levantan sobre hechos puntuales.

Lo expuesto, pone en riesgo la adecuada prestación del programa de alimentación escolar conforme con lo reglado por el Ministerio de Educación al impedir verificar y controlar la operación del PAE, para formular y realizar seguimiento a todos los componentes de forma que permita generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, además genera un riesgo en la inversión de los recursos públicos al pagar por servicios que no están acorde con las condiciones contractuales establecidas.

Teniendo en cuenta que a la fecha solo se ha efectuado un pago en el convenio 0566 con ACCIÓN POR COLOMBIA por \$472,6 millones y ningún pago frente al convenio No. 0565 con FUNDANAVI, lo mismo para los contratos 1480 con ACCIÓN POR COLOMBIA y 1481 de 2016 con NUTRIVALLE, no se le da la connotación fiscal.

#### Fase 1

Con relación que en la fase 1 no se aprobaron los ciclos de menú la entidad determina "*nos permitimos informarle que esta Hallazgo se realizó en la fase 2, lo cual se*

*adjunta como evidencia*". En el documento anexo se establece la aprobación de menús del 2 de junio de 2016, es decir ya finalizando la segunda fase, es decir que efectivamente en la primera fase realmente no se hizo.

La entidad en su respuesta establece *"De acuerdo con el Hallazgo del equipo auditor nos permitimos adjuntar las actas que soportan las visitas realizadas a las Instituciones Educativas Oficiales por parte de la Secretaría de Salud en medio físico y las efectuadas con el apoyo de la Unidad Ejecutora de Saneamiento de la Gobernación del Valle del Cauca, en medio magnético. (Anexo 16b)*. Revisados los soportes enviados por la entidad se establece que de visitas efectuadas por la Secretaría de Salud, solo se envían 5 actas de visitas, y envían actas de las UES en las cuales se evidencia que éstas solo corresponden a visitas exclusivas de las condiciones higiénicas, sanitarias y funcionales, sin verificación del cumplimiento de todos los lineamientos del MEN; es decir, la entidad no aportó nuevos elementos y soportes, que permitieran establecer un mayor porcentaje de cubrimiento

Respecto a las acciones de mejora la Gobernación responde *"las situaciones reportadas por la supervisión si tuvieron acciones de mejora puesto que los diversos actores del Programa de Alimentación Escolar PAE lo certificaron mediante comunicaciones, para lo cual anexamos las evidencias y el plan de mejoramiento suscrito con los operadores. (Anexo 16c)*. La entidad en su respuesta anexa 38 folios correspondientes a comunicaciones de establecimientos educativos sobre la prestación del servicio y una sola solicitud de plan de mejora a FUNDANAVI de tres informes del 18 de marzo de 2016 y un plan de mejora sobre las acciones a seguir de FUNDANAVI sobre el caso de Cerrito de intoxicación. Es decir que no existen soportes documentales que permitan desvirtuar el hallazgo. Se valida como hallazgo.

Referente a la oportunidad de las acciones la Gobernación manifiesta *"nos permitimos adjuntar las bitácoras semanales que presentó el operador FUNDANAVI"*. Los documentos soportes presentados son las bitácoras de novedades de FUNDANAVI, que no desvirtúan lo manifestado por la CGR.

Respecto a los descuentos no realizados por la no cuantificación por incumplimiento en cantidad y calidad de alimentos no suministrados, la Gobernación establece *"la supervisión verificó la reposición de víveres que no cumplían las características técnicas para el desarrollo del Programa, cuando hubo lugar, se adjunta formato de reposición"*. La entidad solo adjunta una reposición efectuada el 12 de abril, que no permite determinar el faltante a qué día corresponde, además como se pudo analizar en el hallazgo de entrega y calidad de alimentos, no hay soportes que permitan evidenciar que se efectuó dentro de las 24 horas después de ocurrido el hecho como se establece en el lineamiento del MEN, y el impacto social y nutricional es que el día de faltante los niños quedan sin recibir los

alimentos en las condiciones determinadas y por lo tanto con la disminución de nutrientes a recibir, y así después los operadores hagan las reposiciones, ya los niños quedan sin recibir la alimentación balanceada conforme a sus requerimientos en su momento.

## Fase 2

En relación con que en la labor de interventoría no se evidencian acciones de impacto, que no ha efectuado los descuentos y las acciones oportunas, la Gobernación determina: *“se tienen evidencias tales como: requerimientos (medio físico), planes de mejora y matriz de seguimiento (medio digital). (Anexo16j).... nos permitimos manifestarles de manera atenta que los convenios de la fase 2 se encuentran en proceso de liquidación y a la espera del informe del acta de aprobación de pagos que envía el interventor a la entidad, para proceder a realizar las glosas correspondiente y realizar el pago definitivo.... nos permitimos manifestarles que en la cuenta del mes de mayo del operador FUNDANAVI quien atendía los municipios antes relacionados, la interventoría procedió a realizar las visitas de campo a estas Instituciones Educativas Oficiales, donde evidencio la no prestación del servicio en mención, por tanto se está a la espera del informe del acta de aprobación de pagos que envía el interventor a la entidad, para proceder a realizar las glosas correspondiente y realizar el pago definitivo.*

*Es importante manifestarle al equipo auditor que el descuento no se puede aplicar de forma inmediata porque se debe garantizar el debido proceso. Se anexan requerimientos al operador.”*

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo establecido por la CGR, toda vez que en los soportes se evidencia los hallazgos detectados por el interventor que ya habían sido analizados en el proceso auditor; sin embargo, tal como se evidencia en su respuesta, no existe oportunidad frente a los diversos hechos señalados como calidad y cantidad de los alimentos, días no prestados el servicio, fuera de la comunicación y de planes de mejora, que como se analizó por la CGR el 50% fueron elaborados después de terminada la ejecución del contrato. Además, la Gobernación acepta el hallazgo al establecer que como los convenios no se han liquidado se procederá a realizar las glosas y descuentos correspondientes, respuesta que evidencia que las acciones fueron inoportunas y solo ahora por el pronunciamiento de la CGR, se establece que se hará los descuentos. En otro aparte la entidad argumenta que no se hace en forma oportuna por el debido proceso, hecho que se considera no tendría validez, ya que si no se prestó el servicio y máxime cuando es por el no pago de manipuladoras, de inmediato debe tomarse acciones, por que definitivamente no se entregó la alimentación a los niños titulares del derecho y no daría derecho a pago.

Frente a que el ente territorial no ha efectuado pronunciamientos frente a los diversos hechos consignados por la interventoría, se aduce: *“nos permitimos*



*manifestarle que la Administración Territorial si ejerció acciones encaminadas a cumplir con los lineamientos establecidos por el MEN como lo establecido en la minuta contractual. Se anexa correos electrónicos donde se requiere a los operadores a lo que estos responden suscribiendo planes de mejoramiento.”* Los soportes suministrados por la Gobernación del Valle, no desvirtúan el Hallazgo, dado que solo son 16 correos donde envían resultados de las pruebas microbiológicas y otros donde envían los informes de supervisión.

Frente a los no descuentos en el día de paro se establece “*el día del paro Nacional de maestros, no se prestó el servicio y por lo tanto en caso de que alguno de los operadores presente soporte de entrega de raciones firmada por el rector, la interventoría procederá a realizar el informe de acta de aprobación de pagos, para proceder a realizar las glosas correspondientes y realizar el pago definitivo.*” La respuesta de la entidad confirma que el 1° de junio de 2016, no se prestó el servicio de entrega de complementos alimentarios a los titulares del derecho y asume lo establecido por la CGR, al decir que en el caso de que alguno de los operadores presente soporte de entrega de raciones firmada por el rector, la interventoría procederá a realizar el informe de acta de aprobación de pagos, para proceder a determinar las glosas correspondientes, es decir que a la fecha no obstante se terminó la ejecución el 24 de junio, aun no se ha hecho el análisis.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo N° 10: Acciones de la Gobernación frente al Incumplimiento de los Operadores. (D)**

La Ley 1150 de 2007, textualmente dispuso que las autoridades administrativas: “*tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones... Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato* La aplicación de las multas contractuales surge frente a un incumplimiento de las obligaciones del contratista, donde se presentan tres modalidades: La mora, el incumplimiento definitivo de la obligación y el cumplimiento inexacto de las obligaciones”.

En el parágrafo II, de la CLÁUSULA SÉPTIMA de los Convenios N°.010-18-0006, 010-18-0005, 010-18-0565, 010-18-0566, referente a la SUPERVISIÓN Y/O INTERVENTOR DEL CONVENIO, señala que : “*(..) Parágrafo II RESPONSABILIDAD DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR en caso de incumplimiento de las obligaciones antes citadas se aplicarán las sanciones contempladas en el artículo 53 de la ley 80 de 1993 y en el artículo 44,82 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.*”

La CLÁUSULA OCTAVA establece “*TERMINACIÓN dar por terminado por ocurrencia de alguna de las causales que señala a continuación a) por vencimiento del termino fijado en el presente convenio para ejecución del mismo. (...) c) por incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones a cargo de cualquiera de las partes.*”(Resaltado fuera de texto).

La CLÁUSULA NOVENA-CLÁUSULA PENAL, establece la sanción a aplicar, en caso de incumplimiento de las obligaciones de alguna de las partes y la CLAUSULA DECIMA-MULTAS, define el valor de las multas a imponer en caso de incumplimiento.

Finalmente, la CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA-GARANTÍAS, establece las diferentes garantías a constituir para cubrir los diferentes riesgos generados en la ejecución del convenio.

La Gobernación del Valle suscribió los Convenios N°.010-18-0006, 010-18-0005, 010-18-0565 y 010-18-0566 de 2016, con FUNDANAVI y ACCIÓN POR COLOMBIA, en el primer semestre, con un plazo contractual de 49 días los dos primeros y 51 días, los segundos, en estos la entidad, no ha ejercido las acciones pertinentes dentro del marco normativo para declarar la terminación unilateral, ni ha efectuado los cálculos respectivos de los valores a descontar, no obstante las evidencias recolectadas en el ejercicio de la interventoría contratada por el ente territorial.

Los informes de la interventoría dan cuenta del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores, las cuales fueron verificadas por el equipo auditor en las visitas de campo, consistentes en suministro de alimentos que incumplen los criterios de calidad y cantidad establecidos en los lineamientos, suspensión del servicios en instituciones educativas, carencia de soportes de pago a la seguridad social de empleados y manipuladores, no respuesta a solicitud de aclaración de pagos de nómina y no presentación de informes para el cierre de hallazgos técnicos adquiridos dentro de los planes de mejoramiento.

Todo lo expuesto corresponde a situaciones que en su plazo y dentro de la ejecución, debieron haberse ejecutado y que al ser hechos cumplidos no hay lugar a corrección.

A continuación se presentan los pagos efectuados para ambas fases:

Cuadro No. 20  
Reporte de pagos contratación PAE. Primera y Segunda fase

OPERADOR	No. CONTRATO	FECHA	VALOR (EN MILLONES DE PESOS)
FUNDANAVI	010-18-006	25/05/2016	199
		25/05/2016	1.437
		14/07/2016	174
		14/07/2016	1.069
<b>SUBTOTAL FUNDANAVI</b>			<b>2.879</b>
ACCION POR COLOMBIA	010-18-005	26/05/2016	137,6
		27/05/2016	1.503,2
		14/07/2016	173,9
		14/07/2016	1.178,8
		29/08/2016	347,8
		30/08/2016	189,2
		<b>3.530,6</b>	
	010-18-566	13/09/2016	472,6
<b>SUBTOTAL ACCION POR COLOMBIA</b>			<b>4.003,2</b>
<b>TOTAL PAGADO</b>			<b>6.882,5</b>

Fuente: Sistema Financiero de la Secretaría de Presupuesto, Finanzas Pública y Estudios Económicos del Valle del Cauca.

Lo anterior obedece a deficiencias de la entidad en los controles ejercidos e inoportunidad para la toma de acciones en el momento de ocurrencia de los hechos y falta de diligencia por parte de las instancias competentes para ejercer las acciones legales pactadas en los convenios.

Además de la inobservancia de la normatividad aplicable y los riesgos derivados del vencimiento de las garantías suscritas y la no liquidación contractual oportuna, se genera un impacto social negativo por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños, al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN.

La entidad en su respuesta establece “la Gobernación del Valle del Cauca, teniendo en cuenta los informes de interventoría, solicitó a los operadores la suscripción de plan de mejoramiento, para subsanar las observaciones que fueron objeto de mejora, y su seguimiento por parte de la interventoría evidenció el cumplimiento de los mismos, igualmente la interventoría está realizando los análisis para determinar si hay lugar para aplicar descuentos. Es importante aclarar que en la fase 2 al operador FUNDANAVI no se le han realizado los pagos de los meses de mayo y junio, puesto que los informes presentados fueron objeto de devolución por no cumplir con los requisitos establecidos y en la cual se contemplan los descuentos a que haya lugar”. La respuesta de la entidad no desvirtúa lo establecido por la CGR, toda vez que en los soportes se evidencian los hallazgos detectados por el interventor, sin embargo, en ellos no se establecen acciones oportunas de corrección y frente a los planes de mejora, como se analizó anteriormente por la CGR el 50% fueron elaborados después de terminada la ejecución del contrato. Por otra parte, la entidad determina que para subsanar esto, efectuará los descuentos a que haya lugar.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 11. Beneficiarios del PAE no registrados en el SIMAT (D)**

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

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

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

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

Por su parte, la Resolución No. 166 de 2003, expedida por el Ministerio de Educación Nacional-MEN, estableció: *“...las condiciones del reporte de información para la implementación de la primera etapa del Sistema de Información del Sector Educativo...”*; de igual forma, se indica el formato de entrega de la información, el corte de reporte, la calidad y las responsabilidades del reporte entre otras.

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

En la Gobernación del Valle del Cauca, al efectuar cruce entre la información reportada por la entidad, las instituciones educativas y el SIMAT; se encontraron inconsistencias, tales como:

- Mediante el criterio de búsqueda por N° de Identificación, Primer Apellido, Segundo Apellido, Primer Nombre y Segundo Nombre, se realizó el cruce de la base de datos de los niños registrados en la estrategia PAE, de la Gobernación del Valle del Cauca, con la base de datos de los niños matriculados en el SIMAT, vigencias 2015 y 2016, correspondiente a las instituciones educativas oficiales de los 34 municipios no certificados, no sin antes descontar las duplicidades detectadas en la BD del SIMAT. El resultado demostró que para el 2015, solo el 59% de los beneficiarios del PAE, reportados por la

Gobernación del Valle, como beneficiarios del PAE, están registrados en el SIMAT y para el 2016 únicamente 66%.

Cuadro No. 21  
Coincidencias entre listado beneficiarios PAE y reporte matrícula SIMAT  
Vigencias 2015 y 2016

AÑO	Nº DE ESTUDIANTES LISTADOS PAE GOBERNACION	Nº ESTUDIANTES EN EL SIMAT	DUPLICADOS POR DOC, APELLIDOS Y NOMBRES EN SIMAT	DETALLADO ALUMNOS SIN DUPLICADOS	COINCIDEN PAE Y SIMAT	% BENEFICIARIOS PAE EN EL SIMAT	CANTIDAD ESTUDIANTES PAE NO COINCIDEN	% BENEFICIARIOS PAE QUE NO ESTAN EN EL SIMAT
2015	128.343	179.249	44	179.205	75.856	59%	52.487	41%
2016	66.493	170.712	38	170.674	44.064	66%	22.429	34%

FUENTE: CRUCE DE INFORMACIÓN LISTADOS BENEFICIARIOS PAE VIGENCIAS 2015 Y 2016 CON REPORTE DETALLADO DE MATRICULA SIMAT VALLE DEL CAUCA VIGENCIAS 2015 Y 2016

- El anexo 13A del SIMAT, correspondiente al Departamento del Valle del Cauca, registra las estrategias de permanecía con las que se benefician los estudiantes, entre ellas la del programa de alimentación escolar PAE. Este anexo, obtenido directamente del Sistema de Matrículas SIMAT, se genera con un error según informa la plataforma, sin embargo, el archivo descargado puede abrirse y leer su contenido.
- Para el caso del municipio de Roldanillo se evidencia que solo un estudiante hace parte del anexo 13A descargado del SIMAT de la vigencia 2015, mientras que en la BD de la estrategia de la Gobernación del Valle, hay 2.871 estudiantes titulares del derecho del PAE.
- Con respecto al 2016 no se registra ningún estudiante de Roldanillo beneficiario del Programa y sin embargo, se reportó por la Gobernación 3.955 titulares del derecho.
- De forma más específica se evidenció que ninguno de los estudiantes de la institución educativa Jorge Isaac de Roldanillo está en el anexo 13A, pero fueron beneficiarios del programa 658 estudiantes según el reporte de la Gobernación.
- De igual manera, para el 2016 hay un estudiante con TI 10077532XXX de la IE Jorge Isaac del municipio de Roldanillo que coincide con un estudiante de la IE José María Falla del municipio de El Dovio, pero tienen nombres diferentes.

Esta situación se genera por las deficiencias en la actualización, verificación y validación de la información que se reporta por los diferentes actores, hecho que impide generar confianza en el contenido y consistencia del anexo 13A, lo cual no permite tener seguridad de que la información corresponda a la totalidad del reporte. Con esto se observan debilidades en la generación del reporte, que afectan la consulta y evaluación de la información correspondiente a las estrategias configuradas para los estudiantes en el Departamento.

De igual manera, se afecta la calidad, confiabilidad y consistencia de la información, alterando la estadística de la población educativa oficial, lo cual impide una focalización real, en los 34 municipios no certificados del Valle del Cauca.

La entidad en términos generales expresa: *“Para la vigencia 2016 se realizó la configuración de la estrategia PAE en el mes Agosto, teniendo en cuenta la información suministrada por el Equipo PAE en la tercera fase de contratación, dado que se amplió la cobertura hasta grado 7° en relación con la fase II. En el momento las Instituciones Educativas Oficiales se encuentran en el proceso de asociación de los estudiantes a la estrategia PAE de acuerdo con los lineamientos y ruta establecida por la Subsecretaria de Cobertura. (Se adjunta print). Se espera que a 31 de Octubre/16, se haya alcanzado el 100% de la asociación de estudiantes a la estrategia PAE. Es importante precisar que por ser un módulo nuevo en el aplicativo SIMAT, los rectores como administradores del SIMAT se encuentran en proceso de aprendizaje en el manejo de éste.*

*Otro aspecto que se hace necesario precisar es el relacionado con el número de estudiantes matriculados que tomó el ente de control como línea de base para adelantar el proceso de actuación al PAE, el cual no coincide con el Formato Anexo 6 A, en ninguno de los años auditados (2015-2016).*

*La Contraloría General de la República tomó como línea de base para la vigencia 2015, 179.249 estudiantes, dato que no coincide con el Anexo 6 A de ese mismo año, teniendo en cuenta que la matrícula alcanzó en su ciclo más alto la cifra de 137.594 estudiantes. (Adjunto ANEXO 6 A, con corte Abril 30/15).*

*Lo mismo ocurrió en la vigencia 2016 en la cual la Contraloría General de la República, tomo como línea base 170.712 estudiantes, cifra que no coincide con el ciclo más alto alcanzado a la fecha que es de 131.143 estudiantes. (Adjunto ANEXO 6 A, con corte Marzo 31/16).*

Una vez revisada la respuesta presentada por la Entidad, de acuerdo con la normatividad vigente, se encontraba en la obligación de presentar la información de la estrategia PAE y registrarla en el Sistema de Matrículas SIMAT, sin embargo, solo a finales del 2015, se recibió del MEN la estrategia PAE y el listado de beneficiarios. Esta situación, no obstante lo acontecido, debía asegurar que los estudiantes se encontraran inscritos en el SIMAT, situación que no se evidenció en su totalidad.

Para el año 2016, la obligación corresponde a la Gobernación y son ellos los responsables junto con los rectores de la calidad de la información. No obstante ser, para la gobernación un módulo nuevo, la información de beneficiarios del PAE reportada por la Entidad para ser analizada por CGR, debía corresponder a estudiantes matriculados en el SIMAT.

Con respecto a lo expuesto de que la matrícula tomada corresponde a la detallada que contiene Matrícula Oficial y No oficial, y no el Anexo 6 A, debería con mayor razón encontrarse la totalidad de estudiantes beneficiarios del PAE reportado por la Gobernación, dado el margen mayor disponible para encontrar coincidencias, lo cual no sucedió en el análisis realizado por la CGR.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en la Resolución 166 de 2003 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

## 5.2 MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Para materializar la responsabilidad, establecida en la Ley 1450 de 2011, por lo cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, donde el Programa de Alimentación Escolar – PAE se traslada al Ministerio de Educación Nacional – MEN, para ser ejecutado por las entidades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Santiago de Cali, suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 839 de 2014, por \$15.868 millones cuyo objeto es: *"AUNAR ESFUERZOS TECNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS PARA IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS TECNICOS ADMINISTRATIVO Y ESTÁNDARES ANEXOS A ESTE CONVENIO Y CON LOS TÉRMINOS Y ALCANCES ESTABLECIDOS EN EL MISMO."*

Para la vigencia 2015, la Secretaría de Educación Municipal inscribió la siguientes fichas E.B.I: No. 02040032 "FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI" que tiene por objetivo fortalecer el Programa en los Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) del Municipio de Santiago de Cali según los Lineamientos Técnicos del Ministerio de Educación Nacional; y la No. 02040045 "FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI" que tiene por objetivo fortalecer el Programa en el Municipio de Santiago de Cali en relación con los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación Nacional; proyectos correspondientes a la vigencia fiscal del año 2015.

El Convenio 839 de 2014 fue adicionado en \$15.434, millones llegando a un total de \$31.302,65 millones.

### 5.2.1 Ejecución Presupuestal

Para la ejecución del Convenio, la administración municipal de Santiago de Cali, en la vigencia 2015, celebró once (11) Convenios de Asociación por \$41.953,30 millones con entidades sin ánimo de lucro, de los cuales se financiaron con recursos del MEN \$30.916,91 millones, Recursos Propios \$7.045,41 millones y con el SGP \$1.844.13 millones, así:

Cuadro No. 22  
Fuentes de Financiación de Convenios Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

No. CONVENIOS DE ASOCIACION	OPERADOR	FUENTE RECURSOS MUNICIPIO			TOTAL APOORTE MUNICIPIO	APOORTE OPERADOR	VALOR TOTAL CONTRATO
		MEN	PROPIOS	SGP			
4143.27.001.2015	COOPERATIVA ABASTICO DE COLOMBIA	3.941	949	209	5.100	204	5.304
4143.27.002.2015	FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA	4.595	1.107	244	5.946	238	6.184
4143.27.003.2015	FUNDACION COLOMBIA SOCIAL	1.664	401	88	2.153	86	2.239
4143.27.004.2015	FUNDACION NATURALEZA Y VIDA - FUNDANAVI	1.273	307	68	1.647	66	1.713
4143.27.005.2015	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	4.354	1.049	231	5.634	225	5.859
4143.27.009.2015	COOPERATIVA ABASTICO DE COLOMBIA	308	205	-	513	51	565
4143.27.021.2015	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	4.612	908	318	5.839	350	6.189
4143.27.022.2015	FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA	4.468	997	291	5.756	362	6.118
4143.27.023.2015	FUNDACION NATURALEZA Y VIDA - FUNDANAVI	1.323	260	91	1.674	100	1.775
4143.27.024.2015	FUNDACION COLOMBIA SOCIAL	1.682	331	116	2.129	128	2.257
4143.27.025.2015	COOPERATIVA ABASTICO DE COLOMBIA	2.698	531	186	3.415	205	3.620

Fuente: Convenios de Asociación y soportes de pago Análisis CGR.

Para la vigencia 2016, la Secretaría de Educación Municipal inscribió las siguientes fichas E.B.I.: No. 02040032 "FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI" que tiene por objetivo fortalecer del Programa en los Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIOS) del Municipio de Santiago de Cali según los Lineamientos Técnicos del Ministerio de Educación Nacional; y la ficha No. 02040045 "FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI" que tiene por objetivo fortalecer el Programa en el Municipio de Santiago



de Cali en relación con los Lineamientos Técnico Administrativos del Ministerio de Educación Nacional; proyectos correspondientes a la vigencia fiscal del año 2016.

Para la ejecución del Programa de Educación Escolar- PAE en la vigencia 2016 (primer semestre), el ente territorial, suscribió cinco (05) Convenios de Asociación con entidades sin ánimo de lucro por \$14.219,2 millones de los cuales se financiaron con Recursos Propios \$12.362,66 millones y con recursos del Sistema General de Participaciones – SGP \$1.168,91 millones, así:

Cuadro No. 23  
Fuentes de Financiación de Convenios Primer Semestre 2016 (Cifras en millones de pesos)

No. CONTRATO DE ASOCIACION	OPERADOR	FUENTE RECURSOS MUNICIPIO			TOTAL APORTE MUNICIPIO	APORTE OPERADOR	VALOR TOTAL CONTRATO
		MEN	PROPIO	SGP			
443.0.27.001.2016	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	-	5.114	457	5.570	279	5.849
443.0.27.002.2016	FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA	-	4.483	400	4.884	244	5.128
443.0.27.003.2016	FUNDACION COLOMBIA SOCIAL	-	2.312	206	2.519	126	2.645
443.0.27.005.2016	ASOCIACION EMPRESARIAL DE SUMINISTROS Y SERVICIOS VARIOS	-	227	52	279,5	19,5	299
443.0.27.006.2016	COOPERATIVA DE BIENESTAR SOCIAL - COOBISOCIAL	-	50	229,5	279,5	19,5	299

Fuente: Convenios de Asociación y soportesv de pago Análisis CGR.

La ejecución presupuestal para la vigencia 2015 revela un porcentaje de ejecución del 86,84% y hasta el 30 de junio de 2016, se ha ejecutado el 33,70% tal y como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 24  
 Ejecución Presupuestal Recursos PAE CALI – 2015 (Cifras en millones de pesos)

CATEGORIA PRESUPUESTAL DE EGRESOS 2015	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
4143 SECRETARIA DE EDUCACION	46.699	45.263	39.310	39.310	39.305	0	6
0-1201 Saneamiento Fiscal	9.000	7.277	7.138	7.138	7.132	0	6
0-2401 S.G.P. Alimentación escolar	1433	1464	1462	1462	1462	0	0
0-2411 SGP. 12/12 Alimentación escolar	110	118	85	85	85	0	0
0-4150 Convenio 839/14 MEN	36.131	36.131	30.365	30.365	30.365	0	0
0-7501 R.F.SGP Alimentación escolar	24	24	13	13	13	0	0
4-2412 Ret SGP Alimentación escolar	0	228	228	228	228	0	0
4-7501 R.F.SGP Alimentación escolar	0	19	19	19	19	0	0
<b>Total</b>	<b>46.699</b>	<b>45.263</b>	<b>39.310</b>	<b>39.310</b>	<b>39.305</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal vigencia 2015.

Cuadro No. 25  
 Ejecución Presupuestal Recursos PAE CALI Junio de 2016 (Cifras en millones de pesos)

CATEGORIA PRESUPUESTAL DE EGRESOS Z.192	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
4143 SECRETARIA DE EDUCACION	49.531	68.125	22.961	12.494	12.476	10.467	18
0-1201 Saneamiento Fiscal	14.553	14.553	13.049	11.431	11.433	1.618	18
0-2401 S.G.P. Alimentación escolar	1.508	1.413	1.413	754	754	659	0
0-2411 SGP. 12/12 Alimentación escolar	122	143	143	61	61	82	0
0-3171 Rec. PAE 2016	32.876	32.876	957	0	0	957	0
0-7401 R.F.SGP PG Otros Sectores	447	447	439	224	224	215	0
0-7501 R.F.SGP Alimentación escolar	25	25	25	25	25	0	0
4-1201 Saneamiento Fiscal	0	5.097	6.932	0	0	6.932	0
4-2302 SGP P.G. Otros Sectores	0	2.067	0	0	0	0	0
4-2312 SGP. 12/12 PG- Otros S	0	601	0	0	0	0	0
4-2401 S.G.P. Alimentación escolar	0	2	2	0	0	2	0
4-2411 S.G.P. 12/12 Alimentación escolar	0	34	0	0	0	0	0
4-2412 Ret SGP Alimentación escolar	0	1	1	0	0	1	0
4-7401 R.F.SGP PG Otros Sectores	0	852	0	0	0	0	0
4-7501 R.F.SGP Alim escolar	0	11	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>49.531</b>	<b>68.125</b>	<b>22.961</b>	<b>12.494</b>	<b>12.476</b>	<b>10.467</b>	<b>18</b>

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal hasta junio de 2016

**Cuadro No. 26**  
**Ejecución Presupuestal Recursos PAE CALI 2015 (Cifras en millones de pesos)**

CATEGORIA PRESUPUESTAL DE EGRESOS 2015	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
4-43 SECRETARIA DE ED	46.699	45.263	39.310	39.310	39.305	0	6
0-201 Saneamiento Fiscal	9.000	7.277	7.138	7.138	7.132	0	6
0-2401 S.G.P. Alimentación	1.433	1.464	1.462	1.462	1.462	0	0
0-2411 SGP. 12/12 Alimentación	110	118	85	85	85	0	0
0-4150 Convenio 839/14 M.E.	36.131	36.131	30.365	30.365	30.365	0	0
0-7501 R.F.SGP Alimentación	24	24	13	13	13	0	0
4-2412 Ret SGP Alimentación	0	228	228	228	228	0	0
4-7501 R.F.SGP Alimentación	0	19	19	19	19	0	0
<b>Total</b>	<b>46.699</b>	<b>45.263</b>	<b>39.310</b>	<b>39.310</b>	<b>39.305</b>	<b>0</b>	<b>6</b>

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal vigencia 2015.

**Cuadro No. 27**  
**Ejecución Presupuestal Recursos PAE CALI Junio de 2016 (Cifras en millones de pesos)**

CATEGORIA PRESUPUESTAL DE EGRESOS 2016	PPTO INICIAL	PPTO DEFINITIVO	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
4-43 SECRETARIA DE EDUCACION	49.531	68.125	22.961	12.494	12.476	10.467	18
0-201 Saneamiento Fiscal	14.553	14.553	13.049	11.431	11.431	1611	11
0-2401 S.G.P. Alimentación escolar	1.508	1.413	1.413	754	754	659	0
0-2411 SGP. 12/12 Alimentación escolar	122	113	113	61	61	52	0
0-3171 Rec. PAE 2016	32.876	32.876	957	0	0	957	0
0-7401 R.F.SGP P.G Otros Sectores	447	447	439	224	224	215	0
0-7501 R.F.SGP Alimentación escolar	25	25	25	25	25	0	0
4-201 Saneamiento Fiscal	0	6.097	6.032	0	0	6.032	0
4-2302 SGP P.G. Otros Sectores	0	2.067	0	0	0	0	0
4-2312 SGP. 12/12 P.G. Otros S	0	601	0	0	0	0	0
4-2401 S.G.P. Alimentación escolar	0	2	2	0	0	2	0
4-2411 S.G.P. 12/12 Alimentación escolar	0	34	0	0	0	0	0
4-2412 Ret SGP Alimentación escolar	0	1	1	0	0	1	0
4-7401 R.F.SGP P.G Otros Sectores	0	852	0	0	0	0	0
4-7501 R.F.SGP Alm escolar	0	11	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>49.531</b>	<b>68.125</b>	<b>22.961</b>	<b>12.494</b>	<b>12.476</b>	<b>10.467</b>	<b>18</b>

Fuente: Informe de Ejecución Presupuestal hasta junio de 2016

## 5.2.2 Contratación

El municipio de Cali a través de la Secretaría de Educación Municipal, suscribió 16 Convenios de Asociación con entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto es "Aunar

esfuerzos Técnicos, Administrativos y Financieros entre las entidades participantes, para el fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de Santiago de Cali” en el marco de los proyectos de inversión correspondiente a las vigencias 2015 y 2016.

Para la vigencia 2015 el municipio suscribió 11 Convenios de Asociación por un total de \$41.256 millones de los cuales el municipio aportaba \$39.806 millones equivalentes al 96,5% y los operadores el 4.5% correspondientes a \$2.014 millones. Para el primer semestre del 2016 (30 de junio), se suscribieron cinco (5) Convenios de Asociación por \$25.390 millones, financiados con recursos municipales del 94,95% y la financiación privada del 5.05% equivalentes a \$1.280 millones.

En la vigencia 2015 se suscribieron dos (02) contratos adicionales por \$455 millones para el Complemento Alimenticio y en el 2016 se suscribieron 12 contratos adicionales por \$11.288 millones, que corresponden al 44,45% del total contratado hasta junio 30 de 2016. El número de raciones contratadas en la vigencia 2015 fueron 384.210, de las cuales 5.626 son almuerzos para Jornada Única y para la vigencia 2016 (corte 30 de junio) 358.210 raciones de las cuales 332.630 fueron para Complemento Alimenticio y 25.580 para Almuerzo Jornada Única. Tal y como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 28  
Contratación PAE Santiago de Cali – Primer semestre 2015 (Cifras en millones de pesos)

CONTRATACION PAE CALI - PRIMER SEMESTRE DE 2015								
Convenios No.	Asociados		Valor Convenio			No. Días	No. Raciones	Valor Ración
	Razón Social	Nit.	Vr. Municipio	Vr. Asociado	Vr. Total			
143.0.27.001-2015	Coop. Abastico de Colombia - ABASTICOOP	805,019,331-7	5.100	204	5.304	98	47.135	1.104
143.0.27.002-2015	Fundación Colombia Social	900,259,687-7	2.153	86	2.239	98	19.902	1.104
143.0.27.003-2015	Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	900,034,686-6	5.946	238	6.184	98	54.958	1.104
143.0.27.004-2015	Fundación Naturaleza y Vida	830,089,409-2	1.647	66	1.713	98	15.226	1.104
143.0.27.005-2015	Corporación Hacia Un Valle Solidario	805,029,170-0	5.634	225	5.859	98	52.071	1.104
143.0.27.009-2015	Coop. Abastico de Colombia - ABASTICOOP	805,019,331-7	513	51	565	98	2.381	2.200
Total contratación primer semestre 2015			20.993	870	21.299		191.673	

Fuente: Convenios de Asociación e Informe de Supervisión Análisis CGR Corte junio 30 de 2016.

**Cuadro No. 29**  
**Contratación PAE Santiago de Cali – Segundo semestre 2015 (Cifras en millones de pesos)**

CONTRATACION PAE CALI - SEGUNDO SEMESTRE DE 2015								
Convenios No.	Asociados		Valor Convenio			No. Dias	No. Raciones	Valor Ración
	Razón Social	Nit.	Vr. Municipio	Vr. Asociado	Vr. Total			
143.0.27.022-2015	Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	900,034,686-6	5.342	320	5.662	81	54.958	1.200
			414	41	455	58	3.245	2.200
143.0.27.024-2015	Fundación Colombia Social	900,259,687-7	2.129	128	2.257	81	21.902	1.200
143.0.27.025-2015	Cooperativa. Abastico de Colombia - ABASTICOOP	805,019,331-7	3.415	205	3.620	81	35.135	1.200
143.0.27.023-2015	Fundación Naturaleza y Vida	830,089,409-2	1.674	100	1.774	81	17.226	1.200
143.0.27.021-2015	Corporación Hacia Un Valle Solidario	805,029,170-0	5.839	350	6.189	81	60.071	1.200
Total Contratación segundo semestre 2015			18.813	1.144	19.957		192.537	
TOTAL CONTRATACION PAE 2015 MUNICIPIO DE CALI			39.806	2.014	41.256		384.210	

Fuente: Convenios de Asociación e Informe de Supervisión Análisis CGR Corte junio 30 de 2016.

Cuadro No. 30  
 Contratación PAE Santiago de Cali – Primer semestre 2016 (Cifras en millones de pesos)

CONTRATACION PAE PRIMER SEMESTRE DE 2016 CALI								
No. Convenios	Asociados		Valor Convenio			No. Dias	No. Raciones	Valor Ración
	Razón Social	Nit.	Vr. Municipio	Vr. Asociado	Vr. Total			
4143.0.27.001-2016	Corporación Hacia Un Valle Solidario	805.029,170-0	5.570	279	5.849	60	71.412	1.300
Adicional 01			3.545	247	3.792	43	63.412	1.300
Adicional 02			356	18	374	50	3.239,00	2.200
Adicional 03			270	19	289	43	2.827	2.200
Adicional 04			215	10	225	23	4.450	2.200
4143.0.27.002-2016	Fundación Pro desarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	900,034,686-6	4.884	244	5.128	60	62.612	1.300
Adicional 01			2.957	206	3.163	43	52.903	1.300
Adicional 02			113	6	119	50	1.026	2.200
Adicional 03			148	10	158	46	1.565	2.200
Adicional 04			171	8	179	22	3.541	2.200
4143.0.27.003-2016	Fundación Colombia Social	900,259,687-7	2.519	8	2.527	60	32.291	1.300
Adicional 01			2.236	156	2.392	43	40.000	1.300
Adicional 02			115	6	121	50	1.049	2.200
Adicional 03			145	10	155	43	1.530	2.200
Adicional 04			307	14	321	22	6.353	2.200
4143.0.27.005-2016	Asociación Empresarial de Suministros y Servicios Varios - Asoempreservar	805,029,466-5	280	20	299	43	5.000	1.300
4143.0.27.006-2016	Cooperativa de Bienestar Social - COOBISOCIAL	805,066,573-6	280	20	299	43	5.000	1.300
Subtotal			24.110	1.280	25.390			

Fuente: Convenios de Asociación e Informe de Supervisión Análisis CGR Corte junio 30 de 2016.

### Hallazgo No. 12. Planeación Etapa Precontractual (D)

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos: “...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una

*adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán.”*

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, referente al principio de planeación en la contratación estatal, señaló que, “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección”. Así mismo, ha determinado frente a los convenios, que son una especie en el género de los contratos estatales, responden a una modalidad de contratación cuya finalidad es la unión de esfuerzos para lograr un objetivo común que debe conllevar, en primer lugar, el cumplimiento de las funciones o deberes legales de las partes y, en segundo lugar, un beneficio para la colectividad.

De acuerdo con la Ley 1176 de 2007, *“la ampliación de cupos que las entidades territoriales realicen en el PAE con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el MEN, se deben mantener de forma permanente; en ningún caso se podrá realizar ampliación de coberturas sin que se garantice la sostenibilidad y continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación.*

*Las instituciones educativas deberán asociar a los titulares de derecho focalizados a la estrategia de Alimentación Escolar del Simat, previamente creada por la ETC La inscripción se deberá realizar antes de iniciar la operación del PAE. La Secretaría de Educación deberá remitir en medio magnético al MEN, el listado definitivo de los establecimientos educativos seleccionados y de los titulares de derecho focalizados, en los medios establecidos por el Ministerio.”*

El Lineamiento Técnico de julio 2 de 2014 establece en el punto 5 numeral 5.1.1.1. *Análisis de la información, resultado del Diagnóstico Situacional del municipio o distrito y diagnóstico de infraestructura, servicios públicos y dotación de las instituciones educativas. Con el fin de identificar a la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, es importante analizar la información del municipio sobre el número y porcentaje de niños en edad escolar, áreas geográficas, zonas o barrios de mayor pobreza, proporción de población en edad escolar por puntos del corte del SISBEN, ubicación de las instituciones educativas por áreas urbana y rural, jornadas escolares, total de cobertura del sistema escolar, total matrícula escolar por grados, tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas, así como la demanda insatisfecha de los servicios educativos, niños en edad escolar se encuentran fuera del sistema educativo y alumnos matriculados no accedieron al programa de alimentación escolar en años anteriores.*

*En coordinación con el sector salud, es importante analizar los resultados del diagnóstico de infraestructura, existencia y calidad de los servicios públicos y condiciones de dotación de menaje y equipos en los comedores escolares, donde se prestará el servicio de*

alimentación, ya que, con base en estos resultados, se determina la modalidad del servicio a implementar (ración para preparar en el sitio o la ración industrializada lista). Igualmente, esta información permite analizar los posibles recursos necesarios para la cofinanciación.

5.1.1.2. Definición coberturas y selección de instituciones y sedes educativas. Con base en la información del Sistema de Matricula SIMAT, la aplicación de los criterios de priorización y focalización para la selección de instituciones y centros educativos y la población objetivo, de las condiciones de infraestructura, de la dotación y menaje de los instituciones y centros educativos, su ubicación y condiciones de acceso, se deben definir las coberturas de cada institución y centro educativo y definir el tipo de servicio a desarrollar, si es complemento alimentario jornada mañana, complemento alimentario jornada tarde y almuerzo y el tipo de servicio a ofrecer, esto es, ración para preparar en sitio o ración industrializada lista, en caso de no contarse con condiciones de infraestructura adecuada, el número de días de atención y el presupuesto disponible.

El Municipio de Cali no realizó el proceso de planeación del programa de alimentación escolar acorde con el marco normativo, para poder adelantar el proceso contractual correspondiente al PAE, vigencia 2016.

Cuadro No. 31  
 Contratación I Trimestre 2016 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO	OPERADOR	CONVENIO INICIAL						ADICIONALES		
		VALOR MUNICIPIO	APORTE	TOTAL	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMENTOS	PLAZO	No	VALOR MUNICIPIO	APORTE
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	5.570,14	278,51	5.848,64	29-ene-16	71.412	60 Días calendario hasta el 30 de abril	4	4.386,67	293,77
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia por	4.883,74	244,19	5.127,92	29-ene-16	62.212	60 Días calendario hasta el 30 de abril	4	3.633,00	242,26
4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	2.518,70	125,93	2.644,63	29-ene-16	32.291	60 Días calendario hasta el 30 de abril	3	2.496,13	171,87
		12.972,57	648,63	13.621,20					10.515,80	707,89

Fuente: Convenios suscritos Municipio de Cali 2016.

Cuadro No. 32  
 Contratación II Trimestre 2016 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO	OPERADOR	VALOR INICIAL	APORTE	TOTAL	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMENTOS	PLAZO
4143.0.27.00 5-2016	ASOEMPRESERVAR	279,50	19,50	299,00	28-abr-16	5.000	46 días hasta el 10 de julio
4143.0.27.00 6-2016	COBISOCIAL	279,50	19,50	299,00	28-abr-16	5.000	46 días hasta el 10 de julio
		559,00	39,00	598,00			

Fuente: Convenios suscritos Municipio de Cali 2016.



Lo anterior teniendo en cuenta, los siguientes hechos:

- El Municipio de Cali no realizó el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas conforme lo establecido. Este aspecto es relevante para la planeación de la prestación del servicio y proceso contractual a desarrollar, con el fin de determinar la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos, condiciones de dotación de equipos y menaje en cocina y comedores escolares donde se prestará el servicio, ya que, con base en estos resultados, se determina el tipo de complemento alimentario a suministrar y se analizan los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

Esta situación se evidencia en la ejecución de la Jornada Única, donde los operadores establecen que en las IE de 1ra y 2da Cohorte, tuvieron muchas dificultades, porque no se revisó con antelación la infraestructura de las I. E., encontrando sedes que no tienen comedor y otras no tienen cocina.

- Se evidencia que la focalización efectuada para la realización del programa no estaba ajustada a la situación de las instituciones, por lo que se tuvo problemas al inicio del programa, tal como quedó registrado en las actas de Comité de Seguimiento y Control, que iniciada la ejecución los operadores solicitan las focalizaciones actualizadas.

Igualmente, se observa en la IE San José donde en ejecución de Jornada Única confluyeron dos operadores a prestar el servicio, contratados por el municipio de Cali en la misma sede.

Esto también se muestra en acta del 17 de febrero de 2016 donde se determina por el operador *“ACCIÓN POR COLOMBIA, argumenta que la parte logística y personal se deben a los cambios en la focalización, asignación de nuevas sedes, es decir pasar de cinco asociados a tres asociados ha hecho que el tiempo dado sea insuficiente para ajustar las necesidades en las IEO que requieren equipos, menaje y manipuladoras, siendo estas últimas un trabajo difícil por la consecución de personal idóneo, generándose caos.”*

Esta situación se origina en las deficiencias del ejercicio de la planeación al contratar bienes y servicios, además de que no partió de los diagnósticos necesarios para dar comienzo al proceso contractual, lo que fuera del incumplimiento normativo, genera riesgo frente al cumplimiento de los fines constitucionales y la inversión adecuada de los recursos públicos, además, al ser esta etapa la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección y de ejecución de los contratos.

Así mismo, impide contar con un elemento fundamental para la adecuada implementación del PAE y la suscripción de los contratos a desarrollar para su ejecución y afecta la identificación de la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, así como la verificación de la cobertura real del programa; es por eso que, al empezar el proceso contractual, no identificó las instituciones educativas a cubrir, tipo de ración a suministrar y número de estudiantes por cada sede educativa, permitiendo que en una misma institución, confluyan más de dos operadores contratados por el municipio como se evidenció.

La entidad en este hallazgo responde que: “ (...) *La dinámica de este programa es que el Ministerio convoca a las instituciones Educativas y es este quien los escogió para la prestación del servicio, los requisitos mínimos para ser seleccionados (...) desde el Ministerio de Educación conforme a la escogencia de las instituciones para el inicio de la jornada única, primera y segunda cohorte 2015, determinó el número de instituciones educativas y el número de cupos a atender para posteriormente realizar la contratación de la alimentación, lo quiere indicar, que la Secretaría de Educación no participo en la parte de diagnóstico y caracterización de la instituciones educativa beneficiarias para la jornada única, de acuerdo a los lineamientos trazados por el mismo Ministerio de Educación para Jornada Única, así las cosas no se puede en el caso sub-examine endilgar responsabilidad disciplinaria a la Secretaría de Educación*”.

Los argumentos del municipio de Cali se centran en determinar que ellos no escogieron las instituciones educativas que entraron a formar parte de la *Jornada Única*, hecho que se considera que no es válido por cuanto el MEN al abrir la convocatoria para la realización de la *Jornada Única* determina “*Este llamado está dirigido a los rectores y consejos académicos para que acudan a las entidades territoriales certificadas y postulen establecimientos educativos que puedan iniciar en el primer semestre de 2016, para que a su vez la Secretaría las incluya para ser tenidas en cuenta el proceso que adelantará el Ministerio. Los establecimientos educativos que sean postulados para esta Tercera Convocatoria deberán cumplir alguno de los siguientes criterios: Los establecimientos que hagan parte de esta base y que sean postulados por las secretarías de educación certificadas serán los evaluados por el Ministerio para comenzar la implementación de la jornada única en el primer semestre de 2016. Establecimientos que cumplen con los requisitos para Jornada Única, el Ministerio ha preseleccionado un grupo de establecimientos educativos de cada entidad territorial certificada, con base en criterios como disponibilidad de infraestructura, matrícula, dispersión de sedes, calidad, entre otros. Los establecimientos que hagan parte de esta base y que sean postulados por las secretarías de educación certificadas serán los evaluados por el Ministerio para comenzar la implementación de la jornada única en el primer semestre de 2016*”<sup>16</sup>.

Así las cosas, es el Municipio de Cali, el que postula ante el Ministerio y le corresponde verificar que se tengan las condiciones mínimas y de no ser debe

---

<sup>16</sup> Ministerio de Educación Nacional. Página web. Convocatoria de Jornada Única 2016.

manifestarlo ante el MEN. Por otro lado quien debe efectuar la contratación con los operadores es el ente Territorial y el que confluyan dos operadores en una misma I.E. es responsabilidad del municipio.

Ahora bien, frente al hallazgo de la CGR, como se expresa claramente, es que no realizó el diagnóstico y la caracterización de las instituciones acorde como lo determina el Lineamiento Técnico Administrativo del MEN, sin embargo, no se adjuntó ningún documento que soportara que si efectuaron la contratación con ese fundamento. Igual situación en cuanto a la focalización, porque los problemas evidenciados no son solamente en la jornada única, sino en el servicio normal que presta el municipio.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 13. Fase de Alistamiento (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su punto 4 numeral 4.3.2. Fase de Alistamiento donde establece *"Son las actividades y tareas que debe cumplir el operador una vez se perfeccione el contrato y hasta el inicio de la operación; el plazo para su cumplimiento lo establecerá la entidad contratante. En esta etapa el Operador debe realizar las siguientes actividades que se desarrollan en el "Anexo número 2 – Fase de Alistamiento, Equipos, Dotación e Implementos"*.

La entidad permitió que los operadores incumplieran lo establecido frente a las actividades y tareas que debían realizar en la fase de alistamiento, por cuanto se dio inicio al contrato sin efectuar todas las tareas a desarrollar, esto para las vigencias 2015 y 2016.

Ahora, si bien es cierto que la norma determina que la entidad contratante establecerá el plazo, este se debe agendar entre el perfeccionamiento del contrato y el inicio de la operación. Para la vigencia 2016, la entidad determinó que para esta fase, los operadores tenían plazo hasta el 15 de febrero, es decir después de iniciada la ejecución

Por otra parte, no obstante establecerse que en ese plazo ya estaría por fuera de la fase de alistamiento, los operadores incumplieron este término dado, tal como se establece en las actas de Comité de Seguimiento y Control.

- En reunión del 8 de febrero se determina que ACCIÓN POR COLOMBIA, no ha entregado los documentos para alistamiento referidos a la salud ocupacional.

Por otro lado, el 17 de febrero se establece por el equipo de supervisión que ya que se dieron dos semanas (15 días) para el alistamiento y todavía se presentan incumplimiento, sin embargo, el municipio en vez de tomar las acciones pertinentes frente al incumplimiento desde el inicio del programa, determina ampliar el plazo de etapa de alistamiento una semana más del 15 al 19 de febrero. Así mismo dejan sentado “*que todos los operadores tomaron una semana más como industrializados incumpliendo el acuerdo de inicio en la modalidad adecuada, argumentando dificultades con logística, contratación de transporte, menaje, traslados de menajes entre instituciones y personal manipulador*”.

- En reunión del 27 de mayo, también la Coordinadora del Programa manifiesta, que los Asociados no entregaron en su totalidad las fichas técnicas de los productos utilizados y es por ello que se les comunicó que solo se validarán los productos con las fichas técnicas entregadas hasta el 27 de mayo. Así mismo, se hace una observación general a los asociados Coobisocial y Asoempresavar, refiriéndose a la totalidad de la entrega de información solicitada en los planes de alistamiento, que a la fecha no ha sido entregada.

Lo anterior obedece a deficiencias en el seguimiento y control sobre las obligaciones del municipio y operador frente al marco normativo establecido en los lineamientos del MEN, lo que permite que se inicie la ejecución sin el lleno de las actividades que deben darse y propicia que se presenten deficiencias en la ejecución del programa.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 14: Modalidad de Selección (D)**

El Consejo de Estado, mediante Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007<sup>17</sup>, señala que se debe imponer el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

De otro lado, el artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>18</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas

<sup>17</sup> Expediente número 15324, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez, actor Rubén Pérez Romero CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Bases / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

<sup>18</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 “Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de

para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, “*Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*”, señala en el numeral 4.2. *Contratación del Operador*, que “*Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.*” (Subrayado fuera de texto)

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las reglas, bajo las cuales se deben aplicar las diferentes modalidades de contratación, señalando que la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública y excepcionalmente a través de contratación directa, salvo las excepciones del inciso primero del literal c), numeral 4, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de julio de 2011.

La Procuraduría General de la Nación, ha señalado, en fallo de segunda instancia<sup>19</sup>, indicó que: “...*Precisamente la regla especial contenida en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 es una de las excepciones contempladas en las citadas Leyes 80 y 1150, por eso no se puede convertir en la regla general como lo pretende la defensa, pues aquella se circunscribe a las circunstancias especiales, únicas y excepcionales allí regladas, precisamente el celo no solo del constituyente sino del legislador en asegurar que se contrate a una entidad de reconocida experiencia e idoneidad, debidamente demostrada, con el lleno de otros requisitos que no viene al caso tratar, por no ser del resorte de esta investigación.*”

En el mismo sentido y también en fallo de segunda instancia<sup>20</sup>, se señala que: “*LICITACIÓN PÚBLICA-EI implicado debía acogerse a esta figura como procedimiento de selección ...En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad*

---

la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE”

<sup>19</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014). 161 – 5829 (IUS 2013 – 179952)

<sup>20</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296)

estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto. (...) debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 “Deberes de los servidores públicos”, señala que: “La función administrativa y lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 indican los principios que rigen en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, como son el de transparencia, economía y responsabilidad. Los principios antes citados, son el pilar fundamental de la contratación pública, de ahí que, en virtud de los principios de eficiencia y transparencia, por regla general la escogencia del contratista de la administración pública, se hará a través de licitación pública, en garantía de la selección objetiva, salvo las excepciones previstas por la Ley.”

El municipio de Cali en el primer semestre del año 2016, suscribió cinco (5) convenios de asociación con fundaciones no gubernamentales de carácter privado sin ánimo de lucro, para suministro diario de complementos alimentarios y almuerzos dentro del Programa de Alimentación Escolar- PAE, conforme con las especificaciones establecidas en los Lineamientos Técnico Administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional -MEN, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 32  
Contratación 2016 Primer trimestre (Cifras en millones de pesos)

	NUMERO	OPERADOR	CONVENIO INICIAL				ADICIONALES				
			VALOR MUNICIPIO	APORTE	TOTAL	FECHA SUSCRIPCIÓN	COMPLEMENTOS	PLAZO	No	VALOR MUNICIPIO	APORTE
PRIMER TRIMESTRE	4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	5.570,14	278,51	5.848,64	29 ene-16	71.412	60 Días calendario hasta el 30 de abril	4	4.386,67	293,77
	4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia por	4.883,74	244,19	5.127,92	29 ene-16	62.212	60 Días calendario hasta el 30 de abril	4	3.633,00	242,26
	4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	2.518,70	125,93	2.644,63	29 ene-16	32.291	60 Días calendario hasta el 30 de abril	3	2.496,13	171,87
			12.972,57	648,63	13.621,20					10.515,80	707,89
II TRIMESTRE	4143.0.27.00 5-2016	ASOEMPRESERVAR	279,50	19,50	299,00	28-abr-16	5.000	46 días hasta el 10 de julio		\$0	
	4143.0.27.00 6-2016	COBISOCIAL	279,50	19,50	299,00	28-abr-16	5.000	46 días hasta el 10 de julio			
			559,00	39,00	598,00						

Fuente: Informes de supervisión y contratos a mayo de 2016 SEM Cali

Los convenios se suscribieron mediante contratación directa, sin que mediara convocatoria a otros oferentes, incluso en el texto de los estudios previos se hace

referencia a los operadores seleccionados, impidiendo la participación de otros posibles oferentes.

Esta situación se origina en las deficiencias de planeación del proceso contractual. Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que fue una etapa de planeación y de suscripción del convenio ya acontecida, se tiene que la modalidad de selección que debió orientar el proceso contractual era aquella regla que garantizara la selección objetiva de la oferta más favorable para la entidad. En ese sentido, presuntamente se infringieron los principios de transparencia y responsabilidad, al considerarse que en lugar de acudir al proceso de selección adecuado, dado la naturaleza del programa, la permanencia y continuidad que presupone el deber de planear y contratar el programa, el objeto del contrato y su cuantía, se acude a la contratación directa.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Municipio de Cali, al celebrar bajo la modalidad de contratación directa los Convenios de Asociación Nos. 4143.0.27.001, 4143.0.27.002, 4143.0.27.003, 4143.0.27.005, 4143.0.27.006 de 2016, vulneró presuntamente los principios de la contratación pública consagrados en la Ley 80 de 1993, toda vez que no aplicó ninguna de las modalidades y causales de que trata el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En la respuesta recibida, la entidad fundamenta la modalidad de contratación adoptada en varios aspectos:

- De orden administrativo:

Se argumenta, frente al origen de los recursos, que para la vigencia 2016 el 93% del programa PAE, se ha ejecutado con recursos propios y que la exclusión del ente territorial de financiación del PAE con recursos nacionales, afectó la planeación para la contratación de la vigencia.

Así mismo, se argumenta que al iniciar el primer día hábil del gobierno, el 4 de enero 2016, no se contaba con el tiempo necesario para poder surtir el proceso licitatorio, el cual es de aproximadamente de mes y medio a dos meses, por cuanto los Certificados de Disponibilidad Presupuestal fueron generados el 18 de enero de 2016 y el día 29 de enero de 2016, se procedió por parte del señor Alcalde Municipal, a proferir el Decreto número 411.0.20.0052, mediante el cual se delegó la facultad para contratar a la señora Secretaria de Educación y de acuerdo con la resolución que establecía el calendario escolar para las Instituciones Educativas Oficiales (Resolución 4143.0.217749 de 2015, suscrita

por la administración anterior, la fecha de inicio de clases era el 25 de enero, y Resolución 4143.0.21.0216 de 2016, que corre el inicio de clases en una semana).

- De orden legal

Se hace referencia a la fundamentación jurídica, que respalda la modalidad de contratación directa, con entidades sin ánimo de lucro, en la que se cita además del artículo 355 constitucional, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, los Decretos 777 y 1403 de 1992 y diversos fallos que sobre el tema ha dictado la Corte Constitucional.

Adicionalmente se citan los resultados de la AUDITORÍA EXPRES PROGRAMADA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR VIGENCIA 2013 Y 2014, de la Contraloría General de Santiago de Cali, en cuyo informe final, se mencionó que: *"En la evaluación de los convenios celebrados por la Secretaría se conceptúa que los procesos de contratación, estuvieron encaminados al cumplimiento de la responsabilidad asignada al Municipio de Santiago de Cali, Secretaría de Educación, como era la atención del programa de Alimentación Escolar, como una estrategia del Estado que contribuye, a la incorporación y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo"*.

Se anexa copia del cierre de proceso preventivo IUS RC-461-1-34 del 22 de diciembre de 2014, de la Procuraduría Provincial de Cali, en el que se señala que: *"Del análisis de la documentación allegada al encuadramiento el despacho concluye que se acogieron las observaciones de la Procuraduría en la suscripción del convenio con el Ministerio de Educación Nacional, se suscribieron los convenios correspondientes para el cumplimiento del PAE con las entidades sin ánimo de lucro, figura prevista en el artículo 122 del Decreto 2150 de diciembre 05 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; en el que se establece: Artículo 122: simplificación de los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar. Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del sistema nacional de Bienestar Familiar." La cual constituye otra excepción a la regla general de la contratación estatal para la escogencia del contratista a través de licitación o concurso públicos."*

- Para el caso que nos ocupa, la misma Procuraduría General de la Nación, sobre casos similares ya fallados, ha señalado que:

*"Retomando el marco jurídico de esta clase de convenios se tiene que el artículo 355 de la Constitución Política autorizó a las entidades estatales a través de sus representantes legales y con recursos de sus propios presupuestos, a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el plan de desarrollo correspondiente. A su*



vez, en ejercicio de esas específicas atribuciones otorgadas directamente por la Constitución Política, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 777 del año 1992...<sup>21</sup> (...)“En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaria de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto, a la vez que COMFACASANARE recibió los dineros con el cual procedió a subcontratar las obligaciones contraídas en el convenio. Por lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta el objeto acordado en el convenio 001 de 14 de mayo de 2012, el señor Nelson Ricardo Mariño Velandia debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado”. (Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, emitió el concepto de 24 de febrero de 2005 dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de sus apartes sostuvo que: “(...) Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista”. (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, como se expuso en las fuentes de criterio, se desconocieron los fundamentos del Decreto 1852 de 2015, por medio del cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 único reglamentario del Sector Educación, que en el Artículo 2.3.10.3.7, numeral 7, establece la contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar. Así mismo, el artículo 2.3.10.4.2, que señala como función

<sup>21</sup> SALA DISCIPLINARIA Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Aprobado en Acta de Sala N.º 13 Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Aprobado en Acta de Sala n.º 13 P.D. PONENTE: Or. JUAN CARLOS NOVOA BUENDÍA- radicación: 161-5689 (IUC-O-2010-878-488501), asunto Fallo segunda instancia.

del Ministerio de Educación Nacional, “Definir, proferir y actualizar los lineamientos técnicos administrativos del PAE los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del programa y la prestación del servicio que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores, y en general los actores del programa independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie (..)” (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el 02 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el parágrafo 4, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.3.10.2.1, numeral 5.2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015, expidió los Lineamientos Técnico – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, operadores y todos los actores de este programa, señalando que: “Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO**, de la norma precitada, establece que la ejecución del PAE que se encuentre en curso, mediante contratos y convenios finalizará bajo los lineamientos de “abril de 2015”. La ejecución mediante contratos, convenios o acuerdos que vayan a suscribirse con posterioridad al 16 de septiembre de 2015, se regirán por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015.

La Alcaldía de Santiago de Cali, no hizo uso de las figuras jurídicas que le permitieran adelantar la modalidad de contratación directa y acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

Toda inversión pública está destinada a satisfacer las necesidades colectivas, según lo señala la Ley 80 de 1993; sin embargo, la ejecución del Programa de

Alimentación Escolar, si bien representa un beneficio para la comunidad, no puede asimilarse a una actividad de carácter benéfico y, en consecuencia, los convenios suscritos para la ejecución de estas actividades no se ajustan a los requisitos Constitucionales y Legales para la contratación mediante esta modalidad privada.

De lo anterior se concluye que primero hubo una aplicación errada de la figura jurídica y que el ente territorial, suscribió en el primer semestre del año 2016, la contratación del PAE, bajo normas que ya habían sido modificadas y perdieron su vigencia, razón por la cual no se aceptan los argumentos y se establece un hallazgo con presunta connotación disciplinaria, al tenor de lo señalado en los artículos anteriormente descritos del Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015 y al artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 15. Precio de Complementos y Almuerzos 2015. (OI)**

El Decreto 1510 de 2013 en el artículo 20 de Estudios y documentos previos determina que: *“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público.”* En el numeral 4 se determina que: *“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.”*

La Ley 1474 de 2011, en el artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL, establece que: *“... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.”*

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

El Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2011, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección B, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, radicado 18.293, dijo lo siguiente: *“...en virtud del principio de planeación en la etapa precontractual o de diseño del proceso de selección las entidades oficiales están obligadas a respetar y honrar tal principio que implica cumplimiento de*

*deberes de diligencia, cuidado, eficiencia y responsabilidad por los agentes públicos en el manejo de dineros y recursos del erario destinados a la satisfacción del interés general, so pena de que se comprometa la validez y legalidad de la actuación contractual y del futuro contrato a celebrar. ...el presupuesto oficial corresponde al valor que resulta del análisis de las condiciones y precios del mercado y la obligación de su indicación no sólo se agota con la fijación dentro del pliego de condiciones del valor total que se tiene destinado como presupuesto para el contrato a licitar sino también con el suministro de la información discriminada, detallada y justificada del mismo, lo que significa que debe darse a conocer el estudio de mercado y los análisis de costos con base en los cuales se construyó y estableció por parte de la entidad pública licitante. Desde esta perspectiva, las entidades estatales, dado el interés general insito en la contratación pública, no pueden ordenar la apertura de procesos de selección contractual o contratar los bienes y servicios requeridos bajo precios fijados en forma arbitraria e improvisada, sino que ello debe obedecer a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que les permita calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar de las prestaciones requeridas y con las que se pretende cubrir las necesidades de la contratación (artículos 30 Nos. 1 y 2 , 24 No. 5, y 25 Nos. 7 y 12 de la Ley 80 de 1993) (...) El proponente y la entidad contratante, cada cual, están en el deber de cuantificar y valorar, el primero desde su propuesta y la segunda en forma previa a la apertura del proceso de selección, que la cantidad y calidad de los bienes, obras o servicios que serán suministrados y pagados sean proporcionales al dinero o beneficios que recibirá el contratista; si esa justa medida se rompe a favor del contratista, el exceso puede constituir un detrimento al patrimonio público”.*

En el municipio de Cali para la vigencia 2015, se evidenciaron deficiencias en los estudios de costos para la determinación del valor de la minuta, de forma que los mismos estuvieran basados en estudios previos, técnicos y serios de los precios del mercado, que les permitiera calcular el valor real estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar con las que se buscaba cubrir las necesidades de la contratación para desarrollar el programa de PAE, conforme se expone en los siguientes hechos:

- En la vigencia 2015 en el primer semestre, se evidencia que el municipio de Cali no realizó estudios de costos para determinar el precio a pagar por cada ración contratada y que diera sustento técnico financiero al valor definido por ración, no obstante en sus estudios previos determina que: *“Para establecer el monto del aporte que el Municipio de Cali asigna a la ejecución del proyecto de inversión, se tomó como referencia el costo de aporte por ración del Ministerio de Educación Nacional, según convenio Interadministrativo No. 839 de 2014, más los componentes adicionales por cualificación de ración y gastos operativos y administrativos, tal como se discrimina en el anexo económico que hace parte del presente estudio previo”.* Sin embargo, este referente no fue elaborado.

Es así que, el municipio no obstante hacer referencia al convenio No. 839 de 2014, suscrito con el MEN, donde se establece la ración a \$971 para

complemento y \$1.320 para almuerzo, contrató para el primer semestre complementos a \$1.104 y almuerzos a \$2.200, precios que carecen de sustento técnico financiero, sin que se determine una mayor cobertura y/o cualificación a la minuta que justificara el mayor valor de la ración complemento (\$133) y almuerzo (\$880).

Por el contrario, se evidenció como obligación del contratista “Cumplir los ciclos de menús aprobados, acorde a los Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares Mínimos del PAE”, además no se anexa en los estudios previos minuta patrón diferente a la establecida por el MEN para la ración almuerzo que determinara características cualitativas y cuantitativas mayores a las fijadas en los lineamientos técnicos, administrativos y financieros del PAE. Esto genera un presunto sobrecosto en \$2.467 millones, como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 34  
Convenios I Semestre 2015 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO CONVENIO		APORTE MUNIPIO DE CALI	APORTE OPERADOR	TOTAL	FECHA SUSCRIPCION	FECHA DE TERMINACION DEL CONTACTO	COMPLEMENTOS	N° DE DIAS	MAYOR VALOR LIQUIDADADO	PRESUNTO DETRIMENTO
4143.0.27.001	ABASTICOOP	5.099,63	208,99	5.308,62	14/01/2015	23/06/2015	4.619.230	98	133,00	614,36
4143.0.27.002	FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA	5.946,02	237,84	6.183,86	14/01/2015	23/06/2015	5.385.884	98	133,00	716,32
4143.0.27.003	FUNDACION COLOMBIA SOCIAL	2.153,24	86,13	2.239,37	14/01/2015	23/06/2015	1.950.396	98	133,00	259,40
4143.0.27.004	FUNDACION NATURALEZA Y VIDA	1.713,22	65,89	1.779,12	14/01/2015	23/06/2015	1.492.148	98	133,00	198,46
4143.0.27.005	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	5.633,67	225,35	5.859,01	15/01/2015	23/06/2015	5.102.958	98	133,00	678,69
		\$20.546	\$819	\$21.365					TOTAL	\$2.467

Fuente: Contratos PAE primer semestre Municipio de Santiago de Cali

Esta situación sucede igual para la contratación del segundo semestre, para esta contratación se incrementó el valor del complemento a \$1.200 (es decir \$221 más), continuando igual el valor almuerzo (\$2.200), sin que exista el análisis de

costos que sustente la diferencia de precios, frente a lo establecido en el convenio marco No. 839 de 2014, generando un sobre costo de \$2.205 millones.

Cuadro No. 35  
Convenios II Semestre 2015 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO		APORTE MPIO DE CALI	APORTE OPERADOR	TOTAL	FECHA SUSCRIPCION	FECHA DE TERMINACION	CDMPLEMTDS	ALMUERZOS	N° DE DIAS	MAYOR VALOR LIQUIDADADO	PRESUNTO DETRIMENTO
4143.0.27.025	ABASTICOOP	3.415,12	204,91	3.620,03	06/07/2015	30/11/2015	2.845.935		81	133,00	378,51
4143.0.27.024	FUNDACION COLOMBIA SOCIAL	2.128,87	127,73	2.256,61	06/07/2015	30/11/2015	1.774.062		81	133,00	235,95
4143.0.27.023	FUNDACION NATURALE/A Y VIDA	1.674,37	100,46	1.774,83	06/07/2015	30/11/2015	1.395.306		81	133,00	185,58
4143.0.27.022	FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCION POR COLOMBIA	5.341,92	320,52	5.662,43	06/07/2015	30/11/2015	4.451.598		81	133,00	592,06
4143.0.27.021	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	5.838,90	350,33	6.189,24	06/07/2015	30/11/2015	4.865.751		81	133,00	647,14
4143.0.27.021 Adicional	CORPORACION HACIA UN VALLE SOLIDARIO	5.341,90	320,15	5.662,05	06/07/2015	30/11/2015		188.210	58	880,00	165,60
									TOTAL		\$2.205

Fuente: Contratos PAE segundo semestre Municipio de Cali

La entidad solo presenta una justificación del valor de la minuta el 20 de octubre de 2015, estableciendo que *“con el objetivo de mejorar la calidad nutricional en el macronutriente proteico se incluyeron a la semana dos alimentos proteicos adicionales contando 5 días de aporte proteico versus la frecuencia de 3 días, que solicita el lineamiento; aportando valores superiores al 65% de la recomendación.”* De igual manera definen la reducción de aporte de azúcares como carbohidratos simples de 14 gramos estipulados en el lineamiento a 10 gramos, sin que mediara el procedimiento establecido.

Para la realización de la contratación de la vigencia 2015, la entidad no efectuó los estudios de costos pertinentes, conforme con lo normado, generando un sobre costo para esta vigencia de \$4.506 millones.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y perfeccionamiento de los convenios, a efectuar errores en cálculo de costos de los Convenios de Asociación No. 4143.0.27.001.2015, 4143.0.27.002.2015 y 4143.0.27.003.2015, 4143.0.27.004.2015 y 4143.0.27.005.2015, 4143.0.27.021.2015, 4143.0.27.022.2015, 4143.0.27.023.2015, 4143.0.27.024.2015 y 4143.0.27.025.2015, de forma que se contara con estudios de precios que permitieran establecer en forma objetiva el valor de la minuta, lo cual denota una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual de los convenios firmados con el municipio de Cali para la ejecución del programa de alimentación escolar.

Lo anterior afecta la cantidad de recursos disponibles, tanto para aumentar la cobertura del programa y/o cualificar las raciones suministradas a los estudiantes, en pro de garantizar su permanencia en el sistema educativo y ocasiona una lesión al patrimonio público por \$4.506 millones en la vigencia 2015.

Esto acorde con lo preceptuado en el artículo 23 y el artículo 26 en los numerales 3 y 5 de la Ley 80 de 1993, y de manera especial, el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, además, lo consagrado en 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.”*, concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

En su respuesta la entidad establece que *“Según reuniones sostenidas con otras entidades territoriales y los operadores, un complemento alimentario en el valle debería estar en \$1532 y \$2415 para almuerzo. (Se anexa estudio del MEN del valor pagada por ración a nivel nacional)”*, documento que no se anexó.

De otro lado, se ratifica lo establecido por la CGR, frente a la inexistencia de un estudio de costos, cuando la entidad afirma que: *“Por lo anterior, la Secretaria de Educación al no contar con un estudio económico para determinar el valor de la ración bajo el esquema de bolsa común divide todos los recursos sobre el número de población atender y los multiplica por número de días y el resultado es el valor de la ración”*. (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, en relación con la operación descrita en la respuesta, los estudios previos no la contienen. En esto se aduce que para calcular el costo de la ración *“se tomó como referencia el costo de aporte por ración del Ministerio de Educación Nacional, según convenio Interadministrativo No. 839 de 2014, más los componentes adicionales por cualificación de ración y gastos operativos y administrativos, tal como se discrimina en el anexo económico que hace parte del presente estudio previo”*, anexo que no se encuentra en los estudios previos, ni se publicó en el SECOP, lo que no permite a la CGR evidenciar que efectivamente la entidad, para la suscripción de los convenios, hubiera efectuado el análisis descrito.

Por otra parte, el municipio hace alusión a un análisis efectuado por Colombia Compra Eficiente, aduciendo que los valores contratados están por debajo de los establecidos por este organismo, sin embargo, en los estudios previos entregados este documento no se tuvo en cuenta, ni se hace referencia a él.

Adicionalmente, se tiene que, en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar el Municipio de Palmira suscribió el 9 de enero de 2015, con el proveedor Corporación Hacia un Valle Solidario, el contrato N° MP-09 DE 2015 por \$2.919,2 millones y un contrato adicional por \$408,5 millones, para un total de \$3.328 millones, con el fin de suministrar complementos alimentarios diarios, durante el primer semestre a los beneficiarios del PAE de las instituciones educativas oficiales, en el municipio certificado de Palmira, por un período de 100 días correspondiente al calendario académico, acordando el mismo valor del convenio en cuanto a complemento de \$971, que se tuvo como referente para este hallazgo.

De igual manera, para los contratos del segundo semestre elaborados por el municipio de Cali, se tiene que en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar, mediante contrato MP-518-2015 de 23 de julio de 2015, Palmira contrató para la prestación del servicio en el segundo semestre del 2015, por \$2.219 millones, el valor de la ración a \$971, con la Corporación Hacia un Valle Solidario y el MEN suscribió el 20 de enero de 2015, con el proveedor ABASTICOOP, el contrato N°183 por \$10.025,7 millones y un contrato adicional por \$3.885,5 millones, para un total de \$13.911,2 millones, con el fin de suministrar 86.043 complementos alimentarios diarios, a los beneficiarios del PAE de las instituciones educativas oficiales, en los 34 municipios no certificados del Valle del Cauca, por un período de 180 días correspondiente al calendario académico, acordando los mismos valores del convenio que se tuvo como referente para este hallazgo.

La Administración Municipal pagó estos valores con recursos propios, razón por la que se trasladará por competencia a la Contraloría Municipal de Santiago de Cali.

### **Hallazgo No. 16. Precio de Complementos y Almuerzos 2016. (OI)**

En consideración a los criterios expuestos en el hallazgo anterior, para la vigencia 2016, también se evidenciaron deficiencias en los estudios de costos para la determinación del valor de la minuta, de forma que los mismos estuvieran basados en estudios previos, técnicos ajustados a la realidad económica en la que se desarrollan los convenios de PAE, que les permitiera calcular el valor real estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar con las que se buscaba cubrir las necesidades de la contratación para desarrollar el programa de alimentación escolar.

Para la vigencia 2016, el municipio de Cali en el primer trimestre suscribió tres (3) convenios de asociación y en el segundo dos (2), con fundaciones no gubernamentales de carácter privado sin ánimo de lucro, para suministro diario de



complementos alimentarios y almuerzos dentro del Programa de Alimentación Escolar- PAE, conforme con las especificaciones establecidas en los Lineamientos Técnico Administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional –MEN.

Para estos convenios, en sus estudios previos determinan frente al valor estimado del contrato que *“Para establecer el monto del aporte que el Municipio de Cali asigna a la ejecución del proyecto de inversión, se tomó como referencia el costo de aporte por ración del Ministerio de Educación Nacional, según convenio Interadministrativo No. 839 de 2014, más los componentes adicionales por cualificación de ración y gastos operativos y administrativos, tal como se discrimina en el anexo económico que hace parte del presente estudio previo”*.

Teniendo en cuenta que para la vigencia 2016, el ente territorial tampoco contó con los estudios técnicos, que sustentaran, los valores contratados, se considera que no se tendría soporte frente a los precios pactados, por lo cual la Contraloría para calcular el sobrecosto analiza el proceso contractual efectuado por otros entes certificados de la siguiente manera:

Con el fin de establecer la existencia de sobrecostos, se realizó un análisis comparativo con otra entidad territorial, para este caso se seleccionó al municipio certificado de Tuluá, que efectuó la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, a través del contrato 310-16-01-01, suscrito con la Fundación Fomento Social el 22 de enero de 2016; en condiciones similares de tiempo, modo y lugar y fijó, al igual que el municipio de Cali, un objeto contractual que establece el cumplimiento de los lineamientos técnico administrativos establecidos por el MEN.

Así las cosas, contextualmente acorde con el análisis realizado no existe diferencia entre lo contratado por el municipio de Tuluá y el municipio de Cali, máxime, cuando finalmente no se cumplió ni la minuta patrón establecida por el MEN en la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015

Del análisis realizado, se evidencia que Tuluá estableció para el 2016 un costo de la ración complemento en \$1.001, es decir que el municipio de Cali pactó un mayor valor en el precio, con estudios de costos que como se observó por la CGR, no se sustentan en la realidad económica bajo la cual se enmarca este tipo de contratos. Por tanto, al efectuar un análisis comparativo con el municipio mencionado para la suscripción de los convenios 4143.0.27.001-2016, 4143.0.27.002-2016, 4143.0.27.003-2016, 4143.0.27.005-2016 y 4143.0.27.006-2016, se considera que el Municipio de Santiago de Cali, incurrió en pago de sobrecostos, por un valor<sup>22</sup> de \$1.788.410.604, como se presenta a continuación:

---

<sup>22</sup>Valor complemento tomado valor ración Tuluá para Complemento y Almuerzo

Por tanto, al efectuar un análisis comparativo con el municipio mencionado y no poseer los estudios de costos para la suscripción de los convenios, se considera que el municipio de Cali, incurrió en pago de sobrecostos, por un valor<sup>23</sup> de \$5.492,5 millones, como se establece en los siguientes cuadros, donde se presenta contrato y adicionales en forma individual.

---

<sup>23</sup>Valor tomado del valor ración para complemento y almuerzo contratado por Tuluá para la ejecución del programa de alimentación escolar.

Cuadro No. 36  
 Contratación I Trimestre Municipio Cali Vigencia 2016 (Cifras en millones de pesos)

**Contrato Inicial**

NUMERO	OPERADOR	VALOR INICIAL SIN APTDTE	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMETOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIO TOTAL	PRECIO COMPARATIVO O CGR	PRECIO DIA COMPARATIVO	PRECIO TOTAL COMPARATIVO	DIFERENCIA
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	5.570,14	29-ene-16	71.412	60 Dias calendario hasta el 30 de abril	1.300	92,84	5.570,14	1.001	71,48	4.289,00	1.281,13
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia por	4.883,74	29-ene-16	62.212	60 Dias calendario hasta el 30 de abril	1.300	80,88	4.852,54	1.001	62,77	3.736,45	1.116,08
4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	2.518,70	29-ene-16	32.291	60 Dias calendario hasta el 30 de abril	1.300	41,98	2.518,70	1.001	32,32	1.939,40	579,38
		12.972,57		165.915			215,69	12.941,37	\$3.003	166,08	9.964,85	2.976,52

**Adicional 1**

NUMERO	OPERADOR	VALOR MUNICIPIO	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMETOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIO TOTAL	PRECIO COMPARATIVO O CGR	PRECIO DIA COMPARATIVO	PRECIO TOTAL COMPARATIVO	DIFERENCIA
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	356,29	15-feb-16	3.239	Hasta 58 dias	2.300	7,45	372,49	2.026,00	6,56	328,11	44,37
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia	356,29	15-feb-16	3.239	Hasta 50 dias	2.300	7,45	372,49	2.026,00	6,56	328,11	44,37
4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	115,39	15-feb-16	1.049	Hasta 50 dias	2.300	2,41	120,64	2.076,00	7,13	106,76	14,37
		827,97		7.527			17,31	865,61	6.078,00	15,25	762,49	103,12

**Adicional 2**

NUMERO	OPERADOR	VALOR MUNICIPIO	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMETOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIO TOTAL	PRECIO COMPARATIVO O CGR	PRECIO DIA COMPARATIVO	PRECIO TOTAL COMPARATIVO	DIFERENCIA
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	3.544,73	27-abr-16	63.417	46 Dias Calendario	1.300	82,44	3.792,04	1.001	63,48	2.919,87	872,17
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia	2.957,28	27-abr-16	52.903	46 Dias Calendario	1.300	68,77	3.163,60	1.081	57,96	2.435,97	727,63
4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	2.236,00	27-abr-16	40.000	46 Dias Calendario	1.300	52,00	2.392,00	1.001	40,04	1.841,84	550,16
		8.738,01		156.315			203,21	9.347,64	\$3.003	156,47	7.197,68	2.149,96

**Adicional 3**

NUMERO	OPERADOR	VALOR MUNICIPIO	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMETOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIO TOTAL	PRECIO COMPARATIVO O CGR	PRECIO DIA COMPARATIVO	PRECIO TOTAL COMPARATIVO	DIFERENCIA
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	270,27	29-abr-16	2.857	hasta 46 dias	2.300	6,57	302,27	2.026	5,79	266,76	36,01
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia	148,05	29-abr-16	1.565	hasta 46 dias	2.300	3,60	165,58	2.026	3,17	145,85	19,73
4143.0.27.00 3-2015	Fundación Colombia Social	144,74	29-abr-16	1.538	hasta 46 dias	2.300	3,57	161,87	2.026	3,10	147,59	19,28
		563,06		5.952			13,69	629,72	\$6.078	12,06	554,70	75,02

**Adicional 4**

NUMERO	OPERADOR	VALOR MUNICIPIO	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMETOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIO TOTAL	PRECIO COMPARATIVO O CGR	PRECIO DIA COMPARATIVO	PRECIO TOTAL COMPARATIVO	DIFERENCIA
4143.0.27.00 1-2016	Valle Solidario	215,38	13-jun-16	4.450	Hasta 23 dias	2.300	10,24	235,41	2.026	9,02	207,36	28,04
4143.0.27.00 2-2016	Acción por Colombia	171,33	13-jun-16	3.541	Hasta 23 dias	2.300	8,14	187,32	2.026	7,17	165,00	22,32
		386,76		7.991			18,38	422,72	\$4.052	16,19	372,36	50,36

Fuente: Contratación Municipio Cali Vigencia 2016

Cuadro No. 37  
Contratación II Trimestre Municipio Cali Vigencia 2016 (Cifras en millones de pesos)

NUMERO	OPERADOR	VALOR MUNICIPIO	FECHA SUSCRIPCION	COMPLEMENTOS	PLAZO	VALOR	PRECIO DIA	PRECIOTOTAL	PRECIO COMPARATIVO	PRECIO DIA COMPARATIV	PRECIO TOTAL	DIFERENCIA
4143.0.27.005-2016	ASOEMPRESERVAR	279,50	28-abr-16	5.000	hasta el 10 de mayo	1.300	6,50	299,00	1.001	5,01	230,23	68,77
4143.0.27.006-2016	COBISOCIAL	279,50	28-abr-16	5.000	hasta el 10 de mayo	1.300	6,50	299,00	1.001	5,01	230,23	68,77
		559,00		10.000			13,00	598,00		10,01	460,46	137,54

Fuente: Contratación Municipio Cali Vigencia 2016

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y perfeccionamiento de los convenios, a efectuar errores en cálculo de costos de los Convenios de Asociación No. 4143.0.27.001.2016, 4143.0.27.002.2016 y 4143.0.27.003.2016, 4143.0.27.005.2016 y 4143.0.27.006.2016, de forma que se contara con estudios de precios que permitieran establecer en forma objetiva un valor verificable en el caso de la utilidad y ajustado a la realidad económica para las manipuladoras, lo cual denota una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual de los convenios y contrato firmados con el municipio de Cali para la ejecución del programa de alimentación escolar. Además que en este caso las minutas contratadas difieren de las entregadas realmente en cantidad.

Lo anterior afecta la cantidad de recursos disponibles, tanto para aumentar la cobertura del programa y/o cualificar las raciones suministradas a los estudiantes, en pro de garantizar su permanencia en el sistema educativo y ocasiona una lesión al patrimonio público por \$5.264 millones en la vigencia 2016, que corresponde a valores de complementos pagados con recursos propios, por lo que se dará traslado al órgano de control competente y lo correspondiente a recursos del orden nacional por \$228,5, que es lo relacionado con almuerzos, como a fecha de cierre de la actuación, no se han desembolsado no se establece incidencia fiscal.

Esto acorde a lo preceptuado en el artículo 23 y el artículo 26 en los numerales 3 y 5 de la Ley 80 de 1993, y de manera especial, el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, además, lo consagrado en la Ley 42 de 1993 en su artículo 8°, concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

En la respuesta dada, la entidad establece que *"consideramos que para la vigencia 2016 el 93% del programa PAE, se ha ejecutado con recursos propios, sin ningún aporte del Ministerio de Educación. Por lo anterior, la Secretaria de Educación al no contar con un estudio económico para determinar el valor de la ración bajo el esquema de bolsa*

*común divide todos los recursos sobre el número de población atender más un estimativo del IPC del 3% y los multiplica por número de días y el resultado es el valor de la ración".*

Lo expuesto, no quedó establecido en los estudios previos, por cuanto para la suscripción de los convenios, se señala, frente al valor estimado del contrato que *"Para establecer el monto del aporte que el Municipio de Cali asigna a la ejecución del proyecto de inversión, se tomó como referencia el costo de aporte por ración del Ministerio de Educación Nacional, según convenio Interadministrativo No. 839 de 2014, más los componentes adicionales por cualificación de ración y gastos operativos y administrativos, tal como se discrimina en el anexo económico que hace parte del presente estudio previo".* (Subrayado fuera de texto)

En relación con el "anexo económico", este no se encontraba incorporado en el documento referido, ni hace parte de las carpetas contractuales, sin embargo, cuando se solicitó la determinación del precio fue entregado, anotándose que *"Es de indicar, que el análisis remitido a la comisión de auditoría frente al valor económico de la ración es aplicable para la contratación del segundo semestre de 2016", es decir que igualmente como lo establecido en la vigencia 2015, no se contaba con estudio de costos.* Así mismo, se argumenta que: *"Cabe destacar que estamos en el proceso del cumplimiento del plan de mejora, teniéndose avances en el costeo real de la entidad territorial y el costo ideal del PAE "*, es decir que para el segundo semestre de 2016, tampoco se había completado este estudio.

La entidad hace referencia a que la Contraloría Municipal en el proceso auditor adelantado, evidenció esta misma situación como hallazgo administrativo, sobre el cual se acordó la respectiva acción correctiva en el plan de mejoramiento y por ello están en la elaboración de los costos, sin embargo, en la evaluación adelantada por el ente de control municipal, no se llevó a cabo un análisis de sobrecostos, por lo que no es pertinente asimilar los resultados obtenidos.

Dado lo anterior, se trasladará a la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, para lo de su competencia, atendiendo a la fuente de recursos con que se canceló al contratista.

### **Hallazgo No. 17. Cambio de Minutas y Costos. (D)**

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos: *"...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este*

*principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán.”*

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su anexo No. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2. Características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar, establece *“Los alimentos que integran los complementos alimentarios de las modalidades preparada en sitio e industrializada, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos en el ciclo de menús, con los estándares de inocuidad del producto y del proceso de elaboración con el fin de prevenir las posibles enfermedades que puedan transmitir por su inadecuada manipulación. Tales condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con las condiciones exigidas por la normatividad vigente”*.

La Resolución 16432 de 2015, establece en el numeral 4.1.1.5.2. la Modalidad de Complemento Alimentario Industrializado que *“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 y no garantiza la calidad e inocuidad de los alimentos, por lo tanto, es necesario suministrar un complemento alimentario listo para consumo compuesto por alimentos no procesados (frutas) y alimentos procesados”*.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 donde establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores establece *“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”*.

En el municipio de Cali, no obstante establecerse por la entidad que *“en la carta de invitación para participar en la ejecución del programa de alimentación escolar dirigida a*

*los operadores la Secretaria de Educación les solicita hacer una propuesta económica para la cofinanciación del convenio. Posteriormente, el equipo PAE hace una evaluación de las propuestas y verifica que dicha propuesta de cofinanciación permita garantizar la prestación del servicio en las condiciones de calidad y oportunidad en especial de la minuta exigida por la ETC en el convenio de Asociación” y que en los estudios previos acorde a lo determinado estaba anexo los estudios de costos de las minutas, se evidencia incumplimiento de estas, una vez iniciado la ejecución de los convenios*

Esta situación consta en acta de Comité de Seguimiento y Control PAE del 8 de febrero de 2016, donde los tres operadores contratados Colombia Social, ACCIÓN POR COLOMBIA y Valle Solidario establecen que *“los costos de la Minuta tanto para complemento preparado e industrializado son muy altos, por tanto el cumplimiento de la minuta podría no cumplirse”*. Así mismo, determinan que la minuta establecida por la ETC es muy costosa respecto a la del 2015, y en reunión extraordinaria del 17 de febrero de 2016, uno de los operadores expresa *“los gramajes solo se podrían cumplir en el papel y no en la realidad de la prestación del servicio”*. Situación que demuestra que existieron deficiencias en el proceso precontractual, ejecutado por la entidad en el ejercicio de planeación.

Ahora bien, esta situación fue la excusa para que en el municipio de Cali, desde el inicio del programa de alimentación escolar se incumpliera por los operadores con la implementación de la minuta oficial del 2016, en cuanto a menú y gramajes, como consta nuevamente en acta de reunión extraordinaria del 17 de febrero de 2016, en ella se establecen que se entregaron industrializados cuando solo fue autorizado durante las primeras dos semanas y que se entregaron los alimentos conforme con la minuta del 2015 y no la aprobada en la vigencia, situación que fue reiterativa durante la ejecución del PAE. Esto se confirma en acta del 9 de marzo de 2016, donde la situación de entrega de minuta del 2015 sigue igual, sin que la entidad hiciera los cálculos y descuentos respectivos, por los 100 días transcurridos a esa fecha.

Por otro lado, la entidad, omitiendo lo consignado en estudios previos que son el soporte de la contratación efectuada, según acta de Comité de Seguimiento y Control PAE del 9 de marzo de 2016, aprueban el cambio de minuta de industrializados y preparados aprobada en el 2016, para hacer entrega de la de 2015, la cual difiere en precio y valor de la de esta vigencia.

Así mismo, la entidad desconociendo lo establecido en el numeral 4.1.1.5.2. de la Resolución 16432 de 2015 respecto a la modalidad de Complemento Alimentario Industrializado, aprueba entregar fruta dos veces a la semana, cuando el MEN ha determinado que deben ser tres y una vez a la semana azúcares y dulces, cuando debe ser dos, en menoscabo de los nutrientes mínimos que normó el Ministerio de Educación.

Igual situación se presenta con la carne donde los operadores proponen en acta de mayo 27 de reunión de PAE, *“utilizar carne de cerdo por mayor oferta y menor costo y cortes de carne de res aunque sean duros, pues se pueden usar algunas frutas como la piña o la papaya (papaína) para ablandar”*, de la cual se autoriza el uso de carne de cerdo, contrario a lo estipulado en Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 en su anexo No. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2. Características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar.

La situación expuesta obedece a las deficiencias en el proceso de planeación y de los mecanismos de seguimiento y control por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso que permiten que los operadores impongan sus criterios en contravía de lo normado.

Estos hechos incumplen los lineamientos y cláusulas contractuales; además del impacto social que se genera, por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN e incide en cumplimiento del Programa de Alimentación PAE de *“garantizar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes”*, de igual manera afecta el logro del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para mitigar el hambre y promover la capacidad de aprendizaje.

Se desconoce, además, lo consagrado en 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.”*

La entidad en su respuesta refiere que en los cambios *“las minutas aprobadas tienen un porcentaje de adecuación dentro de los promedios, es de anotar, que en nutrición está permitido unos rangos de más o menos 5% y en ningún momento esto significa que hay disminución en el aporte de los nutrientes. Los análisis nutricionales también trabajan con promedios dado que los nutrientes principalmente los micro nutrientes como las vitaminas y los minerales se ven afectados por la calidad de la tierra, así como por los abonos, calidad del agua y otros productos agroquímicos que se empleen en los cultivos”*, aspectos que no están contemplados en los Lineamientos.

Por otro lado, argumentan que la disminución de azúcares surge de la problemática del Valle del Cauca frente a la obesidad, aspecto que debió



soportarse y documentarse al Ministerio para que autorizara cambios en los mínimos exigidos en los lineamientos.

Frente a la carne de cerdo aducen que "*Referente a la carne de cerdo, el lineamiento no la menciona, pero, tampoco la excluye y esta carne tiene mayor cantidad de micronutrientes al compararla con la carne de res*". Lo anterior, va en contravía de los lineamientos del MEN, donde determinan unos mínimos a cumplir y cualquier cambio al Lineamiento Técnico Administrativo, debe ser expresamente autorizado por el MEN, por cuanto el Decreto 1852 de septiembre de 2015, en el artículo 2.3.10.4.2 numeral 2 determina claramente que los Lineamientos Técnicos Administrativos expedidos serán de obligatorio cumplimiento, independiente de la fuente con que se financie, y no obstante el municipio de Cali haga referencia a su autonomía en repetidas ocasiones y que contrata con recursos propios, no puede apartarse de lo determinado en la Resolución 16432 de 2015.

En relación a que las minutas del 2015 y 2016 son iguales, se evidenció que aunque en algunas coincidan, existen diferencias en gramajes, ahora bien la entidad a su vez hace comparación con las minutas aprobadas en el 2016 por la ETC, pero estas como se manifiesta por la CGR, no se cumplieron.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo N°. 18. Manipuladoras (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4 numeral 4.3.1.1. Necesidad de recurso humano: *El operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos.*

*En el literal 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 adicionen, modifiquen o sustituyan).*

*Tabla X Relación mínima de manipuladores de alimentos necesarios por número de raciones atendidas bajo modalidad Ración Preparada en Sitio.*

<b>1 a 75 raciones</b>	<b>De 76 a 150 raciones</b>	<b>De 151 a 300 raciones</b>	<b>301 a 500 raciones</b>	<b>501 a 750 raciones</b>	<b>751 a 1.000 raciones</b>	<b>1.001 a 1.500 raciones</b>
1	2	3	4	5	6	7

*Numeral 4.3.3.1. Manejo higiénico sanitario Para garantizar una adecuada operación del Programa y la inocuidad de los alimentos preparados, además de la adopción de unas buenas prácticas higiénicas y de las medidas de protección necesarias por parte del personal manipulado (de alimentos, se deben cumplir las siguientes actividades:*

– Mantener en la sede administrativa una carpeta en físico por cada manipulador de alimentos que participe de las diferentes etapas del Programa, la cual debe contener los documentos que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Cada vez que se realice un cambio de personal se debe garantizar el cumplimiento de este requisito. La copia de estos documentos debe estar disponible en cada institución educativa donde desarrolle sus actividades el manipulador de alimentos.

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014, puntos 5.2.2.1 y 5.2.2.2, señalan los criterios que deben cumplirse en lo que respecta al recurso humano vinculado:

*5.2.2.1. Necesidad de recurso humano- Los operadores deberán asegurar que el personal que requieran para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, sea vinculado conforme a lo establecido por la normatividad legal vigente en Colombia.*

*El número de manipuladores de alimentos debe garantizar la calidad y oportunidad para todas las etapas del proceso desde la recepción, selección, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos (tabla 20 del lineamiento).*

– Tabla 20. Relación de manipuladores de alimentos necesarios por número de raciones atendidas.

<b>N° de manipuladores de alimentos requeridos</b>			
<b>De 1 a 75 raciones</b>	<b>De 76 a 150 raciones</b>	<b>De 151 a 300 raciones</b>	<b>De 301 hasta 500 raciones</b>
1	2	3	3

En la ejecución de los contratos del PAE vigencia 2015 y 2016, se evidencia incumplimiento del operador en lo referente a las manipuladoras, sin que existan pronunciamientos oportunos y se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal, los aspectos observados acorde a la revisión documental y visitas efectuadas por la CGR, están:

- El número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa acorde a los lineamientos no se cumple, conforme los informes de supervisión

y las visitas efectuadas por la CGR. Si bien es cierto, el lineamiento permite hacer variaciones, estas deben estar sustentadas y en este caso no hay soportes del mismo.

En la vigencia 2015 y primer semestre de 2016, acorde con la revisión documental, según prueba selectiva, se establecieron las siguientes diferencias, entre el número de manipuladoras pactado en el lineamiento del MEN y la minuta contractual y las contratadas por los operadores:

Cuadro No. 38  
Diferencia Número de Manipuladoras

VIGENCIA	NUMERO DE MANIPULADORAS		DIFERENCIA
	SEGUN. LINEAMIENTO	SEGUN INFORMES	
2015	823	416	407
2016	531	287	214
<b>TOTALES</b>	<b>1354</b>	<b>703</b>	<b>621</b>

Fuente: Prueba Selectiva .Análisis CGR E Informes de Supervisión

Las anteriores situaciones surgen por deficiencias en el seguimiento y control técnico, administrativo jurídico y financiero que debió ejercer la supervisión e interventoría, para el cumplimiento de los lineamientos y los requisitos que deben surtir en las diferentes etapas por parte del operador, acorde con los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN.

Además del incumplimiento normativo, impide que el personal de cocina labore en las condiciones higiénicas sanitarias y laborales debidas, afectando la prestación del servicio, ya que un número menor de manipuladoras impide el desarrollo de todas las funciones a cargo de este personal. Así mismo, la no entrega de dotación genera riesgos de contaminación de los alimentos que reciben los niños.

El ente territorial determina *“En cuanto al número de manipuladoras relacionado en el lineamiento vs las que se encuentran en el servicio, se debe tener en cuenta las condiciones de espacio (infraestructura), la atención si es doble jornada, debido a que la cantidad de cupos que se establece en la focalización es total, es decir, no se diferencia las dos jornadas en las instituciones educativas. Es importante resaltar que la prestación del servicio de alimentación escolar no se ha visto afectada, porque el número de manipuladoras que atiende la unidad de servicio presente diferencia en lo estipulado en el lineamiento”*. La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, en ella plantea inicialmente que en el número de manipuladoras se debe tener en cuenta el espacio, hecho que es totalmente cierto y que el lineamiento del MEN lo establece, pero así mismo este debe ser objeto de determinación en la fase de

planeación, al tener como insumo el diagnóstico de infraestructura, que en este caso para Cali, no se posee, como se determinó ya en el informe.

Es decir que como la entidad determinó en la minuta contractual y estudios previos que el número de manipuladoras será acorde con lo establecido en los Lineamientos, debió haber asegurado su cumplimiento, y como se plantea por la CGR en el efecto del hallazgo, sí se afecta la prestación del servicio en cuando a las condiciones de higiene, prestación del servicio, cumplimiento de todas sus funciones, además como se establece en el Decreto 1852 del 2015, los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN son de obligatorio cumplimiento, sin importar el origen de los recursos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria según lo dispuesto el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 19. Monitoreo y Control (D)**

El Decreto 1082 del 10 de septiembre de 2015 en los artículos siguientes establece:

*Artículo 2.3.10.4.1. Actores del programa. La adecuada y oportuna prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad de actores estatales: el Ministerio de Educación Nacional, los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales.*

*Artículo 2.3.10.4.5. Obligaciones conjuntas. Las entidades territoriales liderarán con los rectores, coordinadores del programa, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad, las siguientes acciones:*

- 5. Seguimiento, control y evaluación de la ejecución del Programa en cada establecimiento educativo.*
- 6. Seguimiento al cumplimiento de las condiciones necesarias para el adecuado proceso de recepción, conservación, manejo y distribución de la alimentación escolar.*
- 7. Verificación de las condiciones de calidad de los alimentos, la fecha de vencimiento, empaque de la ración alimentaria, condiciones higiénicas del personal de transporte y cumplimiento del menú.*
- 8. Reporte inmediato al ordenador del gasto, al supervisor o al interventor de los contratos, así como a las autoridades competentes, de cualquier irregularidad en los alimentos o en la ejecución del contrato que afecte la adecuada y oportuna prestación del servicio*

*Artículo 2.3.10.5.1. Seguimiento y monitoreo del PAE. Los actores del Programa actuarán en procura del cumplimiento de los objetivos del PAE, las normas, los lineamientos técnicos -administrativos, las condiciones de operación y los estándares que lo regulan, la defensa del interés general, el presupuesto público y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para lo cual:*

- 3. Ministerio de Educación Nacional: implementará un conjunto de acciones articuladas para el seguimiento y monitoreo del programa, que incluya aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos del PAE, propendiendo por la adecuada ejecución del mismo y de los recursos, para lo cual debe revisar y actualizar el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) a los requerimientos del PAE.*
- 4. Entidades contratantes: realizarán el seguimiento y control de la ejecución del programa en su respectiva jurisdicción, la adecuada y oportuna ejecución de los contratos que suscriban para el desarrollo del programa, la designación de la supervisión y la contratación de la interventoría idónea, el cumplimiento de las obligaciones legales y la adopción de las acciones y medidas que le corresponda legalmente como contratante y ordenador del gasto, la defensa del interés general, el patrimonio público y los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional; deben además generar espacios de control social, donde estén presentes la comunidad, las veedurías ciudadanas y demás agentes que intervengan en el marco de la operación del PAE.*

*Para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control deben realizar capacitaciones y campañas de sensibilización a alcaldes, rectores, docentes, estudiantes y padres de familia sobre el programa, sus objetivos, alcances y condiciones, y sobre la importancia de contar con ellos en el seguimiento y control del mismo.*

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014, indican:

*2. Generalidades del programa de alimentación escolar, numeral 2.1.5. “Los operadores tienen la responsabilidad de manejar los recursos en el marco de los contratos que suscriban para cumplir a cabalidad con los objetos que se determinen, para lo cual deben planear y organizar el suministro diario de los alimentos, y asegurar que el personal que se requiera para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, sea vinculado conforme a lo establecido por la normatividad legal vigente en Colombia.*

*Punto 5.2.3. Obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores, establece las obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores del PAE, las cuales deben hacer parte integral de los procesos de contratación de los mismos, Numeral 5.2.3.1 “Realizar las actividades contempladas en los lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE del MEN. Asegurar la continuidad de las actividades y la garantía de los recursos físicos, humanos, tecnológicos, logísticos y materiales necesarios para el buen desarrollo del programa. Responder a los requerimientos realizados por la*

*supervisión e interventoría. Diseñar e implementar planes y acciones de mejora con base en los incumplimientos presentados en las visitas de supervisión e interventoría. Desarrollar la operación del PAE de acuerdo al plazo, especificaciones y a los lineamientos técnicos administrativos y estándares del MEN.*

*Punto 5.5.2. Sistema de supervisión e interventoría: “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 territoriales están obligados a vigilar permanentemente la correcta ejecución del PAE y el objeto contratado con los operadores elegidos en el marco de la ley 80 a través de un supervisor o un interventor según corresponda de acuerdo con lo normado por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011”.*

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“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”.*

En la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 numeral 6.2 se señala que: *“Con el objeto de garantizar la calidad, inocuidad, pertinencia y continuidad del servicio que se brinda a beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) se debe contar con un esquema de supervisión y/o Interventoría que realice el seguimiento en cada uno de los siguientes aspectos: técnico, administrativo, gestión social, financiero y legal a todos los contratos y convenios interadministrativos suscritos, así mismo es deber tanto de Operadores como de las ETC atender, responder y acatar todas las acciones que a través del Ministerio se desarrollen en el marco del Sistema ya sea con acciones propias del Ministerio o a través de contratación a terceros para ejercer las acciones de supervisión e interventoría a que haya lugar, todo ello enmarcado en la ley 1474 de 2011 en los artículos 83 y posteriores”.*

Las labores de supervisión del programa de Alimentación Escolar en el municipio de Cali, presentaron situaciones que impidieron el cumplimiento de los principios de la Gestión Fiscal en cuanto a eficiencia, eficacia y efectividad, por las deficiencias al realizar en los pronunciamientos al efectuar el seguimiento en los aspectos técnicos, administrativos, gestión social, financiero y legal a los convenios suscritos durante las vigencia 2015 y 2016, como se describen a continuación:

- En los informes de supervisión de 2015 en el punto de Listado del personal manipulador de alimentos y en el 2016 en el 11 de seguridad social, se

observa que se presenta el número de manipuladoras por cada I.E, pero no se efectúa análisis y pronunciamientos sobre el total de manipuladoras existentes en cada sede educativa, frente a lo establecido en la minuta contractual y los lineamientos del MEN, tal como se evidencia a modo de ejemplo en el siguiente cuadro para FUNDANAVI, situación que es reiterativa en las dos vigencias, sin que el municipio de Cali, efectuara los descuentos por incumplimiento.

Cuadro No. 39  
 Número de Manipuladoras según Informes de Supervisión

NOMBRE DE LA SEDE (Si Aplica)	URBANO/ RURAL	TOTAL CANTIDAD DE RACIONES DIARIAS	NORMA No. MANIPULA DORAS	REAL No. MANIPULA DORAS	DIFERENCIA
MARIANO OSPINA PEREZ	URBANO	668	5	2	3
COL CESAR CONTO	URBANO	799	6	3	3
INMACULADA CONCEPCION	URBANO	441	4	2	2
SAN JORGE	URBANO	370	4	2	2
ATANASIO GIRARDOT	URBANO	538	5	3	2
LOS VENCEDRES	URBANO	545	5	2	3
JORGE ELIECER GAITAN - BARRIO JORGE ELIECER GAITÁN	URBANO	901	6	3	3
CENTRAL PROVIVIENDA	URBANO	272	3	2	1
JUAN BAUTISTA DE LA SALLE	URBANO	360	4	2	2
PEBRO ELOY VALENZUELA	URBANO	605	5	2	3
IE VICENTE BORRERO COSTA	URBANO	708	5	3	2
JOSE MARIA VILLEGAS	URBANO	152	2	1	1
ALFONSO LOPEZ PUMAREJO - BARRIO ALFONSO LOPEZ III	URBANO	141	2	1	1
INSTITUCION EDUCATIVA ALFONSO LOPEZ PUMAREJO	URBANO	300	3	2	1

Fuente: Informes de Supervisión.

- La entidad en la vigencia 2015 y 2016 no obstante en los informes de supervisión se establece mes a mes, como resultado de las visitas el incumplimiento reiterativo de los operadores frente a los Lineamientos Técnico - Administrativos del MEN, como no utilización de formatos establecidos, no publicación de minutas, dotaciones incompletas, manipuladoras sin registro de capacitaciones y de entrega de carnets para manipulación, número de manipuladoras, condiciones de saneamiento no conforme con la norma, entrega elementos de aseo no acorde con los parámetros, y de clasificarse según parámetros determinados por el municipio, se observa que no se toman correcciones sino hacia los casos puntuales, pero hasta el final de la ejecución del contrato se siguen evidenciando las mismas situaciones, de aspectos de incumplimiento de los lineamientos por parte de los operadores, sin que el municipio de Cali efectuó acciones que permitan subsanar realmente los hechos para que no vuelvan a suceder y finalmente no hace uso de la Cláusula de Multas del contrato que establece el contratista al suscribir el contrato

autoriza al Municipio, para deducir del saldo a su favor multas por incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales, como se evidencia en los informes de visitas y de supervisión.

- Tal cómo se estableció en el hallazgo de Minutas y Costo, la supervisión no obstante identificar que en el vigencia 2016, no se cumplió las minutas correspondientes a la vigencia y dejarlo consignado en sus actas, no efectuó las acciones correspondientes y con la debida oportunidad, permitiendo que se hiciera el cambio a la minuta del 2015, en menoscabo de la parte nutricional de los niños y adolescentes que reciben alimentos dentro del programa, por la diferencia de gramaje y de la parte financiera, además de ir en contra de lo normado por el MEN frente a los requerimientos nutricionales mínimos.
- La supervisión permitió así mismo que se redujera en industrializados, la cantidad de fruta y azúcares, conforme lo determina el MEN frente a la cantidad de nutrientes mínimos, por solicitud del operador.
- En acta de mayo 27 se establece por la coordinación del programa, que desde el inicio del mismo, se solicitó la entrega de leche UHT, pero a la fecha no se cumplió y no se tomaron las medidas a que hubiere lugar.
- La Supervisión manifiesta en acta de esa misma fecha que los asociados incumplen la minuta frecuentemente y no siguen las directrices establecidas por el programa; sin embargo, no se observa el cálculo para hacer los descuentos pertinentes.

Estas situaciones se originan en el deficiente control sobre la ejecución del programa, que impide la oportuna toma de decisiones y el descuento efectivo por servicios no prestados por parte del operador.

Lo expuesto, pone en riesgo la adecuada prestación del programa de alimentación escolar conforme con lo reglado por el Ministerio de Educación al impedir verificar y controlar la operación del PAE, para formular y realizar seguimiento a todos los componentes de forma que permita generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, además genera un riesgo en la inversión de los recursos públicos al pagar por servicios que no están acorde con las condiciones contractuales establecidas y no efectuar los descuentos por incumplimiento de los lineamientos técnicos del MEN y de las cláusulas contractuales.

La entidad en su respuesta, expone los objetivos del programa y que con el fin de garantizar dichos objetivos, se han diseñado formatos de supervisión, que al ser



aplicados advierten de los incumplimientos evidenciados, los cuales son objeto de planes de mejoramiento, hecho que se analizó en el hallazgo.

Frente a los soportes enviados, se desprende que aun finalizando la ejecución de los convenios persiste el incumplimiento de los Lineamientos Técnicos del MEN, con respecto al PAE, lo que hace inferir que, o las acciones correctivas acordadas no son implementadas de manera oportuna o no están encaminadas a eliminar la causa de estos incumplimientos. Se evidencia que los planes se limitan a acciones puntuales, que se asimilan más a una “corrección”, lo que hace que las deficiencias continúen, lo que no se genera impacto, en términos de efectividad.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### 5.3. MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA

#### 5.3.1 Ejecución de Recursos PAE

Para la vigencia 2015, los recursos apropiados y ejecutados en el Programa, fueron del orden de los \$3.978 millones, con una participación del municipio con \$500 millones, recursos del SGP \$268 millones, libre destinación \$747 millones, otros sectores \$1.840 millones y convenios nacionales por \$677 millones:

Cuadro No. 40  
 Municipio de Buga Ejecución Presupuestal Vigencia 2015 (Cifras en millones)

ENTE TERRITORIAL: MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2015									
IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTAL		FUENTE DE FINANCIACIÓN	PROPIACIÓN INICIAL	PROPIACIÓN FINAL	COMPROMISOS	DEBLICACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
RUBRO	DESCRIPCIÓN								
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	1101-LIBRE DESTINACIÓN	747	15	15	15	15	0	0
2301041002	Sobretasa a la Gasolina	1102-SOBRETASA A LA GASOLINA	500	0	0	0	0	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	1301-RB- LIBRE ASIGNACIÓN	0	3	0	0	0	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	21101-SGP ALIMENTACION ESCOLAR 11/12	147	152	41	41	41	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	21604-SGP OTROS SECTORES	1.840	1.459	1.010	1.010	1.010	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	22101-SGP ALIMENTACION ESCOLAR U. OOC.	0	12	12	12	12	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	22604-SGP OTROS SECTORES (ULT DOCEAVA)	0	107	107	107	107	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	3101- RB SGP ALIMENTACION ESCOLAR	0	14	0	0	0	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	511- RDOS FRUS SGP ALIMENTACION ESCOLAR	0	11	0	0	0	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	78101- RECURSOS DEL MEN PARA PAE CON RESOLUCION	0	178	0	0	0	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provisión integral a	81101- CONVENIOS NACIONALES	0	2.354	2.139	2.139	2.139	0	0
TOTALES			3.234	4.286	3.324	3.324	3.324	0	0

Fuente Ejecución Presupuestal Municipio de Buga

Para la vigencia 2016, el municipio de Buga en el primer semestre suscribió dos convenios de Asociación: el convenio 042 que tuvo como fuente de financiación recursos del MEN por \$296,2 millones y del SGP por \$513,8 millones; para el convenio 080 la fuente de financiación fue \$467,5 millones del MEN y SGP \$343,5 millones.

El 17 de junio se suscribió el contrato de suministro realizado por Licitación Pública, con recursos del MEN por \$1.914 millones y SGP, por 507,6 millones.

**Cuadro No. 41**  
Ejecución Presupuestal vigencia 2016 (cifras en millones)

IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTAL		FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN FINAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
RUBRO	DESCRIPCIÓN								
2301041002	Contratación con terceros para la provision integral a. escolar	RB LIBRE DESTINACION	0	53	53	41	39	12	2
2301041002	Contratación con terceros para la provision integral a. escolar	SGP Al Es 11/12 y - OS	1.825	1.240	1.240	644	644	595	
2301041002	Contratación con terceros para la provision integral a. escolar	RECURSOS DEL MEN	0	2.564	2.564	602	602	1.962	0
2301041002	Contratación con terceros para la provision integral a. escolar	RB SGP ALIMENTACION ESCOLAR	0	126	126	126	126	0	0
2301041002	Contratación con terceros para la provision integral a. escolar	R. B. RECURSOS DEL MEN PARA PAE	0	178	178	178	178	0	0
<b>TOTALES</b>			<b>1.825</b>	<b>4.161</b>	<b>4.161</b>	<b>1.591</b>	<b>1.589</b>	<b>2.570</b>	<b>2</b>

Fuente: Ejecución presupuestal reportada municipio de Buga 2016

De acuerdo con las órdenes de pago y comprobantes de egreso, el municipio en la vigencia 2011, efectuó 11 pagos por \$3.112 millones.

**Cuadro No. 42**  
Pagos Municipio de Buga Vigencia 2015 (Cifras en millones)

No.	Fecha	Orden Pago	Compr. Egreso	Valor Bruto	Vr. Deducciones	Valor Neto
1	24/04/2015	2015040376	201501230	115	7	107
2	24/05/2015	2015040403	201501231	53	3	49
3	24/05/2015	2015040404	201501232	50	3	46
4	20/05/2015	2015050749	201501717	389	25	363
5	01/06/2015	2015051044	201501962	304	28	284
6	09/06/2015	2015061042	201502506	289	26	270
7	23/07/2015	2015070225	201502952	386	25	360
8	20/08/2015	2015080281	201503433	193	12	180
9	11/09/2015	2015090229	201504017	399	26	372
10	13/10/2015	2015100237	201504549	434	28	405
11	27/11/2015	20150463	201505370	298	19	278
<b>TOTAL</b>				<b>2910</b>	<b>202</b>	<b>2714</b>

Fuente: Órdenes de Pago y Comprobantes de Egreso Municipio de Buga

En la vigencia 2016 se han efectuado cuatro pagos de cada convenio, del 042 de 2016 por \$699,7 millones, y del convenio 080 por \$811 millones.

Cuadro No. 43  
Pagos Municipio de Buga Vigencia 2016 (Cifras en millones)

DETALLE	FECHA	ORDEN DE PAGO	VALOR BRUTO (MILLONES DE PESOS)	DEDUCCIONES	VALOR NETO (MILLONES DE PESOS)
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-042-2016 1ER PAGO	01/04/2016	216080	174,24	0	174,24
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-042-2016 2DO PAGO	02/05/2016	216152	174,24	0	174,24
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-042-2016 TERCER PAGO	31/05/2016	216153	121,27	0	121,27
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-042-2016 ADICION	17/06/2016	216277	229,99	0	229,99
<b>TDTAL</b>					<b>699,74</b>
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-080-2016 1ER PAGO	25/06/2016	216229	225,00	0	225,00
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-080-2016 2DO PAGO	28/06/2016	216293	225,00	0	225,00
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-080-2016 3ER PAGO	13/07/2016	216359	300,00	0	300,00
CONVENIO DE ASOCIACION SEM 1900-080-2016 ADICION	13/07/2016	216360	61	0	61
<b>TOTAL</b>					<b>811,00</b>

Fuente: Ordenes de Pago y Comprobantes de Egreso Municipio de Buga

### 5.3.2 Contratación

El Municipio de Buga para la vigencia 2015 suscribió un solo contrato y para la vigencia 2016, dos convenios y un contrato de suministro.

#### Contrato de suministro SEM-1900-001-2015.

Se suscribió el 16 de febrero de 2015, con la Fundación Naturaleza y Vida-FUNDANAVI por \$3.978 millones, para el suministro diario hasta 172 días calendario de 12.137 complementos alimentarios hasta 17.137 complementos alimentarios y 5.000 almuerzos día.

#### Convenio de Asociación SEM 1900-042-2016

Suscrito el 18 de febrero de 2016 con la Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano- FUNCOL por \$580,8 millones, con plazo de 22 días de calendario escolar para el suministro diario de 16.407 complementos

alimentarios y el suministro de 4.339 almuerzos. Con Otrosí por \$230 millones del 28 de marzo de 2016 para atender hasta 31 días calendario.

### **Convenio de Asociación SEM 1900-080-2016**

Suscrito el 22 de abril de 2016 con la Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano- FUNCOL por \$750 millones, para el suministro diario hasta por 30 días de calendario escolar de 1600 complementos alimentarios y el suministro de 4.100 almuerzos. Con Otrosí del 25 de abril de 2016 para corregir error de numero de raciones de 1600 a 16.000.

### **Contrato de Suministro SEM 1900-101-2016**

Suscrito el 17 de junio de 2016 mediante proceso de licitación pública LP-SEM-002-2016 con la Unión Temporal Buga Total por \$2.421,8 millones, para el suministro diario hasta por 95 días de calendario escolar de 16.000 complementos alimentarios y el suministro de 4.100 almuerzos.

### **Hallazgo No. 20. Diagnóstico Situacional del Municipio y Análisis de la información (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece:

Punto 3 3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.3, literal j) *“Realizar el análisis situacional de su territorio, identificando las necesidades y prioridades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conforme a los criterios contemplados en estos lineamientos.*

Punto 4 Etapas del programa, Numeral **4.1. Planeación del PAE desde las entidades territoriales:** *Es fundamental para la adecuada implementación del PAE ya que de la información que de aquí se derive, dependerá la contratación y ejecución del mismo. numeral 4.1.1.1. Planeación PAE – Convocatoria y reunión: “En cada Entidad Territorial Certificada, la instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar convoca y preside una mesa de trabajo para la planeación del Programa....., en la cual se tratarán y definirán los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional del(los) municipio(s) y análisis de la información, selección de Instituciones Educativas, Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad del suministro”.*

En la vigencia 2016 el municipio no realizó el diagnóstico situacional conforme con

lo establecido por el MEN en los lineamientos<sup>24</sup>, para identificar a la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria. El diagnóstico con el que cuenta fue realizado el 17 de febrero de 2016, es decir después de suscrito el primer convenio para la ejecución del PAE en la vigencia 2016, tanto así que en el diagnóstico se habla de 16.439 estudiantes como población y el convenio se efectuó para suministro de 17.137 raciones, es decir hay una diferencia de 698 raciones que en términos económicos equivale a \$767.800 diarios más en solo complementos al precio pagado por la entidad.

La situación obedece a deficiencias en la planeación del programa de alimentación escolar, lo cual además del incumplimiento normativo impide contar con un elemento fundamental para la adecuada implementación del PAE y la suscripción de los contratos a desarrollar para su ejecución y afecta la identificación de la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, así como la verificación de la cobertura real del programa.

La entidad manifiesta respecto a este hallazgo *“si bien el análisis situacional se encuentra en etapa de realización y con datos del 2015. Se debe tener en cuenta que para el momento en que se realizó no se contaba con el personal técnico (ingeniero de alimentos) que tuviera el conocimiento para realizar este documento. Además dentro de la asesoría que brinda la universidad Nacional por parte del MEN, una de las actividades que deben desarrollar es elaborar este diagnóstico como el MEN lo requiere y con los datos actualizados. Sin embargo dentro de los datos pedidos por la contraloría se adjuntó lo realizado hasta el momento en pro de cumplir con esta necesidad y fue una información que se había validado con el MEN”*.

La entidad en su respuesta ratifica lo establecido por la CGR y determina que está en la etapa de realización y que el presentado es de la vigencia 2015, además que no tenían el personal con la experiencia necesaria para efectuar este análisis.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 21. Estudios Previos (D)**

El Decreto 1082 de 2015 en el artículo .1 1.1. Estudios y documentos previos establece *“Los estudios y documentos previos son soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación”*.

---

<sup>24</sup> Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 artículo 1, Punto 3 3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.3, literal j) y Numeral 4.1.1.2. donde se establece el contenido del Diagnóstico situacional y análisis de la información.

La entidad en la vigencia 2016 para la realización del programa de alimentación escolar, no adelantó su proceso contractual basados en los estudios previos<sup>25</sup> requeridos "...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección"<sup>26</sup>, tal como se estipula en la normatividad vigente en la materia, Independiente si se efectuó bajo la modalidad de convenio<sup>27</sup>, esto para los siguientes procesos.

- Convenio de Asociación SEM 1900-042-2016 suscrito el 18 de febrero de 2016 con la Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano-FUNCOL por \$580.806.050 con plazo de 22 días de calendario escolar para el suministro diario de 16.407 complementos alimentarios y 4.339 almuerzos. Con Otrosí por \$229.991.854 del 28 de marzo de 2016 para atender hasta 31 días calendario.
- Convenio de Asociación SEM 1900-080-2016 del 22 de abril de 2016 suscrito con la Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano-FUNCOL por \$750.000.000, para el suministro diario hasta por 30 días de calendario escolar de 1.600 complementos alimentarios y el suministro de 4.100 almuerzos. Con Otrosí del 25 de abril de 2016 para corregir error de numero de raciones de 1.600 a 16.000.

La entidad únicamente realizó estudios previos para el contrato de Suministro SEM 1900-101-2016 de 17 de junio de 2016 efectuado mediante proceso de licitación pública LP-SEM-002-2016 con la Unión Temporal Buga Total por

<sup>25</sup>La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos : "...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán

<sup>26</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, referente al principio de planeación en la contratación estatal

<sup>27</sup>El Consejo de Estado ha determinado frente a los convenios<sup>27</sup>, que son una especie en el género de los contratos estatales, responden a una modalidad de contratación cuya finalidad es la unión de esfuerzos para lograr un objetivo común que debe conllevar, en primer lugar, el cumplimiento de las funciones o deberes legales de las partes y, en segundo lugar, un beneficio para la colectividad.

La Procuraduría General de la Nación en el documento "Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos"- determina que todas las contrataciones que adelante una entidad pública, en cualquier modalidad, deben estar precedidas de los correspondientes estudios previos. Los convenios no son la excepción.

\$2.421,8 millones, para el suministro diario hasta por 95 días de calendario escolar de 16.000 complementos alimentarios y el suministro de 4.100 almuerzos.

Esta situación se origina en las deficiencias del ejercicio de la planeación, al contratar bienes y servicios, para garantizar la aplicación de la normatividad en el cumplimiento de los fines constitucionales y la inversión adecuada de los recursos públicos, además, al ser esta etapa la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección y de ejecución de los contratos.

En la respuesta la entidad establece *“para los convenios de asociación realizados entre el municipio y la fundación FUNCOL se realizaron estudios previos los cuales reposan en el archivo de la secretaria de educación y el archivo PAE, se tiene la duda que en el momento en que la contraloría pidió la información escaneada esta se halla anexado correctamente, sin embargo se puede verificar directamente en físico. se aclara que esta documentación se encuentra debidamente diligenciada y archivada en el archivo de contratación del PAE, la cual anexo, nos apartamos de la apreciación “Esta situación se genera en la eficiencia del ejercicio de la Planeación”, porque como se puede probar en los documentos que anexamos como los estudios previos y todas las acciones generadas como la presentación de los acuerdos Municipales que fueron negados por esa Corporación, como toda la etapa de alistamiento para poner en marcha la operación del programa en todas las Instituciones Educativas y por primera se logró que el operador aportara el 2% del valor del contrato para la dotación de las cocinas escolares.*

La entidad en su respuesta establece que si tienen los estudios previos y que anexan los documentos; sin embargo, efectuado el análisis de los mismos, se evidencia que el soporte referido es un estudio del 15 de febrero de 2016 y los mismos no tienen la firma que avalen que ese documento salió a la luz pública.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, artículo .1 1.1 del Decreto 1082 de 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

## **Hallazgo No. 22. Modalidad de Selección (D)**

El Consejo de Estado mediante Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007<sup>28</sup>, señala que se debe imponer el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garanticen la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

---

<sup>28</sup> Expediente número 15324, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez, actor Rubén Pérez Romero CONTRATACION ESTATAL - Principios / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Bases / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

De otro lado, el artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>29</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, “*Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*”, señala en el numeral 4.2. *Contratación del Operador*, que “*Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.*” (Subrayado fuera de texto)

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las reglas, bajo las cuales se deben aplicar las diferentes modalidades de contratación, señalando que la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública y excepcionalmente a través de contratación directa, salvo las excepciones del inciso primero del literal c), numeral 4, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de julio de 2011.

La Procuraduría General de la Nación, ha señalado, en fallo de segunda instancia<sup>30</sup>, “*...Precisamente la regla especial contenida en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 es una de las excepciones contempladas en las citadas Leyes 80 y 1150, por eso no se puede convertir en la regla general como lo pretende la defensa, pues aquella se circunscribe a las circunstancias especiales, únicas y excepcionales allí regladas, precisamente el celo no solo del constituyente sino del legislador en asegurar que se contrate a una entidad de reconocida experiencia e idoneidad, debidamente demostrada, con el lleno de otros requisitos que no viene al caso tratar, por no ser del resorte de esta investigación.*”

En el mismo sentido y también en fallo de segunda instancia<sup>31</sup>, se señala que: “*LICITACIÓN PÚBLICA-EI implicado debía acogerse a esta figura como procedimiento de selección ...En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su*

<sup>29</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 “*Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE*”

<sup>30</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014). 161 – 5829 (IUS 2013 – 179952)

<sup>31</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296)



secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto. (...) debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado." (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 34, de la Ley 734 de 2002: "Deberes de los servidores públicos", señala que: "La función administrativa y lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 indican los principios que rigen en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, como son el de transparencia, economía y responsabilidad. Los principios antes citados, son el pilar fundamental de la contratación pública, de ahí que, en virtud de los principios de eficiencia y transparencia, por regla general la escogencia del contratista de la administración pública, se hará a través de licitación pública, en garantía de la selección objetiva, salvo las excepciones previstas por la Ley.

El municipio de Buga, en el primer semestre del año 2016, suscribió dos (2) convenios de asociación con una fundación no gubernamental de carácter privado sin ánimo de lucro, para suministro diario de complementos alimentarios y almuerzos dentro del Programa de Alimentación Escolar- PAE, conforme a las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional -MEN, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 44  
Convenios Suscritos Vigencia 2016 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO	FECHA	OPERADOR	VALOR	OBJETO
SÉM 1900-042-2016	18/02/2016	Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano- FUNCDL	\$ 580,80	22 días de calendario escolar para el suministro diario de 16.407 complementos alimentarios y el suministro de 4.339 almuerzos. Con adición por \$230 millones del 28 de marzo de 2016 para atender hasta 31 días calendario.
SÉM 1900-080-2016	22/04/2016		\$ 750	30 días de calendario escolar para el suministro diario de 1600 complementos alimentarios y el suministro de 4.100 almuerzos

Fuente: Contratación reportada ETC.

En el Convenio No. 042 de 2016, no obstante establecerse en el numeral 21, de las consideraciones, que el municipio de Guadalajara de Buga, cursó invitación a tres (3) entidades sin ánimo de lucro para que presentaran propuestas para el desarrollo del programa y seleccionó aquella que mejores condiciones le propuso

en materia de aportes y eficiencia en la operación, no se evidencia la existencia de soportes de otras propuestas recibidas, diferentes a la que reposan en el expediente, correspondiente a la de FUNCOL. Es decir que los convenios se suscribieron mediante contratación directa, sin que mediara convocatoria a otros oferentes

Adicionalmente, la propuesta de FUNCOL tiene fecha del 18 de febrero de 2016, es decir un día después de firmado el convenio, carece de fecha de presentación y de recibo y no incluye oferta frente a aportes, solo contiene la aceptación de todos los términos de la invitación del municipio y anexa los antecedentes fiscales y judiciales, así como el certificado registro único de oferentes, entre otros.

Es importante citar, como referencia, la contratación que, en iguales condiciones adelantó el Municipio de Buga para la tercera fase, para la cual si llevó a cabo un proceso de licitación pública, para contratar la prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del municipio de Buga, acorde con los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar.

Esta situación se origina en las deficiencias de planeación del proceso contractual, por cuanto la modalidad de selección que debió orientar este proceso era aquella que garantizara la selección objetiva de la oferta más favorable para la entidad. En ese sentido, presuntamente se infringieron los principios de transparencia y responsabilidad, al considerarse que en lugar de acudir al proceso de selección adecuado, dado la naturaleza del programa, la permanencia y continuidad que presupone el deber de planear y contratar el programa, el objeto del contrato y su cuantía, se acude a la contratación directa.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Municipio de Buga, al celebrar bajo la modalidad de contratación directa los Convenios de Asociación Nos. 042 y 080 de 2016, presuntamente infringió los principios de transparencia y responsabilidad, toda vez que no aplicó ninguna de las modalidades y causales de que trata el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, impidiendo la participación de otros oferentes y en consecuencia, la escogencia de la mejor oferta disponible.

La Administración Municipal determina en su respuesta *"con el fin de garantizar el acceso y la permanencia a los niños, niñas y jóvenes matriculados y debidamente inscritos en el SIMAT de las instituciones educativas del municipio de Guadalajara de Buga desde el primer día de clases, aun con la premisa de la anormalidad electoral que se sufrió con las elecciones 2015, la capacidad de planeación para procesos contractuales se vio afectada ya que no se tenía certeza de cuál era el concejo y el alcalde que tenía el certificado electoral. El alcalde Municipal se posesiono el 14 de enero*

de 2016 y el 25 de Enero presento al Concejo Municipal, pidiendo autorización para realizar el proceso licitatorio de adjudicación del Programa de alimentación PAE, proyecto que fue negado por el concejo Municipal, Posteriormente la Administración Municipal en cabeza del señor alcalde volvió a presentar el proyecto de Acuerdo pidiendo autorización para llevar a cabo la licitación de adjudicación del PAE y este proyecto fue negado nuevamente, además de las múltiples comunicaciones del Ministerio de Educación Nacional pidiendo la adjudicación del PAE, diciendo que este era un derecho de los niños como dice el artículo 44 de la CP, que la alimentación es un derecho fundamental de los niños, además de ser una herramienta para garantizar el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, lo que conlleva a que el señor alcalde tomara la decisión de suscribir los mencionados convenios para garantizar la alimentación a los niños dentro del sistema educativo, por lo que con todo respeto me aparto de la apreciación que hubo "DEFICIENCIAS DE PLANEACIÓN DEL PROCESO CONTRACTUAL" además para Se buscó la forma jurídica legal para poder cumplirle a los titulares de derecho y al Ministerio de Educación.

El viceministro de educación Nacional Dr. VICTOR JAVIER SAAVEDRA MERCADO enviado a la SEM en el mes de febrero no solo hace mención a la perentoriedad de realizar la contratación del Programa de Alimentación Escolar PAE, sino que abre la posibilidad incluso de poder hacer una declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para la prestación del Servicio de alimentación, opción que no considero la Administración Municipal en tomar por lo que se decidió hacerlo por convenio interadministrativo

Para el año 2017 por la importancia de la estrategia del programa de alimentación escolar este va a ser el único proyecto municipal al cual se va a tener en cuenta para vigencias futuras en todo el municipio.

Frente a la respuesta de la entidad, se tiene que, aunque se presentó la posesión tardía del alcalde Municipal y el Concejo Municipal no lo autorizó para realizar el proceso licitatorio de adjudicación del Programa de Alimentación PAE, tal como lo manifestó el Ministerio de Educación Nacional, se contrató directamente el servicio de alimentación. Ahora bien, frente a la segunda contratación realizada el 22 de abril de 2016, ya no se tendría la causa de la posesión tardía del alcalde, sin embargo, nuevamente se contrató bajo la misma modalidad.

Además, frente al marco normativo se establece que el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, emitió el concepto de 24 de febrero de 2005 dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de sus apartes sostuvo que: "(...) Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de

contratación de la ley 80 de 1993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista". (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, como se expuso en las fuentes de criterio, se desconocieron los fundamentos del Decreto 1852 de 2015, por medio del cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 único reglamentario del sector educación, que en el Artículo 2.3.10.3.7, numeral 7, establece la contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar. Así mismo, el artículo 2.3.10.4.2, que señala como función del Ministerio de Educación Nacional, "Definir, proferir y actualizar los lineamientos técnicos administrativos del PAE los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del programa y la prestación del servicio que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores, y en general los actores del programa independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie (..)" (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el 02 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el parágrafo 4, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.3.10.2.1-numeral 5.2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2-numeral 1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015. expidió los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, operadores y todos los actores de este programa, señalando que: "Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública." (Subrayado fuera de texto).

Así mismo el ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, de la norma precitada, establece que la ejecución del PAE que se encuentre en curso, mediante contratos y convenios finalizará bajo los lineamientos de "abril de 2015". La ejecución mediante contratos, convenios o acuerdos que vayan a suscribirse con posterioridad al 16 de septiembre de 2015, se regirán por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015. Es decir que el Municipio de Buga, no hizo uso de las figuras jurídicas que le permitieran adelantar la modalidad de contratación directa y acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro

prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

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

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, con base en lo establecido en el artículo 34, de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 23. Precio de Complementos y Almuerzos. (D,F)**

El Decreto 1510 de 2013 en el artículo 20 de Estudios y documentos previos determina que: *“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público.”* En el numeral 4 se determina que: *“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.”*

La Ley 1474 de 2011, en el artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Establece que: *“... Se presumirá que el gestor fiscal ha obrado con culpa grave en los siguientes eventos: (...) b) Cuando haya habido una omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios, ya sea mediante estudios o consultas de las condiciones del mercado o cotejo de los ofrecimientos recibidos y se hayan aceptado sin justificación objetiva ofertas que superen los precios del mercado.”*

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

El Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2011, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección B, Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio, radicado 18.293, dijo lo siguiente: *“...en virtud del principio de*

*planeación en la etapa precontractual o de diseño del proceso de selección las entidades oficiales están obligadas a respetar y honrar tal principio que implica cumplimiento de deberes de diligencia, cuidado, eficiencia y responsabilidad por los agentes públicos en el manejo de dineros y recursos del erario destinados a la satisfacción del interés general, so pena de que se comprometa la validez y legalidad de la actuación contractual y del futuro contrato a celebrar. ...el presupuesto oficial corresponde al valor que resulta del análisis de las condiciones y precios del mercado y la obligación de su indicación no sólo se agota con la fijación dentro del pliego de condiciones del valor total que se tiene destinado como presupuesto para el contrato a licitar sino también con el suministro de la información discriminada, detallada y justificada del mismo, lo que significa que debe darse a conocer el estudio de mercado y los análisis de costos con base en los cuales se construyó y estableció por parte de la entidad pública licitante. Desde esta perspectiva, las entidades estatales, dado el interés general ínsito en la contratación pública, no pueden ordenar la apertura de procesos de selección contractual o contratar los bienes y servicios requeridos bajo precios fijados en forma arbitraria e improvisada, sino que ello debe obedecer a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que les permita calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar de las prestaciones requeridas y con las que se pretende cubrir las necesidades de la contratación (artículos 30 Nos. 1 y 2, 24 N°. 5, y 25 Nos. 7 y 12 de la Ley 80 de 1993) (...) El proponente y la entidad contratante, cada cual, están en el deber de cuantificar y valorar, el primero desde su propuesta y la segunda en forma previa a la apertura del proceso de selección, que la cantidad y calidad de los bienes, obras o servicios que serán suministrados y pagados sean proporcionales al dinero o beneficios que recibirá el contratista; si esa justa medida se rompe a favor del contratista, el exceso puede constituir un detrimento al patrimonio público”.*

El Consejo de Estado en providencia del 10 de marzo de 2005, con ponencia del Consejero Dr. Ramiro Saavedra Becerra dijo lo siguiente: “Los precios reales del mercado son “los que, de acuerdo con las reglas del mercado, pueda ser el costo de 'los bienes, servicios, suministros, etc. Es decir, del objeto u objetos a contratar en un lugar determinado, en un momento determinado, bajo determinadas circunstancias y conforme a las variables que el objeto del contrato implique, tales como cantidad, calidad, especialidad, etc. Lo anterior con el propósito ineludible de que la administración no pague más, ni pague menos, de lo que verdaderamente cuestan en el tráfico jurídico ordinario dichos bienes o servicios. Quiere decir lo anterior, que el libre juego de la oferta y la demanda en el tráfico mercantil, es el que determina en un momento dado los precios de los bienes y servicios, y en la medida en que la Administración Pública participa como un operador más en ese mercado, al demandar esos bienes y servicios, debe también atenerse a los precios del mismo, cumpliendo además con el ya referido deber de estudiarlos previamente a la contratación, con el fin de evitar “...pagar más respecto de la realidad del mercado, lo cual configuraría a todas luces no sólo una situación de peculado, sino una afrenta al patrimonio público” El estudio previo de los precios del mercado, permitirá entonces a la Administración determinar, al momento de evaluar las propuestas que reciba, si las mismas guardan una relación equilibrada; con aquellos, o si resultan demasiado altas, de tal forma que deban ser descalificadas.”

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece: Punto 3.3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.3, literal j) *“Realizar el análisis situacional de su territorio, identificando las necesidades y prioridades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conforme a los criterios contemplados en estos lineamientos.*

Punto 4 Etapas del programa, Numeral **4.1. Planeación del PAE desde las entidades territoriales:** *Es fundamental para la adecuada implementación del PAE ya que de la información que de aquí se derive, dependerá la contratación y ejecución del mismo.*

Numeral 4.1.1.1. Planeación PAE – Convocatoria y reunión: *“En cada Entidad Territorial Certificada, la instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar convoca y preside una mesa de trabajo para la planeación del Programa....., en la cual se tratarán y definirán los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional del(los) municipio(s) y análisis de la información, selección de Instituciones Educativas, Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad del suministro”.*

El municipio de Buga para el establecimiento del valor de la ración del complemento de \$1.100 y de almuerzo por \$1.925 pactada en los convenios SEM 1900-042-2016 y SEM 1900-080-2016, no realizó estudios de costos para determinar el precio a pagar por cada ración contratada que dan el sustento técnico financiero al valor definido por ración.

Con el fin de establecer la existencia de sobrecostos, se realizó un análisis comparativo con otro municipio certificado, para este caso se seleccionó al municipio de Tuluá, que efectuó la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, a través del contrato 310-16-01-01, suscrito con la Fundación Fomento Social el 22 de enero de 2016; en condiciones similares de tiempo, modo y lugar, y fijó, al igual que el municipio de Buga, un objeto contractual que establece el cumplimiento de los lineamientos técnico administrativos, fijados en los convenios suscritos con el MEN.

Así las cosas, no existe diferencia entre los criterios técnicos (cantidad, gramaje, etc.) definidos en la minuta patrón del MEN y los contratados por el municipio de Buga y Tuluá.

Del análisis realizado, se evidencia que Tuluá estableció para el 2016 un costo de la ración complemento en \$1.001, es decir que Buga pagó un mayor valor sin que se justifique este precio pactado. Por tanto, al efectuar un análisis comparativo con el municipio mencionado y no existir estudios de costos, para la suscripción de los convenios SEM 1900-042-2016 y SEM 1900-080-2016, se considera que el

municipio de Buga incurrió en pago de sobrecostos, por un valor aproximado<sup>32</sup> de \$97,9 millones, como se presenta a continuación:

Cuadro No. 45  
Pago de sobrecostos (Cifras en millones de pesos)

No. CONVENIO	FECHA	OPERADOR	VALOR	PLAZO	CUPOS	VALDR (Pesos)	PRECIO DIA (Pesos)	PRECIO TOTAL (Millones de pesos)	PRECIO COMPARATIVO CGR (Pesos)	PRECIO DIA COMPARATIVO (Millones de pesos)	PRECIO TOTAL COMPARATIVO (Millones de pesos)	DIFERENCIA (Millones de pesos)
SEM 1900-042-2016	18/02/2016	Fundación para la Capacitación, Desarrollo y Bienestar Humano-FUNCOL	580,80	hasta 31 días	16.407	1.100	18,05	559,48	1001	16,42	509,13	50,35
SEM 1900-080-2016	22/04/2016	FUNCOL	750,00	hasta 30 días	16.000	1.100	17,60	528,00	1.001	16,02	480,48	47,52
TOTALES					32.407		35,65	1.087,48	2002	32,44	989,61	97,87

Fuente: Análisis CGR y Convenios Buga 2016.

Ahora bien, para el contrato de Suministro SEM 1900-101-2016, de 17 de junio de 2016, derivado del proceso de licitación pública LP-SEM-002-2016, el municipio elaboró el anexo 1 técnico de costos, ligado a los estudios previos, en los cuales se destaca que:

- Se hace un análisis comparativo con otros entes territoriales como Magangué (Bolívar, Gobernación de Córdoba), cuya pertinencia no está soportada, máxime cuando existía la posibilidad de tener como referentes municipios ubicados en el Departamento del Valle, con los que se comparten condiciones geográficas y culturales.
- Para calcular el costo de las raciones el municipio efectúa un análisis de las variables asociadas a la producción, así:
  - Se toma como base los indicadores salariales para el año 2016 y se procede a calcular el costo por unidad producida, considerando el salario mínimo de 2016, con subsidio de transporte, pago de salud, pensión y ARL, con jornada de 8 horas, haciendo el paralelo entre manipuladoras y un operario que elabora comidas en el sector gastronómico. Este comparativo no es congruente con la realidad, por cuanto las manipuladoras son contratadas por labor o a destajo, con un valor por ración contratada y no se les paga las 8 horas laboradas (\$30.523), sino en promedio \$75 pesos ración (valor dividido entre el número de manipuladoras que hay en cada sede que puede dar en promedio \$15 a \$25 pesos), recibiendo salarios que oscilan entre \$10.000 y 15.000 diarios, sin los beneficios considerados,

<sup>32</sup>Valor complemento tomado valor ración Tuluá para Complemento



- En cuanto al valor de las materias primas, toman como base para el Cálculo la página web de Corabastos del 16 de febrero de 2016, sin tener en cuenta que regionalmente se tiene a CAVASA, como punto de referencia en precios de mercado y que históricamente los precios varían entre regiones, teniendo el Valle del Cauca, un comportamiento de precios menor como se establece en el análisis comparativo siguiente:

Cuadro No. 46  
Comparativo Precios Cavasa- Corabastos

ITEM	PRECIO KILO		DIFERENCIA
	CORABASTOS	CAVASA <sup>33</sup>	
Aguacate	3000	2000	1000
Pimentón	1600	1500	100
Pepino	1700	1300	400
Patilla	800	800	0
Melón	1400	1200	200
Guayaba	1600	923	677
Yuca	1607	1320	287
Platano Harton	1363	900	463
Papa	1500	1140	360
Queso Cuajada	8000	6600	1400

Fuente: Análisis comparativo CGR, CORABASTOS-CAVASA

Así las cosas, el cálculo promedio por kilo establecido por el municipio para verduras y frutas estaría por encima de los precios del Valle del Cauca.

De igual manera, se incluyen costos asociados por transporte, sin tener en cuenta que si se incentivarán las compras locales como lo establece el MEN en los lineamientos, los costos incluidos como peajes y ACPM disminuirían.

Finalmente, los costos establecidos por la entidad son:

<sup>33</sup>CAVASA. Planilla 654 del 16-18 de febrero de 2016. Para carne y Lácteos los precios establecidos son ilegibles en el estudio.

Cuadro No. 47  
Costos Establecidos Municipio

Costo total ración	Almuerzo	Complemento
MANO DE OBRA	254	254
MATERIA PRIMA	1.261	821
GAS NATURAL- PROPANO	25	25
INSUMOS DE LIMPIEZA, DESINFECCIÓN, OTROS	380	0
TRANSPORTE	5	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.925</b>	<b>1.100</b>

Fuente: Estudio de costos Municipio de Buga

Por tanto, el costo establecido no obedeció a un estudio previo, técnico y serio de los precios del mercado, que les permitiera calcular el valor estimado y por ende, el presupuesto oficial del contrato de acuerdo con las condiciones de tiempo, modo y lugar, es decir que la ración no se encuentra ajustada a la realidad económica del municipio de Buga y conlleva a sobrecostos<sup>34</sup> en el programa, como se establece en la cuadro siguiente:

Haciendo el mismo ejercicio comparativo de precios, se tendría un cálculo en valor de sobrecosto, por \$150,5 millones:

Cuadro No. 48  
Diferencia. Cálculo de sobrecostos

CONVENIO	FECHA	OPERADOR	VALOR (Millones de Pesos)	PLAZO	CUPOS	VALOR (Pesos)	PRECIO DIA (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL (Millones de Pesos)	PRECIO COMPARATIVO CGR (Pesos)	PRECIO DIA COMPARATIVO (Millones de Pesos)	PRECIO TOTAL COMPARATIVO (Millones de Pesos)	DIFERENCIA (Millones de Pesos)
SEM 1900-101-2016	17,06,2016	Unión Temporal Buga Total	2421,78	95 días	16000	1100	17,6	1672	1001	16,01	1.521,52	150,48
<b>TOTALES</b>					<b>16000</b>	<b>1100</b>	<b>17,6</b>	<b>1672</b>	<b>1001</b>	<b>16,01</b>	<b>1.521,52</b>	<b>150,48</b>

Fuente: Análisis CGR y Convenios Buga 2016.

Es decir que en la vigencia 2016 el sobrecosto sería \$248,3 millones.

<sup>34</sup> La Oficina jurídica de la CGR en el concepto 80112-IE53038 de agosto 31 de 2011, determinó: "...ni por ley, ni por costumbre el sobrecosto tiene un margen de razonabilidad, motivo por el cual todo sobrecosto, por mínimo que sea, tiene la aptitud para generar un daño y consecuentemente comprometer la responsabilidad del gestor que haya intervenido en su materialización. Sólo en la medida que el legislador establezca topes de exclusión de la responsabilidad o defina márgenes de movilidad de costos, es un deber de carácter constitucional para la Contraloría General de la República el entrar a determinar la responsabilidad fiscal que sea predicable en cada caso en concreto.

La situación descrita en precedencia, obedece a deficiencias en la planeación y perfeccionamiento del convenio, al no evidenciar “Estudios previos” para los convenios SEM 1900-042-2016 y SEM 1900-080-2016 y errores en cálculo de costos del contrato de suministro SEM 1900-101-2016, de forma que se contara con estudios de precios que permitieran establecer en forma objetiva un valor claro, verificable y ajustado a la realidad económica, lo cual denota una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual de los convenios y contrato firmados con el municipio de Buga para la ejecución del programa de alimentación escolar.

Lo anterior afecta la cantidad de recursos disponibles, tanto para aumentar la cobertura del programa y/o cualificar las raciones suministradas a los estudiantes, en pro de garantizar su permanencia en el sistema educativo y ocasiona una lesión al patrimonio público por \$97,9 millones, correspondiente al pago de los convenios SEM 1900-042-2016 y SEM 1900-080-2016, en cuanto al contrato de suministro SEM 1900-101-2016, como aún no se han generado desembolsos, no se establece el fiscal.

Se desconoce, además, lo consagrado en 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.”*, concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.

Frente a este hallazgo el Municipio de Buga determina *“nos apartamos de esta afirmación ya que si bien el comparar al Municipio de Buga con el de Tuluá por las siguientes razones*

- es claro precisar que nosotros tenemos una cobertura total o universal en la prestación del servicio De alimentación escolar PAE es decir que los 15870 niños se les brinda complemento alimentario es decir desayuno en las mañanas y refrigerio en las tardes, además que tenemos una cobertura del 30% de la población estudiantil en Jornada Única, es decir que les brindamos almuerzo además del complemento, con todas las condiciones nutricionales exigidas no solo por el Ministerio de Educación Nacional.*
- Los precios pactados y contratados con la fundación FUNCOL, están dentro de la línea BASE Y MININA dada en los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.*
- Precios que si bien como usted dice a las manipuladoras “se les paga a destajo” no deja de ser menos ciertos que en los costos se debe aumentar todas las prestaciones de las Manipuladoras*
- Al igual los costos de gas domiciliario, transporte de alimentos a la zona rural y dispersa que la más lejos está a 3 horas y medias de la cabecera municipal”.*

La entidad en su respuesta solo se limita a establecer que no se puede comparar el municipio de Buga con Tuluá, porque Buga tiene una cobertura total, argumento que no es válido, ya que el precio pactado no está ligado a la cobertura dada por el municipio y en condiciones normales de mercado a mayor valor cantidad contratada puedo exigir un menor precio. Por otra parte determina que el precio pactado está dentro de la Línea Base Mínima dada por el MEN, aspecto que carece de sustento por que el MEN no ha establecido un rango en el 2016 para este tipo de contratos, otro aspecto que mencionan es el transporte y el gas, aspecto que no se cuestiona por la CGR. Es decir que la entidad finalmente no soporta argumentos en contrario que desvirtúen el Hallazgo.

Hallazgo con connotación Fiscal por \$97,9 millones, al tenor de lo determinado en la Ley 610 de 2000<sup>35</sup> y presunta incidencia disciplinaria según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo N°. 24. Inicio del Programa de Alimentación Escolar (D).**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 punto 3 numeral 3.3 literal i.3) establece como funciones de las entidades territoriales certificadas, garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia.

El municipio de Buga mediante las Resoluciones SEM 1900-1070 de diciembre 29 de 2014 y SEM 1900-913 de noviembre 30 de 2015, estableció el calendario académico para las instituciones educativas oficiales que funcionan en el municipio de Buga año 2015 y 2016 respectivamente, en el artículo cuarto definen el inicio de las 40 semanas lectivas a partir del 19 de enero de 2015 y del 18 de enero de 2016, no obstante, los convenios y/o contratos realizados no cubrieron desde el inicio del programa.

En la vigencia 2015 el programa de alimentación escolar empezó con el Contrato de Suministro SEM 1900-001—2015 suscrito el 16 de febrero de 2015 y en el

---

<sup>35</sup>Ley 610 de 2000 Artículo 6 "Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

2016 con el Convenio De Asociación SEM 1900-042-2016, suscrito el 18 de febrero de 2016, fechas en las cuales empezó el suministro de raciones a las diferentes instituciones educativas, es decir que los niños estuvieron 18 días aproximadamente sin recibir los alimentos.

Lo anterior se presentó por falta de celeridad en la gestión del ente territorial y llevó a que no se garantizará la alimentación escolar de los niños, niñas y adolescentes, definidos como titulares de derecho desde el primer día durante los períodos establecidos en el Hallazgo, con el impacto social por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN e incide en cumplimiento del Programa de Alimentación PAE de *“garantizar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes”, de igual manera afecta el logro del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para mitigar el hambre y promover la capacidad de aprendizaje.*”

La entidad responde *“Esto se aduce a el problema político que se presentó en las elecciones 2015 para concejo y alcalde en el municipio y lastimosamente a la oposición que el concejo presento con el alcalde el cual se encuentra impedido para celebrar contratos superiores a 1.200 SMMLV. Los cuales no son suficientes para poder ejecutar correctamente el PAE en el municipio”*. Aunque la entidad establece que esto obedeció al problema político, se evidencia que esta misma situación ocurrió en el 2015, e independiente de la causa, los niños no recibieron la alimentación desde el primer día, conforme con el lineamiento.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 25. Compras Locales y Fortalecimiento de la Economía. (D)**

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión 2014 punto 2.4 Desarrollo Social numeral 2.4.1, establece la estrategia de Compras locales y fortalecimiento de la economía: *“El PAE, comprometido con el desarrollo local de cada comunidad, promueve la adquisición de productos agrícolas, agropecuarios y transformados que sean producidos o comercializados en las economías locales mínimo en un 40% del total de las compras del PAE”*.

La Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015, en su artículo 1, establece en el punto 3 numeral 3.6. *Operadores: Los Operadores del PAE cumplirán las funciones*

establecidas en el Decreto 1075 de 2015, en la parte adicionada por el Decreto 1852 de 2015, y además las siguientes literal p) Realizar, registrar y reportar las compras locales mensuales de alimentos, bienes y servicios, con el fin de dinamizar las economías en las regiones que permitan apoyar la producción local y el fortalecimiento de la cultura alimentaria.

Punto 7 numeral 7.1 en este se determina “La compra local facilita la adquisición de alimentos, bienes y servicios necesarios para la operación del PAE, y se realiza a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores, del municipio o del departamento, que cumplan con todas las características de calidad e inocuidad establecidas en la normativa nacional y en el presente lineamiento. Cada operador debe realizar mínimo un 20% de compras locales del total de las compras del Programa. Mensualmente el operador debe reportar a la ETC con copia al MEN, la cantidad de compras locales realizadas y los soportes respectivos.

*La promoción de compras locales específicamente hace referencia a incentivar la compra de los alimentos que son producidos localmente, por organizaciones pequeñas y/o que son lideradas por campesinos en la región, con el fin de promover el desarrollo rural y de alimentos autóctonos, que permitan el mejoramiento de las economías locales mediante la producción, procesamiento, almacenamiento, empaque y embalaje, distribución y consumo integrados, en beneficio al medio ambiente, la nutrición, la salud y las relaciones sociales de un lugar en particular. Las compras locales estimulan y refuerzan los mercados; de este modo, constituyen un incentivo para que los agricultores produzcan más y se promueva la economía del municipio”.*

En el municipio de Buga no se evidencia que el Operador este incentivando las compras locales como aporte al desarrollo de las economías locales y que en verdad se esté beneficiando a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores del municipio.

En la vigencia 2016 solo se evidenció un único soporte del Operador FUNCOL presentado el 26 de abril sobre las compras locales de febrero, en el cual se observa que el 62,42% de las compras reportadas fueron hechas a un almacén de cadena catalogado como gran contribuyente, por lo que no se lograría el objetivo propuesto en la norma.

Esta misma situación se evidenció en la vigencia 2015, en desarrollo de la Atención de Denuncia AT de ADE No. 87 de 2015, en donde se evidenció que durante el desarrollo del Contrato de Alimentación Escolar vigencia 2015, no se cumplió con el objetivo de promoción de las compras locales y durante los meses de mayo y agosto no existió reporte de compras, debido a que el operador se abastece principalmente de otros municipios como Palmira y no de proveedores del Municipio de Guadalajara de Buga.

Además, se evidencia que la administración del Municipio de Guadalajara de Buga en la vigencia 2016 no efectúa análisis, ni pronunciamientos sobre esta situación, ni sobre los soportes que no presentan los dos operadores de la vigencia.

Esta misma situación se establece en la vigencia 2015, donde no se pronunció el ente territorial, a excepción de lo establecido en el informe de Supervisión de la cuenta de Cobro de febrero de 2015, donde se solicita ajustar el reporte por cuanto los proveedores presentados son diferentes a los de la carta de compromiso y otro en oficio del 21 de abril del 2015 suscrito por el Secretario de Educación Municipal a FUNDANAVI, donde establece incumplimiento de lo pactado frente a las compras locales, sin que obre respuesta o seguimiento sobre este compromiso.

Esta situación obedece a fallas en la supervisión y las deficiencias en el seguimiento y control de los diferentes actores involucrados en el programa frente a lo estipulado en los lineamientos y el contrato como obligaciones de los operadores, lo cual impide que se estimulen y refuercen los mercados, se promueva la economía del municipio y se garantice el acceso a alimentos autóctonos que fomenten la conservación de la cultura alimentaria local para los titulares de derecho, tal como lo determina el Ministerio de Educación Nacional.

El municipio de Buga determina *“Al respecto, al verificar los porcentajes establecidos para el cumplimiento de las compras locales y el formato e información suministrada se logra evidenciar que el operador cumple con dicho porcentaje”*. La entidad no desvirtúa el hallazgo se limita a establecer que sí cumple el operador el porcentaje sin presentar evidencias, pero como se estableció por la CGR y se expresa en el análisis esta aseveración no es cierta. Además, frente al hecho que en el 2016 no presentó el operador informes, no se anexan documentos que permitan establecer que si se presentan y se analizan por parte de la administración municipal.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 26. Comité de Seguimiento Operativo Municipal. (D)**

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN, sobre el Programa de Alimentación Escolar, versión 2014, definen las orientaciones para la prestación de un servicio de calidad y en el punto 2.3.4.2, señala la creación del Comité de seguimiento municipal *“Comité de seguimiento municipal: Aplica para los convenios interadministrativos suscritos con las Alcaldías. Se reunirá mínimo dos veces durante la vigencia de los convenios o de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran y se suscribirá un*

*acta como soporte de su realización”.*

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 6 numeral 6.3. “El Comité de Seguimiento Departamental o Municipal es el espacio en donde la respectiva entidad contratante realiza el seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en los departamentos o municipios según sea el caso. La Entidad Territorial lo debe constituir mediante acto administrativo, en el cual se establezcan sus integrantes, responsabilidades y alcance.

El Comité de Seguimiento Operativo Departamental o Municipal se reunirá mínimo 1 vez por trimestre, y de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran y se suscribirá un acta como soporte de su realización. El Comité debe ser citado por el Gobernador o el Alcalde.”

En el municipio de Guadalajara de Buga durante la vigencia 2016, se presentan deficiencias en el funcionamiento del Comité de Seguimiento Operativo municipal, tales como:

- El municipio solo creó el Comité de Seguimiento el 5 de abril de 2016.
- Aunque fue creado por el Alcalde Municipal mediante Resolución DAM-1100-194 del 5 de abril de 2016, con todos los integrantes conforme con la norma, el mismo no presenta soportes de que haya sesionado durante la vigencia de los diferentes convenios; igual situación ocurrió durante la vigencia 2015 que se creó pero no se reunió.
- Se presentan actas de reunión sin haberse creado el mismo mediante acto administrativo del 2 de marzo y 17 de marzo, sin la participación de sus integrantes, estando solo presentes el operador y algunos integrantes de la SEM y sin la asistencia del Alcalde, Secretaría de Educación y miembros del Equipo PAE.

Esta situación obedece a la carencia de mecanismos de seguimiento y control sobre las obligaciones que debe cumplir el Ente Territorial en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar, hecho que impide el cumplimiento de sus funciones, principalmente el relacionado con evaluar el desarrollo y ejecución de las metas sociales y financieras del Programa en el municipio, además que impide que se propongan acciones para el mejoramiento de la operación y articular acciones entre los diferentes actores o instituciones, en mejora en la operatividad y calidad del programa.

La entidad no dio respuesta a este hallazgo.



Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 27. Equipo PAE. (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 3 numeral 3.3. Entidades Territoriales Certificadas (ETC): Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) deben cumplir las siguientes funciones: literal b) Garantizar la conformación del Equipo PAE.

En el municipio de Buga se presentan deficiencias frente a la conformación y operatividad del Equipo PAE<sup>36</sup>, conforme con lo reglado, a fin de permitir el seguimiento y control del programa de alimentación escolar, por cuanto:

- Mediante Resolución SEM-1900-257-2015 del 10 de marzo de 2015 crea el Equipo PAE y mediante Resolución SEM-1900-470-2015 del 25 de abril lo conforma con todos los profesionales que exige la norma pero en ella no se establece las personas que lo conforman solo dice que estará conformado por *"EL SECRETARIO DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, quien será el supervisor PAE, quien lo Preside, UN INGENIERO (A) DE ALIMENTOS O NUTRICIONISTA, que brindará apoyo técnico al Comité, TRES TECNÓLOGOS (A) DE ALIMENTOS, quienes brindarán apoyo técnico al Comité. UN PROFESIONAL UNIVERSITARIO..."*
- En la vigencia 2016, hasta la fecha de la Actuación no existe acto administrativo que conforme el Equipo PAE.
- Se presenta incumplimiento frente a la operatividad del mismo en las vigencias 2015 y 2016 y funciones a desarrollar, ya que no se cuenta con actas que registren las reuniones, las cuales deben ser con una periodicidad de una cada mes las ordinarias y las extraordinarias cuando las necesidades o situaciones

<sup>36</sup>La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 3 numeral 3.3. Entidades Territoriales Certificadas (ETC): Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) deben cumplir las siguientes funciones: literal b) Garantizar la conformación del Equipo PAE

4.1.1.1. Planeación PAE – Convocatoria y reunión: En cada Entidad Territorial Certificada, la instancia encargada de coordinar la implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar convoca y preside una mesa de trabajo para la planeación del Programa donde participan: líder de cobertura educativa, líder de planeación educativa, equipo PAE, Secretaría de Salud y demás que se consideren pertinentes, en la cual se tratarán y definirán los aspectos relacionados con el diagnóstico situacional del(los) municipio(s) y análisis de la información, selección de Instituciones Educativas, Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar y modalidad del suministro.

6.1. Monitoreo y control: Las entidades territoriales deben a)1. Deben asignar funciones de monitoreo y control, mínimo a un profesional de su equipo PAE para que realice actividades de supervisión de la operación del Programa e implemente acciones que corrijan posibles situaciones que afecten negativamente la ejecución del mismo.

particulares imprevistas o perentorias lo requieran, conforme con la Resolución SEM-1900-470-2015 del 25 de abril.

Esto se genera por la carencia de mecanismos adecuados para el control y seguimiento de las obligaciones del municipio frente a lo determinado por los Lineamientos Técnicos del MEN, lo cual impide garantizar el adecuado monitoreo al no cumplir las funciones de seguimiento y apoyo para la ejecución al programa de alimentos PAE como realizar acompañamiento en el cumplimiento de los objetivos, metas propuestas por el programa, asegurando la calidad del mismo; servir como instancia para generar solución a las dificultades que se presenten; dar cumplimiento a los lineamientos técnicos emitidos por el MEN atendiendo de manera pertinente las necesidades propias de cada una de las instituciones educativas y aplicando mecanismos de valoración y monitoreo; verificación de la calidad de las raciones y la entrega efectiva de las mismas durante los días calendario, entre otras, acciones todas encaminadas a que los niños y niñas beneficiarios del programa reciban los alimentos en las condiciones, calidades y cantidades contratadas.

El municipio de Buga determina *“Estas resoluciones no fueron derogadas y tienen vigencia aun ya que el equipo sigue intacto y se realizó en general para poder darle transcendencia. Las actas de reunión no se realizaron mes a mes pero si cada dos meses y estas reposan en la secretaria de educación municipal en el archivo. No se realizaron extraordinarias ya que se consideró que no fuera necesario. Sin embargo en el año 2016 se tiene un amplio archivo de reuniones realizadas para tratar diferentes tipos de temas correspondientes a la operación del programa en el municipio.”* La entidad no desvirtúa el hallazgo, por cuanto el acto que crea el equipo del PAE 2015, la circunscribe solo a la vigencia 2015, y la entidad no envía acto administrativo ni soportes de las actas que permitan evidenciar la operatividad del equipo PAE.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 28. Minutas, Entrega de Víveres, Cantidad y Calidad de los Alimentos (D).**

El artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>37</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio

<sup>37</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 *“Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE”*

cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 , “*Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*”, en su artículo 1, Punto 2: Características de Calidad e Inocuidad de los Alimentos del Programa de Alimentación Escolar, Punto 4: Aspectos alimentarios y nutricionales, numerales 4.1.1.5.2 la Modalidad de Complemento Alimentario Industrializado, 4.3.3.6. Características de calidad de los alimentos; 4.3.3.7. Empaque y embalaje, Punto 4.3.2. Fase de Alistamiento y Punto 5, numeral 5.3, anexo No. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2 detalla los criterios bajo los cuales debe operar el PAE.

Los lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014, en los puntos 4.3 y 4.4 señalan los criterios establecidos para el aporte nutricional y de minuta patrón:

Resolución 5109 de diciembre 29 de 2005, del Ministerio de la Protección Social Artículos 5 y 6.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 donde se establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores determina: “*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”.*

Con base en las visitas de campo adelantadas y la revisión de los soportes documentales de supervisión e interventoría, para las etapas 1 y 2, se evidenciaron las siguientes deficiencias, con respecto al cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Administrativos del Ministerio de Educación Nacional:

### **Minutas**

En el municipio de Buga se presentan deficiencias respecto al cumplimiento de los lineamientos técnicos del Ministerio de Educación Nacional en lo relacionado a los ciclos de menú y cambios de minuta por cuanto:

- El operador no radicó en medio físico y magnético ante la ET el ciclo de 21 menús, la lista de intercambios y guías de preparación, con el análisis

nutricional de cada menú, mínimo 8 días hábiles antes de iniciar la operación del PAE.

- En las visitas efectuadas por la CGR al comparar lo servido con las minutas que posee la Secretaría de Educación Municipal, se evidenciaron cambios de minutas, sin que las mismas hubieren sido autorizadas; esta misma situación se presentó en la vigencia 2015, acorde con los informes de supervisión sin que se tomen las acciones respectivas. Lo expuesto, se evidencia en:

Cuadro No. 49  
Cambios de Minuta

INSTITUCIÓN	MENU QUE TOCABA	MENU ENCONTRADO
Miravalle	Complemento: malteada, arroz, lentejas	Complemento: carne frita, arroz, maduros y chocolate
Miravalle	Almuerzo: frijoles, arroz, carne desmechada, ensalada de pepino y tomate, tajadas, fruta y	Almuerzo: carne de cerdo guisada, blanquillo, ensalada de zanahoria y tomate.
Agropecuaria Monterrey Bloque A	Complemento: malteada, arroz, lentejas	Complemento: arroz, huevo y chocolate
Agropecuaria Monterrey Bloque A	Almuerzo: frijoles, arroz, carne desmechada, ensalada de pepino y tomate, tajadas, fruta y	Almuerzo: lenteja, arroz, pollo guisado, ensalada de pepino.
Agropecuaria Monterrey Bloque B Sede Primaria.	Complemento: malteada, arroz, lentejas	Complemento: arroz, huevo y agua de panela
Agropecuaria Monterrey Bloque B Sede Primaria.	Almuerzo: frijoles, arroz, carne desmechada, ensalada de pepino y tomate, tajadas, fruta y	Almuerzo: lenteja, arroz, pollo guisado, monedita de plátano, ensalada de pepino y tomate y jugo de guayaba

Fuente: Actas de Visita CGR

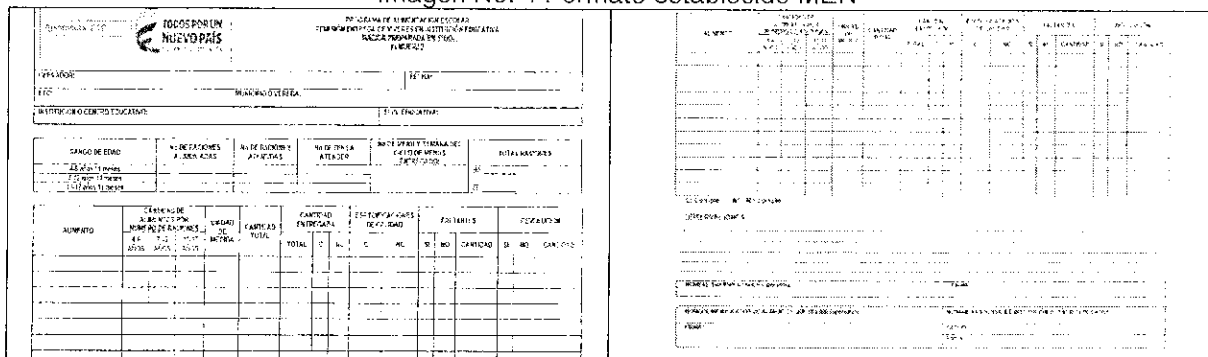
- En las instituciones visitadas no se encontró los ciclos de menú publicados en cada uno de los comedores escolares, en un lugar visible a toda la comunidad educativa.

### Remisión y Entrega de Víveres

En la remisión de entrega de víveres se presentan deficiencias en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en las 15 sedes educativas visitadas Agropecuaria Monterrey Bloque A, Agropecuaria Monterrey Bloque B, Agropecuario Alaska, Alfredo Cortázar, Ángel Cuadros, Antonio Guendica, Antonio Sanclemente, Guadalajara de Buga, El ITA, La Magdalena Principal, Narciso Cabal Caicedo, La Sagrada Familia, La Unión, Miravalle y Nuestra Señora de Fátima, tales como:

- En la recepción de los víveres no está participando ningún representante de las instituciones educativas que garantice la adecuada entrega de los alimentos en la cantidad y calidad que debe suministrarse, estos solo son recibidos por las manipuladoras.
- El operador está entregando las remisiones en horas nocturnas, cuando las manipuladoras no están en horario laboral y no está presente ningún funcionario de las Instituciones que avalen dicha entrega.
- Cuando existe faltante o devoluciones de alimentos por no cumplir con las características establecidas en las fichas técnicas, no se evidencia que el operador reponga los faltantes de alimentos o las devoluciones, en un tiempo no mayor a 24 horas y tampoco se efectúa el diligenciamiento del formato de reposición o entrega de faltantes establecido por el MEN.
- Las manipuladoras de alimentos no reciben los víveres verificando el peso del mismo acorde con lo remitido y que lo enviado corresponda exactamente a lo referido en la remisión tal es el caso de la carne de res, que se firma como recibido; sin embargo, desde que empezó el servicio, el operador (BUGA TOTAL) actual no han recibido la misma, sino carne de cerdo.
- De igual manera se evidencia que las manipuladoras reciben la fruta en estado muy maduro y a veces ya dañada, sin hacer la devolución respectiva, lo cual hace que la misma se tenga que desechar cuando se va a utilizar.
- El Operador del Ente Territorial no está utilizando los formatos establecidos por el MEN para la Remisión de entrega de víveres en institución educativa- ración preparada en sitio-Complemento alimentario jornada mañana – tarde y el de ración preparada en sitio-Almuerzo.

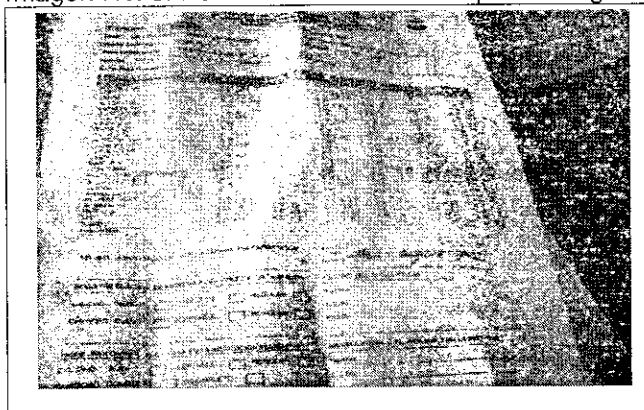
Imagen No. 4 Formato establecido MEN



The image shows a form titled 'PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR' from the 'MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL'. It includes sections for 'INFORMACIÓN GENERAL', 'DETALLE DE ENTREGA', and a table for 'DETALLE DE ENTREGA DE ALIMENTOS'. The table has columns for 'CANTIDAD ENTREGADA', 'CANTIDAD RECIBIDA', and 'DIFERENCIA'. There are also sections for 'OBSERVACIONES' and 'FIRMAS'.

Fuente: MEN

Imagen No. 5: Formato Utilizado Municipio de Buga



Fuente: Formatos municipio de Buga.

## Cantidad y Calidad de los alimentos

En las visitas efectuadas se evidenció que el Operador presenta deficiencias en la cantidad y calidad de los alimentos suministrados<sup>38</sup>, en ejecución del convenio para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar vigencia 2016, por cuanto:

- En la revisión efectuada y en las visitas adelantadas a las diferentes instituciones educativas se evidenció que no hay correspondencia de la porción servida con el peso y volumen definido en la minuta por grupo etario, ya que al momento de servir las raciones se sirven de forma igual para todos los estudiantes sin establecer rango de edades. Correlacionado con este aspecto, en los Lineamientos Técnico Administrativos del Programa de Alimentación Escolar-PAE, se establecen como obligaciones específicas del operador realizar la entrega de los alimentos e insumos, de acuerdo con los cupos atendidos y grupos de edad, sin embargo, los mismos no se efectúan por grupo etario.
- Se observa entrega y almacenamiento de frutas y verduras que presentan mucha madurez, que su estado físico externo no se observan sanas y sin magulladuras, sin consistencia firme y con alteraciones por deshidratación.

<sup>38</sup> Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 en su anexo no. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2. Características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar, establece "Los alimentos que integran los complementos alimentarios de las modalidades preparada en sitio e industrializada, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos en el ciclo de menús, con los estándares de inocuidad del producto y del proceso de elaboración con el fin de prevenir las posibles enfermedades que puedan transmitir por su inadecuada manipulación. Tales condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con las condiciones exigidas por la normatividad vigente"

- En las 15 sedes educativas visitadas Agropecuaria Monterrey Bloque A, Agropecuaria Monterrey Bloque B, Agropecuario Alaska, Alfredo Cortázar, Ángel Cuadros, Antonio Guendica, Antonio Sanclemente, Guadalajara de Buga, El ITA, La Magdalena Principal, Narciso Cabal Caicedo, La Sagrada Familia, La Unión, Miravalle y Nuestra Señora de Fátima, el operador que se encuentra en ejecución desde el inicio del programa no ha hecho entrega de carne de res, sino que viene entregando carne de cerdo saturada de grasa, la cual por estar interna en toda la pieza no permite su retiro y reduce el gramaje entregado.

Es decir que se estaría entregado carne de cerdo que acorde con los lineamientos del MEN no puede suministrarse a los niños y además está presenta comercialmente valores muy por debajo de lo pactado, por cuanto si se observa el precio Cavasa de la carne en canal de cerdo es de \$6.400 kilo y de la de res es de \$9.200<sup>39</sup> kilo. Ahora bien, si se hace un cálculo acorde con lo establecido por el mismo municipio en "el Anexo de costos estudios 2016" se tendría una diferencia de \$366 por ración entregada

- Costo Promedio Carne de Res por porción: \$681,6.
- Costo Promedio Carne de Cerdo (pulpa): \$316,4
- Diferencia: \$365,2

Cuadro No. 50

CONTABILIZACION PRESUNTO SOBRE COSTO EN RACION DE COMPLEMENTO ALIMENTARIO Y ALMUERZO

DETALLE	Nº RACIONES	PERIODO	Nº DIAS	DIFERENCIA EN PRECIO CARNE DE RES Y CARNE DE CERDO (Pesos)	VALOR TOTAL (Millones de pesos)
COMPLEMENTO ALIMENTARIO	16000	DE 18/06/2016 AL 3/07/2016	10	365,2	58,43
ALMUERZO	4100	DE 1/08/2016 AL 26/08/2016	19	365,2	23,45
<b>TOTAL</b>					<b>86,88</b>

Fuente: Cálculo CGR

Por lo tanto, del 18 de junio al 3 de julio y del 1 de agosto de 2016, hasta la fecha que lleva de ejecución el contrato se ha entregado raciones de complementos y almuerzos por menor valor equivalente a \$86,9 millones, además la carne de cerdo entregada por su calidad es de menor valor en el mercado y las porciones en gramaje no corresponderían tampoco a lo contratado por esa misma calidad, es decir que sería un mayor valor de lo calculado por la CGR.

<sup>39</sup> Fuente: Planilla no. 710 de 2016 de CAVASA

- En la sede Marco Fidel Suárez que son 64 cupos el 23 de agosto día de la visita de la CGR solo se entregaron 30 almuerzos, porque algunos cursos salieron temprano. Lo cual a precio de ración de almuerzo equivale a \$67.375.
- En la sede Marco Fidel Suárez se ingresa fruta para jugo y se tiene la licuadora dañada hace tres semanas, por lo que la fruta se daña; entre el 22 al 26 de agosto ingresaron para almuerzo y complemento 18.26 kls, en la semana del 16 al 19 de agosto 8,13 kls de fruta según remisiones. Ahora bien, si se hace un cálculo acorde con lo establecido por el mismo municipio en “*el Anexo de costos estudios 2016*” donde se establece un valor de la fruta de \$1.720 Kilo, generaría un valor de \$45.391 perdido.
- En la sede Alfredo Cortázar el 23 de agosto de 2016, día de la visita de la CGR no se entregaron almuerzos, los niños salieron temprano porque la profesora tenía otras actividades. Es decir que se dejaron de entregar 25 almuerzos que corresponden a \$48.125 pesos.
- En la sede La Magdalena se entrega fruta para jugo, pero no hay licuadora hace dos meses, y al momento de la visita de la CGR el 23 de agosto, llevaban dos días sin entregarse complementos y almuerzos por haber renunciado la manipuladora por el no pago acorde de su trabajo; sin embargo, se recibieron los víveres el día sábado (día no laboral) por el vigilante del Colegio, por lo cual se encontró los alimentos perecederos como frutas y verduras en estado de descomposición. Es decir que el valor de la fruta entregada para jugo desde el inicio de la prestación del servicio del operador actual se ha perdido. Si se hace un cálculo acorde con lo establecido por el mismo municipio en “*el Anexo de costos estudios 2016*” donde se establece un valor de la fruta de \$1.720 Kilo, únicamente para las semanas del 8 al 12 de agosto y del 22 al 26 de agosto donde se recibieron 71.64 kilos de frutas, se estaría con una pérdida de \$123.221. Además, se dejaron de entregar hasta el momento de la visita 168 complementos por \$184.800 y 184 almuerzos por \$323.400 (equivalente a 2 días).
- En Miravalle en visita del 24 de agosto de 2016, se hace prueba de peso de porciones de la carne servida de cerdo y se encontró pesajes por debajo de lo establecido con raciones de 22, 20, 21 gramos, cuando acorde a las minutas patrón la porción servida corresponde a 32 gramos, lo que en promedio se estarían entregando 10 gramos menos con un costo de \$13.6 valor del gramo de carne a entregar acorde con lo establecido por el mismo municipio en “*el Anexo de costos estudios 2016.*”



- Agropecuaria Monterrey Bloque B sede primaria se hace prueba de pesaje de carne de cerdo pieza pesa 4.1 kilos y se encuentra que la grasa pesa 1,5 kilos, es decir que la porción de carne servida no correspondería al gramaje establecido por el MEN.
- En la Unión se encontró carne de cerdo en descomposición (1/2 libra) en la nevera junto con los demás alimentos refrigerados.

Estas situaciones, se evidencia en las siguientes imágenes:

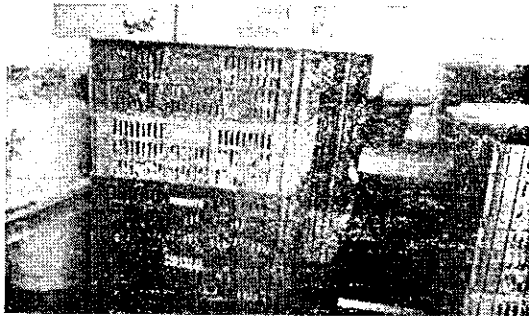


Foto 1. Sede La Magdalena Principal. Fruta y verdura recibida que empezó a dañarse por no haber manipuladora.

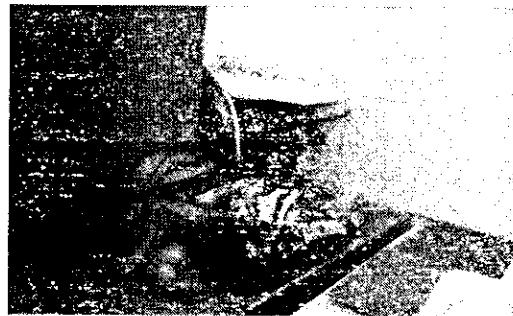


Foto 2. Sede La Magdalena Principal se evidencia inadecuado almacenamiento



Foto 3. Sede La Magdalena Principal. Contaminación cruzada



Foto 4. Miravalle se aprecia el tamaño de la Porción de carne 20 gramos



Foto 5. ITA, verdura que no reúne las condiciones organolépticas

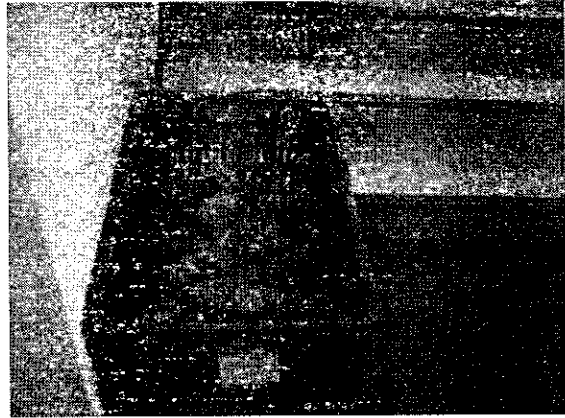


Foto 6. ITA fruta que no reúne las condiciones en cuanto a maduras, está ya en estado de descomposición)

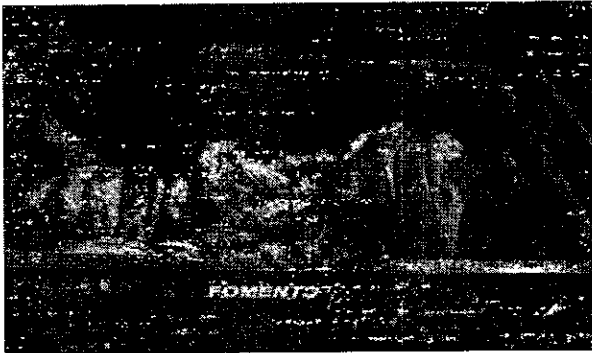


Foto 7. ITA se evidencia características de plátano y almacenaje del mismo que no estaba sobre estibas

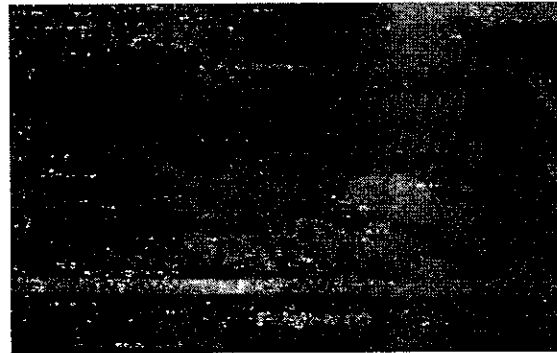


Foto 8. Nuestra Señora de Fátima las papas se encuentran sucias sin el debido almacenamiento



Foto 9. Agropecuaria Monterrey Sede Primaria fruta muy madura, alguna en estado de descomposición.

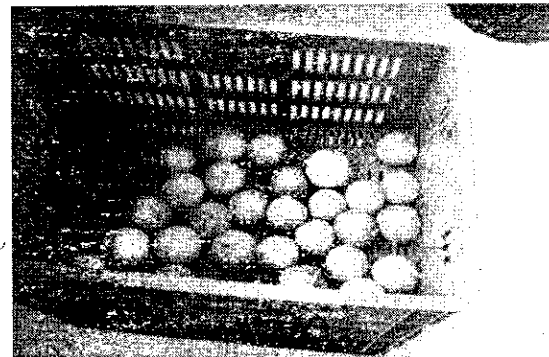


Foto 10. Marco Fidel Suárez fruta muy madura y directamente almacenada sobre el piso.



Foto 11. Marco Fidel Suárez se observa la calidad de la carne almacenada que es de cerdo y llena de grasa



Foto 12. Marco Fidel Suárez se observa la calidad de la carne.

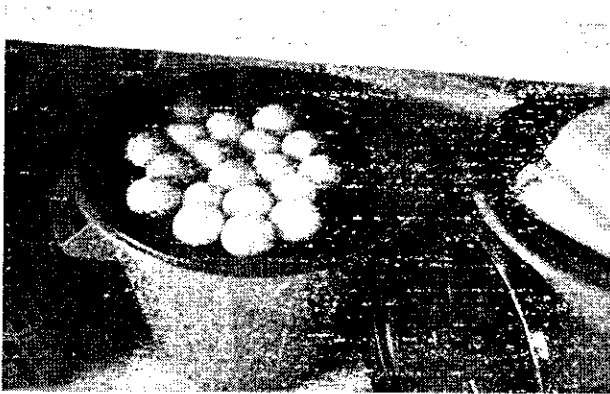


Foto 13. Alfredo Cortazar fruta muy madura



Foto 14. Agropecuaria Alaska Suárez se observa la calidad de la carne almacenada que es de cerdo y llena de grasa

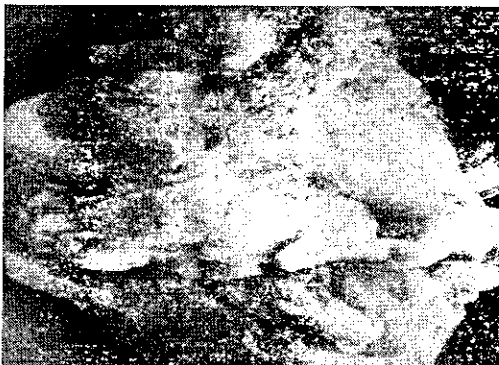


Foto 15. Agropecuaria Alaska Suárez se observa la calidad de la carne almacenada que es de cerdo y llena de grasa

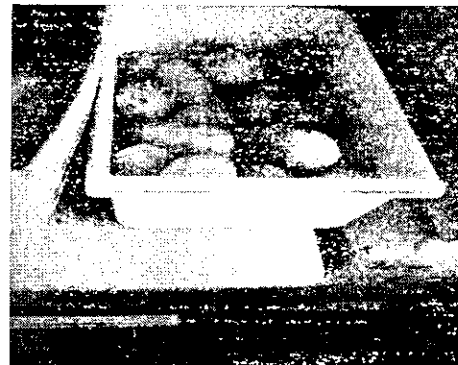


Foto 16. Agropecuaria Monterrey Sede Primaria fruta muy madura, alguna en estado de descomposición y su textura no corresponde



Foto 17. Agropecuaria Monterrey Bloque A Papa almacenada sucia y cerca elementos de aseo.

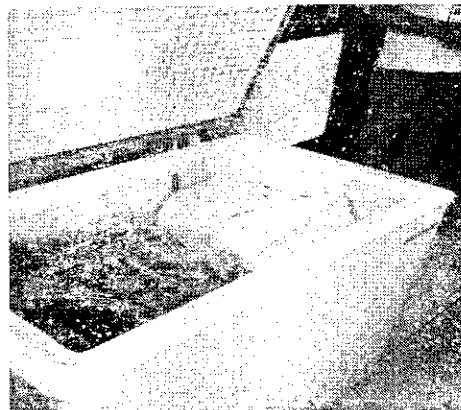


Foto 18. Guadalajara de Buga, fruta almacenada con la carne generando riesgo de contaminación

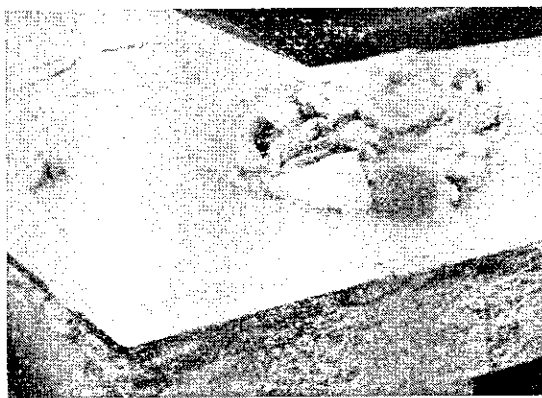


Foto 19 y 20. Miravalle se observa la calidad de la carne almacenada que es de cerdo y llena de grasa



Foto 21. La Magdalena sede Principal Fruta fermentada y congelada



Foto 22. Marco Fidel Suárez se observa fruta muy madura, alguna ya está dañada y con lama

Todas las situaciones descritas son reiterativas acordes con lo establecido en los informes de la entidad, se generan por las deficiencias en la supervisión e interventoría que debe ejercer el Ente Territorial en tiempo real y permanente en

las IE, sobre la ejecución de la contratación ejecutada por los operadores, así mismo por la no implementación de los controles necesarios para garantizar la entrega de los alimentos a los establecimientos y raciones a los niños, en las cantidades requeridas, conforme con las exigencias de cada grupo etario, calidad y cantidad conforme con las características señaladas, en el anexo uno (1) del Lineamiento Técnico Administrativo del MEN, además que como se evidenció no existen los controles de Planillas de control de entrega de raciones, ni se lleva un control uno a uno de los niños que reciben los alimentos en el momento de la distribución de complementos.

De igual manera estos hechos se generan por las deficiencias en el seguimiento oportuno que deben ejercer los demás actores involucrados, así como la inoperatividad de los CAES y por la no participación de las instituciones escolares en la recepción de los víveres y demás deberes y responsabilidades contractuales de los operadores.

Estos hechos impiden el control en el cumplimiento de las minutas y que se entreguen raciones acordes con los requerimientos nutricionales, y genera un riesgo al no garantizar que los alimentos proporcionen el aporte y adecuación de energía y nutrientes establecidos para cada niño por cuanto, al no contar con los menús o insumos necesarios, las manipuladoras preparan los alimentos con los alimentos disponibles y no guiadas por un documento técnico a nivel nutricional; así mismo, los cambios de minutas sin la aprobación respectiva, generan riesgos en la entrega de alimentos que no proporcionen el aporte y adecuación nutricional de energía y nutrientes establecidos para cada niño.

De igual manera, estas situaciones incumplen los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN y cláusulas contractuales, además del impacto social por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN e incide en cumplimiento del Programa de Alimentación PAE de "garantizar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes"; de igual manera afecta el logro del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para mitigar el hambre y promover la capacidad de aprendizaje.

Respecto a las minutas establece el municipio de Buga "Al respecto la Secretaria de Educación ha verificado y como se anexo en la solicitud de información inicial, el operador radico en medio físico y magnético ante la ET el ciclo de 21 menús, aclarar que tanto en la propuesta de los convenios y contratos celebrados por parte de la Administración Municipal se encuentran los documentos relacionados con los ciclos de menú.

*Así mismo, respecto a la socialización, publicación y modificación de los menús en conjunto con el operador se verifico las modificaciones y aprobaciones realizadas a los ciclos de menú, así mismo se logró corroborar que en algunas Instituciones Educativas el operador a socializado y dado publicidad a los ciclos de menú de conformidad a la Resolución de MEN. sin embargo la población estudiantil aún no ha generado un sentido de pertenencia efectivo con el programa del PAE. Lo que ha generado que al momento de realizar la visita por parte de su equipo auditor estos no se encontraran visibles en los restaurantes y comedores escolares y en algunos casos las manipuladoras para evitar su deterioro o desaparición los resguardan al interior de las cocinas.”*

La entidad en la respuesta no desvirtúa el hallazgo, frente al primer ítem de la radicación, acorde con lo establecido por el lineamiento, una vez suscrito el contrato, el operador debe hacer la radicación conforme se expresa en copia dura y medio magnético, es decir que cuando la entidad manifiesta que estaba en los estudios previos, ratifica lo expresado por la CGR. El otro aspecto que establece la entidad frente a no tener publicado los menús que es debido al sentido de pertenencia de los estudiantes, no es una causa válida, además que este hecho no es verificable por la CGR.

La entidad, se limita a decir que la responsabilidad es de las instituciones educativas, y que *“la administración municipal está adaptándose a un cambio político-administrativo y cuenta con funcionarios y contratistas nuevos”,* por otro lado, que ha requerido al contratista para lo de las remisiones en horarios laborales; sin embargo no presenta ningún documento soporte que permita evidenciar su gestión. Respecto al formato y la respuesta del MEN, no se anexa el soporte referido.

En cuanto a la cantidad y calidad de los alimentos entregados, el Municipio solo se limitó a responder *“Al respecto, el operador ha manifestado que para ese ciclo de menú la proteína de carne de res le fue imposible suministrar por fuerza mayor en atención a que el proveedor no contaba con la cantidad y calidad requerida para dar cumplimiento con el ciclo de menú, sin embargo ajusto la minuta de conformidad con la lista de intercambio y homologación de materia prima para garantizar el componente nutricional como premisa en el suministro de alimentación escolar.”* La entidad ratifica que el operador efectivamente dio carne de cerdo acorde a la lista de intercambios, lista que no anexan y que además demuestra que el municipio va en contravía de los lineamientos del MEN al aprobar el suministro de alimentos como la carne de cerdo por fuera de la norma, teniendo en cuenta que en el Lineamiento Técnico Administrativo del MEN, en cuanto a las carnes a suministrar solo establece en forma tácita la carne de res, con unos cortes específicos y la de pollo, y la entidad debe ceñirse a lo estipulado en el Decreto 1852 de septiembre de 2015, en el artículo 2.3.10.4.2 numeral 2 determina claramente que los Lineamientos Técnicos administrativos expedidos serán de obligatorio cumplimiento. Por otro lado, el

municipio de Buga no dio respuesta a ningún otro ítem diferente al de la carne, es decir frente a las frutas y verduras que no cumplen con la calidad no se pronuncia,

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

**Hallazgo No. 29. Infraestructura, Dotación de equipos y Elementos necesarios para el funcionamiento. (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4 numerales:

*4.3.3.1. “El transporte, almacenamiento, producción y distribución de alimentos en la ejecución del PAE están enmarcados por los parámetros establecidos en la normatividad sanitaria vigente: Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social y las demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan, además de las contempladas en la Resolución 2505 de 2004 del Ministerio de Transporte para el transporte de alimentos perecederos.*

*4.3.3.4. Equipo, menaje y dotación: Los equipos, utensilios y menaje deben estar fabricados en materiales resistentes al uso y a la corrosión, así como a la utilización frecuente de los agentes de limpieza y desinfección, y demás consideraciones que exija la normatividad sanitaria vigente. Los equipos, menajes y dotación requeridos estarán dados de acuerdo con la modalidad de la ración y deben ser suministrados por la Entidad Territorial. De igual manera se establece los mínimos de dotación acorde de acuerdo a la modalidad Industrializado o preparado.*

La Resolución 2674 de julio 22 de 2013 en el artículo 21 determina que “*Todas las operaciones de fabricación, procesamiento, envase, embalado, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio de los alimentos deben estar sujetas a los controles de calidad e inocuidad apropiados. Los procedimientos de control de calidad e inocuidad deben prevenir los defectos evitables y reducir los defectos naturales o inevitables a niveles tales que no representen riesgo para la salud. Estos controles variarán según el tipo de alimento y las necesidades del establecimiento y deben rechazar todo alimento que represente riesgo para la salud del consumidor*” y el artículo 29 establece que el transporte de alimentos y sus materias primas se realizará cumpliendo con las condiciones allí señaladas.

Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, anexo 2, numeral 3. IMPLEMENTOS DE ASEO. *Es responsabilidad del operador, garantizar que cada comedor escolar cuente con los insumos e implementos necesarios para llevar a cabo de forma*

*adecuada la prestación del servicio, en las cantidades y especificaciones mínimas requeridas.*

El programa de control de plagas debe estar documentado e incluir mínimamente lo exigido por el Decreto 3075 de 1997, incorporando la fumigación como parte del programa de control integral de plagas de manera conjunta con las acciones de control físico y educativo.

Los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014, señalan en los puntos 2. Generalidades del programa de alimentación escolar, numeral 2.1.5. 4.8. Requerimientos técnicos de espacio y dotación para la prestación del servicio, numeral 4.8.1.1. Infraestructura “Comedores Escolares: Punto 5.2.3. establece las obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores del PAE, 5.3. Ejecución del Programa de Alimentación Escolar “El operador del servicio debe garantizar el desarrollo del PAE conforme a los objetivos, normativa vigente y los lineamientos técnicos administrativos establecidos por el MEN, además de lo pactado en el contrato y a través de las obligaciones técnicas planteadas como los mínimos que deben cumplir los operadores, de acuerdo con el numeral 5.2.3 de este lineamiento.

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84, donde se establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores, determina *“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”.*

#### Infraestructura

En la ejecución del contrato del PAE se evidencia que las diferentes instituciones presentan deficiencias en los lineamientos exigidos en cuanto a la infraestructura, equipo y menajes mínimos en las cocinas y comedores, acorde con las visitas efectuadas por la Contraloría General de la República, tales como:

- Se observa pipa de gas dentro de la cocina, con el riesgo que esto representa
- No posee inventario de los equipos y elementos de cocina.
- El sitio donde se lavan los elementos de aseo está en la misma cocina.



- No se dispone de recipientes, locales e instalaciones para la recolección y almacenamiento de los residuos sólidos, conforme con lo estipulado en las normas sanitarias vigentes.
- No existe bodega para almacenar los insumos utilizados para preparar los alimentos.
- Acorde con sus raciones no cuentan con elementos como estufas, licuadoras, termómetros, pesa gramera, entre otros.
- No cuentan con comedor adecuado acorde con los requerimientos.
- Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son de material que facilite el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.
- Los comedores no están ambientados con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento.
- Las mesas y sillas de comedor no corresponden al número de raciones

Como se ve en los siguientes cuadros por cada Institución Educativa visitada:

Cuadro No. 51  
Deficiencias Infraestructura Buga

Sedes	Cupos	Pipa de gas, Inventario de Equipos, Bodega y otros	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos
Miravalle	6	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	La cocina tiene una ventana arriba abierta sin ningún tipo de protección, el comedor no está ambientado conforme a las normas
Agropecuaria Monterrey Bloque A	82	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan estufa enana, balanza mecánica, balanza gramera y termómetro.	Se permite la entrada libre de Profesores y alumnos a la Cocina, con el riesgo de contaminación de alimentos. El comedor no está ambientado conforme a las normas
Agropecuaria Monterrey Bloque B	85	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan estufa enana, balanza mecánica, balanza gramera y termómetro.	El comedor es adentro de la cocina. el comedor no está ambientado conforme a las normas
La Unión	8	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	La cocina se comparte con la de manipuladora de la casa y se encuentra elementos particulares. Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento. El comedor no está ambientado conforme a las normas.

Sedes	Cupos	Pipa de gas, inventario de Equipos, Bodega y otros	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos
Antonio Guendica	31	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento. El comedor no está ambientado conforme a las normas
Ángel Cuadros	324	No tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento	No cuentan con las dos estufas enanas nevera de 512 lts, licuadora industrial, balanza gramera y termómetro.	Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento. El comedor no está ambientado conforme a las normas
Policarpa Salavarieta	32	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan con la balanza gramera, termómetro y licuadora	El comedor no está ambientado conforme a las normas
Narciso Cabal Caicedo	344	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor.	No cuentan con la estufa enana, no tienen licuadora industrial.	Los implementos de Aseo se encuentran cerca de la estufa. Al momento de la visita tenía dañado el lavaplatos. Techos y Paredes Sucios No se dispone en la entrada del comedor, o en un área aledaña de lavamanos.
Antonio Sanclemente	552	No tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma. Las mesas y sillas no corresponden, poseen 8 mesas y 27 sillas. Los menajes de comedor y platos no están acorde a las raciones, solo tiene 181.	no cuentan con la estufa enana, no tienen licuadora industrial, no tienen gramera, ni termómetro	Lavaplatos Dañado Zona de aseo de traperos dentro de la cocina. Paredes Sucias • Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.
ITA	842	Las mesas y sillas no corresponden. Poseen 16 mesas y 128 sillas. No tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma.	No cuentan con las tres estufas enanas, nevera de 512 lts y molino con motor.	• Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento. • No se dispone en la entrada del comedor, o en un área aledaña de lavamanos y los niños entran con las manos sucias
Gudalajara de Buga	300	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Las mesas y sillas no corresponden. Poseen 9	no cuentan con la estufa enana, no nevera de 512 lts, gramera dañada, ni termómetro	Zona de aseo de traperos dentro de la cocina.

Sedes	Cupos	Pipa de gas, Inventario de Equipos, Bodega y otros	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos
		mesas y 34 sillas.		
La Magdalena Principal	84	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor. Para comedor solo cuenta con 13 sillas y 6 mesas. No cuentan con un comedor propiamente dicho, se les organiza en los pasillos.	no cuentan con la estufa de tres quemadores, no nevera de 512 lts, licuadora dañada, sin gramera ni termómetro	Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.
Agropecuaria Alaska	102	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. Sin dotación de Comedor	No cuentan con la estufa enana, balanza gramera y termómetro	La cocina en que se están preparando los alimentos es provisional desde hace dos meses por estar en remodelación el colegio, por lo cual no se cumplen con las condiciones estipuladas para su funcionamiento.
Alfredo Cortázar	25	No tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. 24 sillas y mesones granito, no corresponde a las raciones	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	No se dispone en la entrada del comedor, o en un área aledaña de lavamanos.
Marco Fidel Suarez	64	No tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. 5 mesones con sillas al lado y lado de madera. no corresponde a las raciones	No cuentan con licuadora, estufa enana, balanza gramera y termómetro.	No se dispone en la entrada del comedor, o en un área aledaña de lavamanos.
Nuestra Señora de Fátima	145	Tienen pipa de gas en la cocina, no tienen inventario de equipos, el almacenamiento de Residuos sólidos no se hace conforme a la norma y no tienen bodega de almacenamiento. 12 mesas, 3 mesones y 30 sillas de madera. no corresponde a las raciones	No cuentan estufa enana, balanza mecánica, balanza gramera y termómetro.	El lavado de bandejas y sartenes se hace en un lavadero

Fuente: Acta de visitas CGR

Lo anterior se puede visualizar igualmente en las siguientes imágenes:

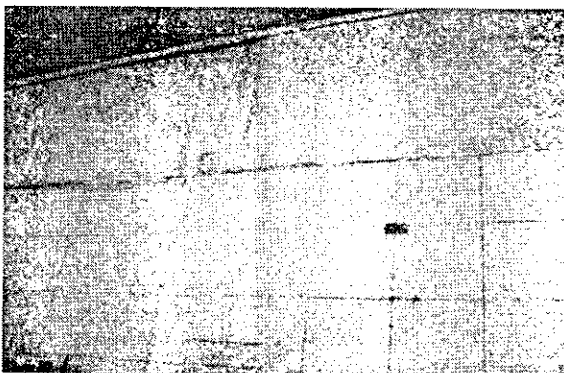


Foto No. 23. Antonio Sanclemente se observa paredes sucias

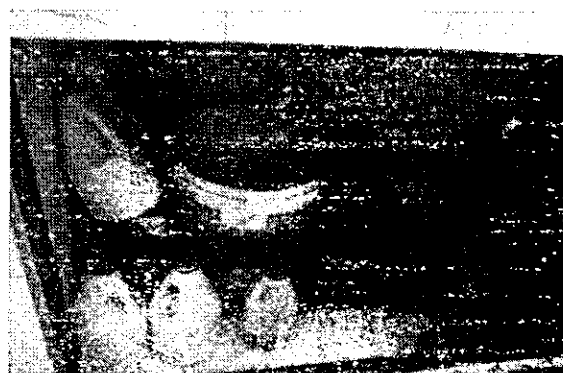


Foto No. 24. Antonio Sanclemente se observa lavaplatos dañado

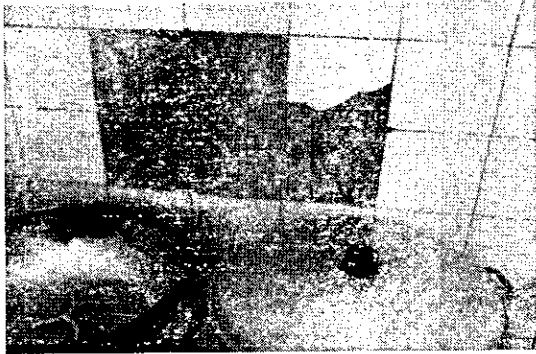


Foto No. 25 y 26. Antonio Sanclemente paredes en mal estado e implementos de aseo en la cocina.

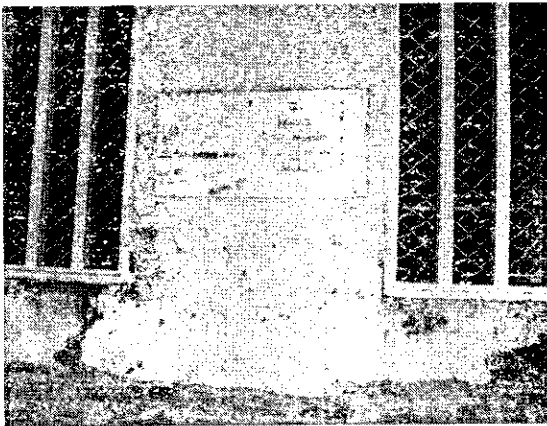


Foto No. 27. Antonio Sanclemente paredes exterior cocina

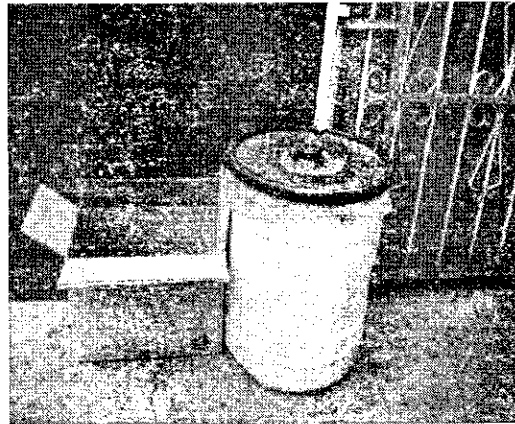


Foto No. 28. Antonio Sanclemente forma de manejo de residuos



Foto No. 29. Comedor Agropecuaria Monterrey sede primaria



Foto No. 30. Cocina Agropecuaria Monterrey sede primaria

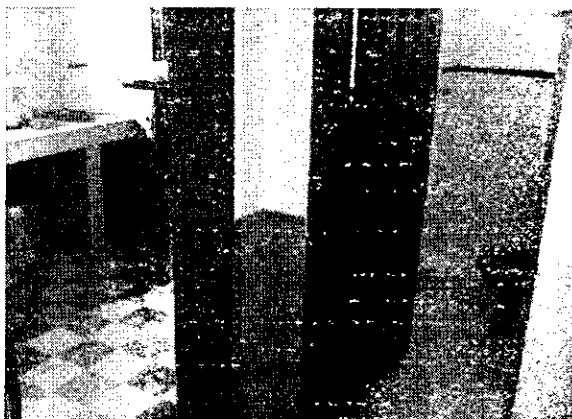


Foto No. 31. Agropecuaria Monterrey cocina al lado del baño y a la cual acceden libremente docentes y alumnos

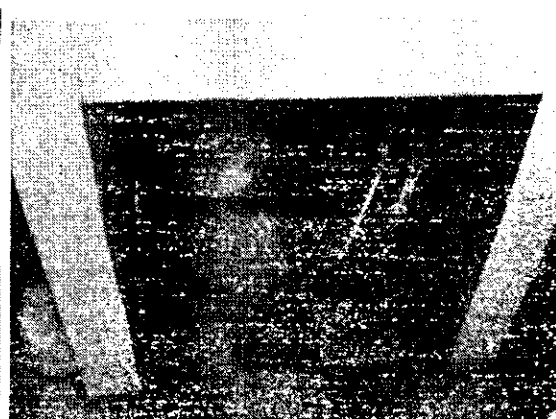


Foto No. 32. Agropecuaria Monterrey almacenamiento de utensilios en el piso directo.

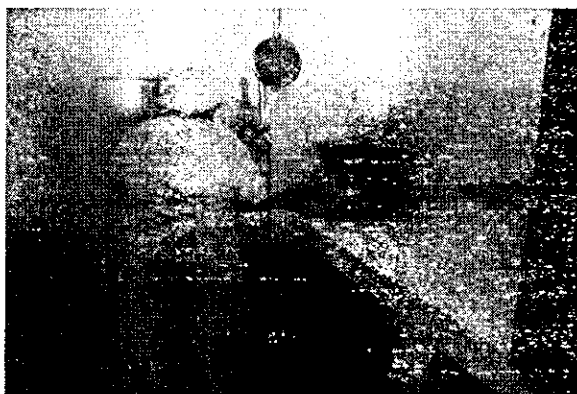


Foto No. 33. Cocina Agropecuario Alaska



Foto No. 34. Cocina Alfredo Cortázar

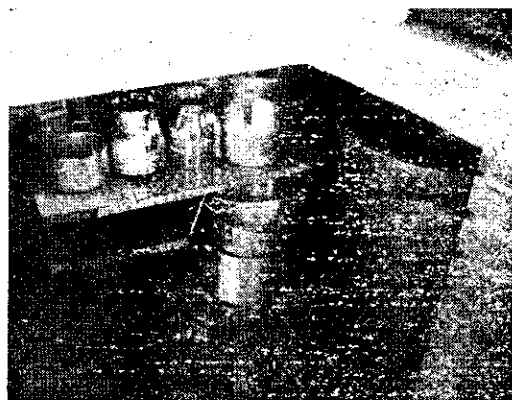


Foto No. 35. Alfredo Cortázar se observa almacenamiento de utensilios en el piso directo.

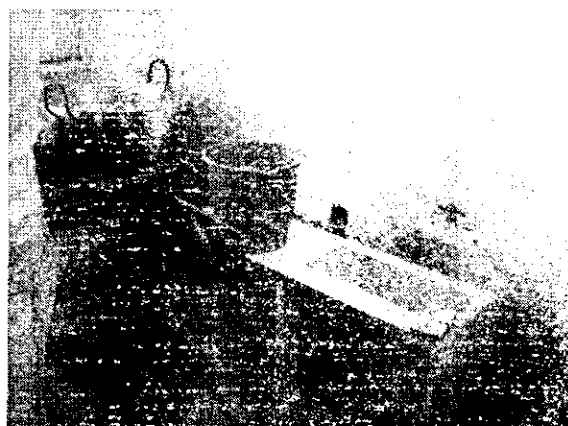


Foto No. 36. Ángel Cuadros, cocina.

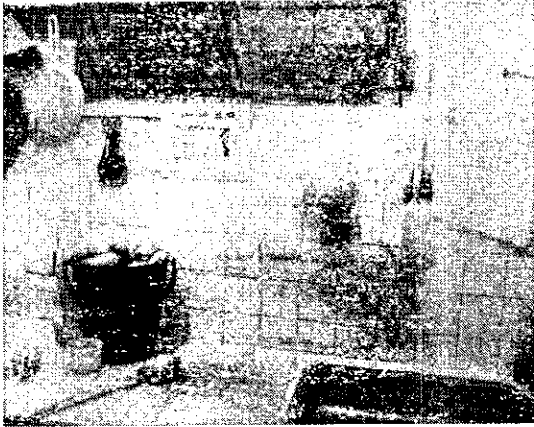


Foto No. 37. Ángel Cuadros, cocina.



Foto No. 38. Ángel Cuadros pipa de gas en la cocina.

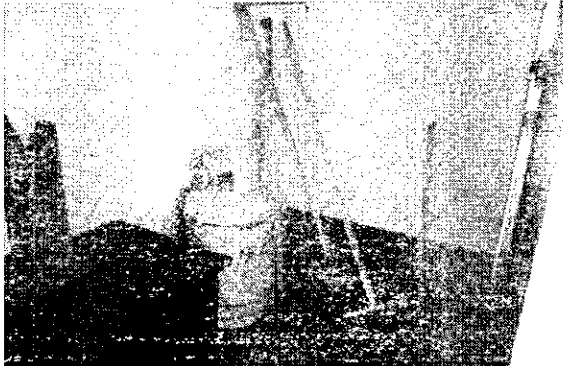


Foto No. 39. Antonio Guendica, pipa de gas en la cocina.

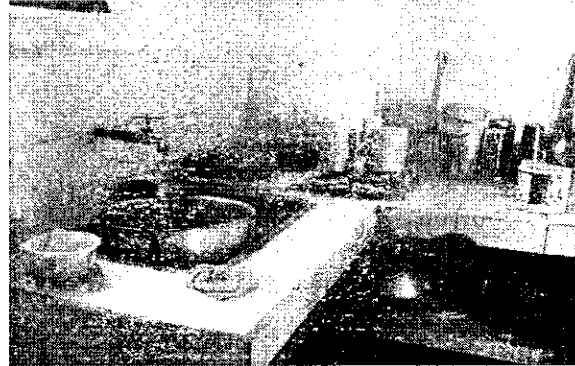


Foto No. 40. Antonio Guendica, cocina.

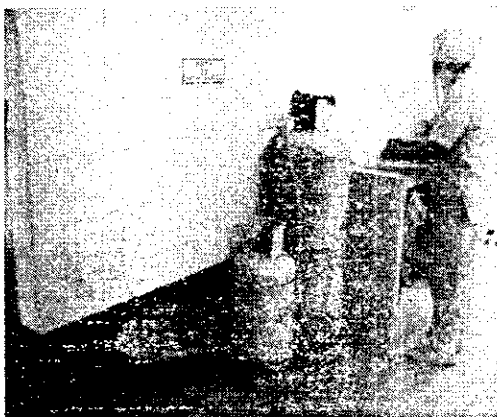


Foto No. 41. Guadalajara de Buga, pipa de gas en la cocina.

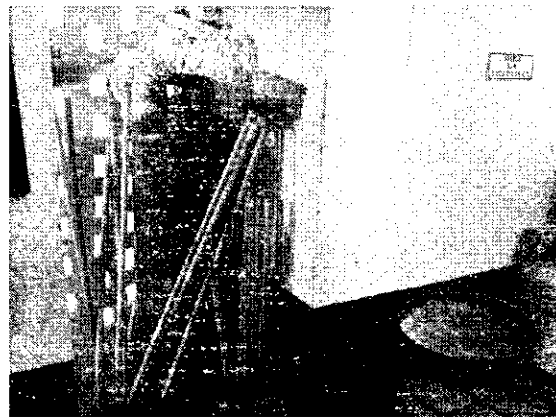


Foto No. 42. Guadalajara de Buga, cocina.

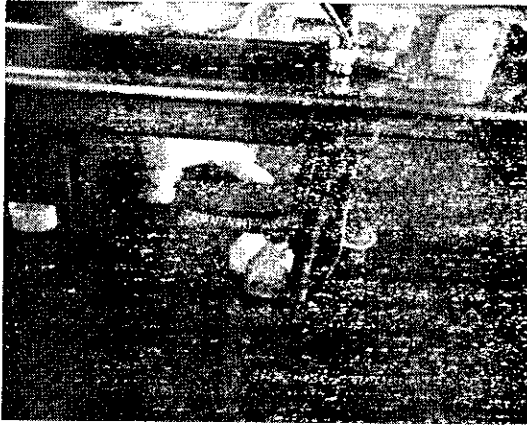


Foto No. 43. ITA, lavaplatos dañado.

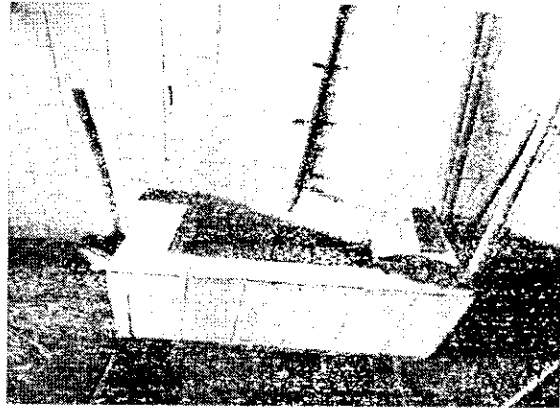


Foto No. 44. ITA, lavado de traperos en la cocina.

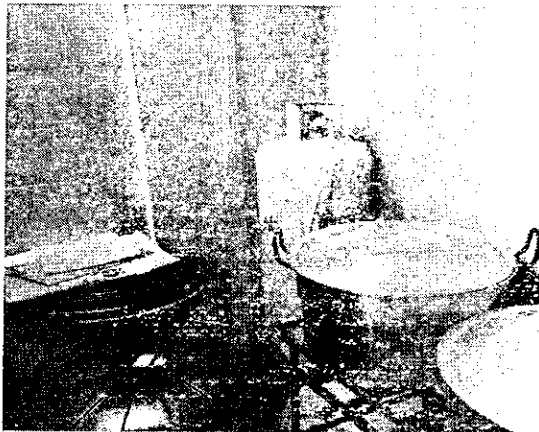


Foto No. 45. Narciso Cabal, Pipa en la cocina.

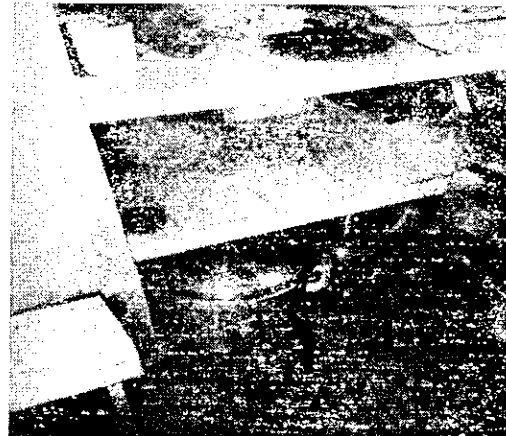


Foto No. 46. Miravalle, almacenamiento utensilios en el suelo.

Esta misma situación se evidenció en la vigencia 2015 y quedó plasmada también en la Atención de Denuncia, AT de ADE No. 87 de 2015, donde se determinaron estos hechos en las sedes Agrícola de Guadalajara de Buga, Manuel Antonio Sanclemente, San Vicente, Tulio Enrique Tascón, Gran Colombia Agropecuario Monterrey y Nuestra Sra. de Fátima, acorde con los diferentes informes de supervisión, actas de comité de PAE, oficios de la Secretaría de Educación Municipal, oficios de los Rectores de los colegios y material probatorio analizado, evidenciando las siguientes deficiencias:

- Se dio inicio sin contar con inventarios y estado de los comedores y cocina de cada Colegio, de forma que sirva para la toma de decisiones y diagnóstico de

necesidades, lo que permitió que se comenzara a ejecutar sin contar con todos los implementos mínimos necesarios.

- Solamente en septiembre de 2015, el Operador presentó un diagnóstico de la infraestructura de los comedores, donde muestra detalladamente la situación por cada institución educativa, con el respectivo material fotográfico.
- De acuerdo con los soportes de entrega de menaje, no obstante haber dado inicio al contrato el 16 de febrero de 2015, solo se empieza a entregar implementos como Licuadoras, estufas, ollas, cubiertos por el operador en abril de 2015 a instituciones educativas como Cristóbal Colón, Agropecuario Monterrey, San Antonio, Tulio Enrique Tascón Ppl, Teófilo Doronsoro, Palo Blanco (Estas 9-7 abril), Agropecuario Alaska (14 abril), Carlos Arturo Cabal, San Vicente (20 abril). Así mismo solamente en julio 28 se entrega a Nuestra Señora de Fátima, La Magdalena, El Rosario de Fátima, Armando Romero Lozano, Colegio Municipal del Deporte.
- Así mismo, las licuadoras que entrega el operador no son industriales acorde con el lineamiento, sino de uso común, no aptas para un programa de estas características.
- No se evidencia que el mantenimiento de equipos se hiciera dentro de los términos establecidos en los lineamientos, ni se observa seguimiento de la supervisión sobre este tema; no hay soporte del Plan requerido de mantenimiento, como se evidencia en la comunicación de mayo 28 de 2015, suscritas por el Secretario de Educación Municipal, donde establece que esta situación es general para todas las sedes educativas, y comunicación del 16 de junio de 2015 del Coordinador Técnico del PAE.
- Respecto de la entrega de insumos e implementos de aseo se observa la misma situación de incumplimiento en los lineamientos frente a la cantidad que debe suministrar el operador a los comedores escolares, para el buen funcionamiento de los mismos, tal como se ve en el acta de Comité de PAE No. 02 del 02 de marzo de 2015, donde establecen que a esa fecha aún el operador no había hecho entrega de los implementos de aseo, "dificultando el plan de saneamiento, limpieza y desinfección" y en las comunicación del 6 de abril de 2015, que establecen que los productos entregados no corresponden a las fichas técnicas aportadas y del 23 de septiembre de 2015, donde solicitan soportes de entrega de elementos de aseo suscritas por el Secretario de Educación Municipal.



Las deficiencias relacionadas con carencia de equipos o equipos en mal estado fueron reiterativas en todo el desarrollo del contrato, tal como se evidencia en los oficios señalados que fueron suscritos por el Secretario de Educación y los informes de supervisión de septiembre y octubre de 2015, así como acta de Comité de PAE del municipio.

### Control de Plagas

Para el contrato 101 de 2016, que se están ejecutando en el segundo semestre por Buga Total se observó que no se cuenta con certificado de fumigación periódica reglamentaria vigente, para el control de plagas en las áreas de comedor y cocina, lo cual se evidenció en todas las sedes visitadas

Estas situaciones obedecen a las deficiencias en el seguimiento y control sobre las obligaciones de los operadores frente a las obligaciones contractuales y a los lineamientos del MEN, llevando a que no se toman las acciones correctivas oportunas tanto por la administración municipal como por los operadores. Estos hechos inciden en la prestación del servicio con las condiciones mínimas que deberían cumplirse, y genera un riesgo en la salud de los niños por salubridad e higiene adecuada y posible contaminación de los alimentos.

En torno al tema de infraestructura el Municipio de Buga responde *“Si bien es cierto en algunas Instituciones educativas no cuentan aún con el lleno de las adecuaciones en infraestructura y menaje, las observaciones realizadas por el anterior operador de PAE han servido para constituir el PAC (plan anual de compras) de la Administración Municipal, para la complementación de los equipos y dotación entregadas al finalizar su ejecución, plan en el que se ha venido priorizando las adecuaciones y adquisiciones, adicionalmente para ajustar las adecuaciones no solamente de menaje sino de espacio se ha coordinado cada institución educativa para acordar unos tiempos y espacios de entrega de alimentos en los comedores escolares.*

*Adicionalmente es de resaltar que en el Municipio de Guadalajara de Buga se ha implementado la universalidad en el programa de alimentación escolar, es por ello que se ha priorizado el cubrimiento en los complementos y para aumentar el valor de ración con el propósito de poder brindar una mejor alimentación a los titulares de derecho.*

*En cuanto al equipo industrializado al que se hace referencia, el operador ha realizado la entrega en las sedes educativas según el número de estudiantes cumplen con la función deseada y en cantidades necesarias para la labor.*

*Los mantenimientos de equipos si bien son constantes, el operador en cuanto tiene conocimiento mediante aviso o notificación procede a realizar el mantenimiento del equipo, así mismo garantiza la prestación del servicio y el suministro del menú completo.”*

La entidad ratifica la situación y establece que viene trabajando en el mejoramiento de la infraestructura, además que ellos trabajan la universalidad de estudiantes, sin embargo este contexto expresado por la administración municipal

no desvirtúa el hallazgo y frente a este tema como el mantenimiento de equipos, no se adjuntaron soportes.

Sobre el control de plagas expresa el municipio *“El municipio realizó un control de plagas en las Sedes Educativas por medio de la colaboración de la Secretaría de Salud en el momento en que el programa empezó a ejecutarse. Lo cual no hizo necesario que el operador FUNCOL realizara esta tarea. Sin embargo con el operador BUGA TOTAL si se realizó ésta labor y se está a la espera del informe realizado por ellos con respecto a esta actividad.”* La entidad establece que se realizó y anexa soportes, sin embargo analizado los soportes se evidencia que son certificados de dos sedes educativas apenas, estos ni siquiera soportan fumigación, sino desratización, por tanto no existe soporte frente a lo planteado por la entidad.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 30. Diligenciamiento y Formatos establecidos por el MEN. (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el Punto 3.3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.6. **Operadores numeral b)** *Garantizar que el personal manipulador de alimentos cumpla con la normatividad sanitaria vigente, conozca el funcionamiento del PAE, principalmente en lo relacionado con las minutas Patrón, la preparación de los alimentos, ciclos de menús, aspectos higiénico-sanitarios para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, entrega de raciones, población focalizada, diligenciamiento de formatos, manejo de kárdex, Plan de Saneamiento Básico, y transmisión correcta de la información que se le solicite. El operador responderá por los actos u omisiones en que incurra este personal durante la operación del Programa;*

*o) Efectuar seguimiento y registro de complementos alimentarios entregados y de estudiantes atendidos por cada institución educativa, de acuerdo con el procedimiento establecido por el ente contratante para el pago, en los formatos establecidos por el MEN; así mismo, efectuar el seguimiento y registro diario de raciones y entregarlo a la supervisión y/o interventoría del contrato, junto con el consolidado mensual de las raciones no entregadas donde se indiquen los recursos no ejecutados por este concepto;*

*t) Identificar y señalar con avisos elaborados en material lavable y resistente las diferentes áreas que conforman el comedor escolar.”*

El Punto 5, numeral 5.3. Ciclo de menús: *“El ciclo de menús debe publicarse en cada uno de los comedores escolares, en un lugar visible a toda la comunidad educativa. “–Publicar en cada comedor escolar, en un lugar visible a toda la comunidad educativa, la Ficha Técnica de Información del PAE, la cual debe cumplir con las especificaciones de diseño e información definidas por el MEN”.*

En las 15 sedes educativas visitadas Agropecuaria Monterrey Bloque A, Agropecuaria Monterrey Bloque B, Agropecuario Alaska, Alfredo Cortázar, Ángel Cuadros, Antonio Guendica, Antonio Sanclemente, Guadalajara de Buga, El ITA, La Magdalena Principal, Narciso Cabal Caicedo, La Sagrada Familia, La Unión, Miravalle y Nuestra Señora de Fátima, no se conserva el manual de imagen establecido para el PAE, ni el operador ha implementado los siguientes formatos:

- Formato de Visibilidad, con la información general del PAE donde se establezca nombre de la institución educativa, número de cupos asignados acorde al complemento o almuerzo, fecha de inicio, número de días de atención, número total de cupos, número de contrato o Convenio, número de manipuladora de alimentos, nombre o razón social del operador y los recursos gráficos o logos establecidos por el MEN.
- Formato resumen del registro de atención mensual el cual debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador para llevar los registros de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.
- Registro y control diario de asistencia: este debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador, con el fin de llevar el registro diario de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.
- Registro diario (kárdex) de ingreso y salida de alimentos.
- Control para Garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos.
- Registro y control de temperaturas, se tienen los formatos vacíos y las manipuladoras no cuentan con los termómetros para realizar esta labor.
- Formatos de Saneamiento Básico para consignar las actividades de limpieza y desinfección de equipos y utensilios, y de áreas de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, de acuerdo con las frecuencias y procedimientos establecidos en el Plan de Saneamiento Básico presentado por el Operador.
- En las diferentes sedes de las Instituciones Educativas visitadas, los horarios de consumo definidos no son publicados de manera oficial en un lugar visible del comedor escolar y se evidenció que los mismos son entregados en

horarios diferentes a los determinados, lo que impide que estos sean de conocimiento de los padres de familia y de la I.E para su control.

Hechos generados en las deficiencias de los controles ejercidos por el Municipio de Buga sobre el cumplimiento de los lineamientos, la carencia de capacitaciones a las manipuladoras en especial a las de la zona rural en el manejo de los formatos a diligenciar, la falta de entrega de papelería y registros por el operador, lo cual además de contravenir los lineamientos PAE no permiten que la comunidad en general y las instituciones educativas tengan conocimiento sobre los datos del convenio que se está ejecutando e impiden realizar un seguimiento y monitoreo sobre sus obligaciones y labores, así mismo permite determinar un riesgo que se reporten por parte del operador de cumplimiento de acciones o entrega de raciones a niños que no los han recibido.

La entidad frente a este hallazgo, argumenta que ha requerido al operador frente a estos hechos, pero no presenta evidencias que permitan verificar las acciones y gestiones de la administración municipal, por los hechos establecidos por la CGR. Frente a la publicación de Horarios el Municipio de Buga no dio ninguna respuesta.

Este Hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 31. Manipuladoras (D, OI)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4, numeral 4.3.3. Fase de operación del Programa: *En esta Fase se desarrollan las actividades de prestación del servicio de alimentación escolar a los Titulares de Derecho, debiendo el Operador garantizar las condiciones de calidad, inocuidad y oportunidad establecidas en el respectivo contrato, estos lineamientos y en la normatividad sanitaria vigente, para lo cual debe cumplir con los requerimientos técnicos que se describen a continuación:*

*– Entregar al personal manipulador de alimentos la dotación de vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas: mínimo dos dotaciones completas, las cuales serán entregadas al momento de la vinculación del manipulador de alimentos en el marco de la ejecución del contrato. El vestido de trabajo y demás elementos de protección deben cumplir con las características exigidas en la normatividad sanitaria vigente, y se debe realizar la reposición de estos elementos cada vez que sea necesario. Subrayado fuera de texto.*

*Numeral 4.3.3.1. Manejo higiénico sanitario Para garantizar una adecuada operación del Programa y la inocuidad de los alimentos preparados, además de la adopción de unas buenas prácticas higiénicas y de las medidas de protección necesarias por parte del personal manipulado (de alimentos, se deben cumplir las siguientes actividades: Mantener en la sede administrativa una carpeta en físico por cada manipulador de alimentos que participe de las diferentes etapas del Programa, la cual debe contener los documentos que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Cada vez que se realice un cambio de personal se debe garantizar el cumplimiento de este requisito. La copia de estos documentos debe estar disponible en cada institución educativa donde desarrolle sus actividades el manipulador de alimentos.”*

De igual manera “El operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos.

En el literal 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 adicionen, modifiquen o sustituyan),

*Tabla X Relación mínima de manipuladores de alimentos necesarios por número de raciones atendidas bajo modalidad Ración Preparada en Sitio.*

1 a 75 raciones	De 76 a 150 raciones	De 151 a 300 raciones	301 a 500 raciones	501 a 750 raciones	751 a 1.000 raciones	1.001 a 1.500 raciones
1	2	3	4	5	6	7

Así mismo el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo dispone. **OBLIGACIONES ESPECIALES DEL EMPLEADOR.** “Son obligaciones especiales del empleador: Numeral 4. Pagar la remuneración pactada en las condiciones, períodos y lugares convenidos”.

En las cláusulas contractuales se establece como obligación del contratista “cumplir con las obligaciones con los sistemas de salud, riesgo laboral, pensiones y aportes a las cajas de compensación familiar, ICBF y SENA, cuando haya lugar”, así mismo se determina “estar al día por todo concepto con el personal vinculado para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del contrato”.

Así mismo en el Contrato de Suministro SEM-1900-001-2015, se observa en la **CLÁUSULA 5: RESPONSABILIDADES DEL CONTRATISTA:** Literal a) Acatar la Constitución, la Ley y demás normas pertinentes, **CLAUSULA SEXTA SUPERVISIÓN** Literal g. Constatar que el contratista pague en forma oportuna los salarios y demás prestaciones de orden laboral y legal.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“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”.*

#### Aspectos Generales:

En la ejecución de los contratos del PAE vigencia 2015 y 2016 se evidencia incumplimiento del operador en lo referente a las manipuladoras, sin que existan pronunciamientos oportunos y se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal, los aspectos observados acorde con la revisión documental están:

- En la vigencia 2015, las manipuladoras no contaban con los exámenes de laboratorio y los carnets de manipulación antes de empezar a trabajar. Conforme con el cruce efectuado entre los carnets y los nombres de las manipuladoras se detectó que de 60 solamente 25 tenían el carnet de manipulación con fecha de expedición el 3 de marzo de 2015, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 52  
 Análisis incumplimiento manipuladoras frente a Requisitos

NOMBRE SEDE	FALTANTES EXÁMENES, CARNES y CAPACITACIÓN (fecha visita Supervisor Municipio)
ESC MARISCAL SUCRE	27/04/2015
MARÍA LUISA DE LA ESPADA	24/02/2015
ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	09/03/2015
IE MANUEL ANTONIO SANCLEMENTE - SEDE PRINCIPAL	19/02/2015
CRISTÓBAL COLÓN	05/03/2015 16/06/2015
LA PLANTA	25/06/2015
JHON F. KENNEDY	25/02/2015
I.E. SAN VICENTE - SEDE PRINCIPAL	
IE TULIO ENRIQUE TASCOÓN - SEDE PRINCIPAL	24/07/2015 00/09/2015
ABSALÓN FERNÁNDEZ DE SOTO	17/03/2015
IE ÁNGEL CUADROS - SEDE PRINCIPAL	22/06/2015
EL CARMEN	
ARMANDO ROMERO LOZANO	28/04/2015
IE TULIO ENRIQUE TASCOÓN CHAMBIMBAL - SEDE PRINCIPAL	
IE AGROPECUARIO MONTERREY - SEDE PRINCIPAL	
IE NUESTRA SEÑORA DE FÁTIMA - SEDE PRINCIPAL	13/05/2015
LA SAGRADA FAMILIA	
ITA	16/02/2015
TEÓFILO DORRONSORO	18/03/2015

Fuente. Informes de Supervisión

- En las 15 sedes educativas visitadas por la CGR entre el 22 y 26 de agosto de 2016, Agropecuaria Monterrey Bloque A, Agropecuaria Monterrey Bloque B, Agropecuario Alaska, Alfredo Cortázar, Ángel Cuadros, Antonio Guendica, Antonio Sanclemente, Guadalajara de Buga, El ITA, La Magdalena Principal, Narciso Cabal Caicedo, La Sagrada Familia, La Unión, Miravalle y Nuestra Señora de Fátima se evidenció que ninguna cuenta con una carpeta física por cada manipulador de alimentos que contenga los documentos que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos.
- En las sedes visitadas de Antonio Sanclemente (solo una de las dos), ITA (solo una de cinco), Guadalajara de Buga, La Magdalena, Nuestra Señora de Fátima (solo una de las dos), Miravalle, Ángel Cuadros (solo una de las dos), Agropecuaria Monterrey Bloque A, Agropecuaria Monterrey Bloque B y La Unión, las manipuladoras no tienen soporte sobre la certificación médica en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo con lo establecido en la normatividad sanitaria vigente, ni sobre la formación en educación

sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos.

- El número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa acorde a los lineamientos no se cumple. Si bien es cierto, el lineamiento permite hacer variaciones, estas deben estar sustentadas y en este caso no hay soportes del mismo

En la vigencia 2015, como se estableció por la CGR, en el trámite de la Atención de Denuncia AT de ADE N°.87 de 2015 y como se determina igualmente en los oficios suscritos por el Secretario de Educación del 9 de abril, 10 de agosto y 23 de septiembre de 2015, el operador ofreció 116 personas y solo contrataron 90.

Cuadro No. 53  
Comparativo número de manipuladoras 2015

SEDES EDUCATIVAS	CUPOS	N°. DE MANIPULADORAS		DIFERENCIA
		SEGÚN LINEAMIENTO	SEGÚN VISITA SUPERVISION	
ESC MARISCAL SUCRE	190	3	2	2
ESC GRACIANA ALVAREZ	449	3	2	2
MARIA LUISA DE LA ESPADA	581	3	1	2
ANTONIO JOSE DE SUCRE	211	3	1	2
IE MANUEL ANTONIO SANCLEMENTE	553	3	2	2
JULIAN MENDOZA GUERRERO	273	3	2	1
JHON F. KENNEDY	449	3	2	1
MARIA AUXILIADORA	220	3	1	3
CARLOTA ARMERO	187	3	1	3
SAN JOSE	171	3	1	3
ESC JORGE ELIECER GAITAN	310	3	2	3
ESC GENERAL SANTANDER	502	3	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>4096</b>	<b>36</b>	<b>19</b>	<b>27</b>

Fuente: Actas de visita Supervisión

En el primer semestre de 2016, teniendo en cuenta los informes de visitas, se establece una diferencia de 26, en los siguientes contratos:



Cuadro No. 54  
 Convenios suscritos 2016.

CONVENIO	SUSCRIPCIÓN	OPERADOR	VALOR	PLAZO	RACION	CUPOS	VALOR
Convenio De Asociación SEM 1900-042-2016	18 de febrero de 2016	Fundación para la Capacitación y Desarrollo Fundación	580,81	hasta 31 días	Complementos	16.407	1.100
			229,99	hasta 31 días	Almuerzos	4.339	1.925
SEM 1900-080-2016	22 de abril de 2016	para la Capacitación y Desarrollo	750,00	hasta 30 días	Complementos	16.000	1.100
					Almuerzos	4.100	1.925
			<b>1.561</b>			<b>40.846</b>	

Fuente: Actas de visita Supervisión

 Cuadro No. 55  
 Comparativo Número de Manipuladoras 2016 de los Convenios de Asociación

SEDES EDUCATIVAS	JORNADA	CUPOS	N°. DE MANIPULADORAS		DIFERENCIA
			SEGÚN LINEAMIENTO	SEGÚN VISITA SUPERVISIÓN	
Narciso Cabal	DOBLE JORNADA	665	5	3	3
		665	5	2	3
Graciela Álvarez	DOBLE JORNADA	401	4	2	2
		401	4	2	2
Mariscal Sucre	MANANA	188	3	2	1
Antonio José Sucre- ITA	DOBLE JORNADA	191	3	1	2
		191	3	1	2
Maria auxiliadora	MANANA	301	4	3	1
Carlos Arturo Cabal	DOBLE JORNADA	699	5	3	2
		699	5	3	2
San Vicente	DOBLE JORNADA	513	4	3	1
		513	4	3	1
San Jose	MANANA	170	3	1	2
		695	5	3	2
<b>TOTAL</b>		<b>6292</b>	<b>57</b>	<b>31</b>	<b>26</b>

Fuente. Informes de visitas de Supervisión en los que se detalla el número de manipuladoras en cada IE

Para el segundo semestre, acorde con las visitas efectuadas por la CGR ente el 22 al 26 de agosto de 2016 se evidenció una diferencia de 18 manipuladoras, para el contrato de suministro SEM 1900-101-2016, suscrito el 17 de junio de 2016, por \$2.421,8 millones con Unión Temporal Buga Total, con el objeto del suministro diario hasta por 95 días del calendario escolar hasta 16.000 raciones complementos alimentarios y el suministro hasta de 4.100 almuerzos, para niños, niñas y adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial de las I.E públicas del municipio.

 Cuadro No. 56  
 Comparativo número de manipuladoras 2016 del Contrato de Suministro

SEDES EDUCATIVAS	JORNADA	ZDNA	CUPOS	N°. DE MANIPULADORAS		DIFERENCIA
				SEGÚN LINEAMIENTO	SEGÚN VISITA CGR	
IE MANUEL ANTONIO SANCLEMENTE - SEDE PRINCIPAL	DOBLE JORNADA	URBANA	552	5	2	3
			552	5	2	3
NARCISO CABAL SALCEDO PPL	JORNADA UNICA	URBANA	646	5	2	3
GUADALAJARA DE BUGA	JORNADA UNICA	URBANA	842	6	2	4
IE LA MAGDALENA	JORNADA UNICA	RURAL	84	2	1	1
AGROPECUARIA ALASKA	JORNADA UNICA	RURAL	102	2	1	1
IE AGROPECUARIO MONTERREY BLOQUE A	JORNADA UNICA	RURAL	82	2	1	1
ANGEL CUADROS	JORNADA UNICA	RURAL	324	4	2	2
<b>TOTAL</b>			<b>3184</b>	<b>31</b>	<b>13</b>	<b>18</b>

Fuente: Visitas de campo CGR

## Dotación

En los convenios y/o contratos para desarrollar el Programa de Alimentación Escolar el Operador incumplió lo establecido por el Ministerio de Educación, donde establece que en la etapa de alistamiento se debe dotar a las manipuladoras de sus uniformes, por cuanto se observa que estos no fueron entregados en la etapa establecida.

- En el convenio SEM 1900-042-2016 suscrito el 18 de febrero de 2016 con FUNCOL que presenta un listado de 110 manipuladoras, se evidencia que entregó a 2 manipuladoras en febrero una dotación de vestido, a dos manipuladoras el 7 de marzo y a 52 manipuladoras entre marzo 30 y 6 de abril, ya casi para finalizar el convenio; en este orden de ideas FUNCOL entregó a 56 personas un vestido de pantalón y camisa sin zapatos y a 63 no se evidencia soporte de entrega de ninguna clase.
- Para el convenio SEM 1900-080-2016, también con FUNCOL, suscrito el 22 de abril de 2016, el operador no hizo entrega de ningún tipo de dotación.
- En el Contrato de Suministro SEM 1900-101-2016, el operador actual: Buga Total con un listado de 124 manipuladoras, no ha hecho entrega de ningún tipo de dotación, esto a la fecha de las visitas de la CGR (22-26 de agosto), por esta situación se evidenció que las manipuladoras que tienen uniforme portan el logo del operador del 2015 que fue FUNDANAVI.

Este cálculo se observa en el siguiente cuadro, teniendo en cuenta que en los lineamientos se establece que se deben entregar dos dotaciones al inicio del proceso.

Cuadro No. 57  
Cálculo de la no entrega de Dotación

CONVENIO O CONTRATO	No. DEMANIPULADORAS	DOTACION COMPLETA	VESTIDOS SIN ZAPATOS
Convenio de Asociación 1900-042-2016	119	0	64
Convenio de Asociación 1900-080-2016	119	0	0
Contrato de suministro SEM 1900-101-2016	124	0	0

Fuente: Informes de supervisión y actas de entrega de dotación

## Pago de Salarios

Durante el desarrollo de los contratos, especialmente FUNDANAVI se evidencia incumplimiento reiterado frente al pago de las manipuladoras, como se establece en comunicaciones dirigidas a la supervisión, donde manifiestan este hecho; de igual forma, en la visitas efectuada por la CGR a las instituciones Educativas en el Municipio de Buga, que el operador Fundación Naturaleza y Vida FUNDANAVI a la fecha de la visita no ha efectuado la cancelación total de salarios y prestaciones correspondientes al año lectivo 2015 a las manipuladoras contratadas.

En los convenios y/o contratos para desarrollar el Programa de Alimentación Escolar el Operador incumplió lo establecido por el Ministerio de Educación, donde establece que en la etapa de alistamiento se debe dotar a las manipuladoras de sus uniformes, por cuanto se observa que estos no fueron entregados en la etapa establecida.

En la vigencia 2016, el operador actual: Buga Total, no ha hecho entrega de ningún tipo de dotación a las manipuladoras, esto a la fecha de las visitas de la CGR (22-26 de agosto). Lo mismo se establece en esta vigencia para el operador anterior FUNCOL, evidenciando que las que tienen uniforme portan el logo del operador del 2015 que fue FUNDANAVI.

En la vigencia 2015, durante la ejecución del contrato suscrito con FUNDANAVI, se fue haciendo la entrega, empezando el 20 de abril de 2015, a 20 manipuladoras y de allí en diferentes fechas, incumplimiento que se establece por la Secretaría de Educación en oficios de mayo 28 y 16 de junio de 2015 y los informes de visitas de supervisión a las siguientes instituciones, a modo de ejemplo:

Cuadro No. 58  
Deficiencias en Dotación de las Manipuladoras

NOMBRE SEDE	DOTACIÓN MANIPULADORAS (fecha visita)
ANTONIO JOSÉ DE SUCRE	09/03/2015
I.E. SAN VICENTE - SEDE PRINCIPAL	12/05/2015
IE TULIO ENRIQUE TASCÓON - SEDE PRINCIPAL	24/03/2015 00/09/2015 00/10/2015
IE ÁNGEL CUADROS - SEDE PRINCIPAL	22/06/2015
EL CARMEN	25/10/2015
IE TULIO ENRIQUE TASCÓON CHAMBIMBAL - SEDE PRINCIPAL	13/03/2015
IE AGROPECUARIO MONTERREY - SEDE PRINCIPAL	21/04/2015
IE NUESTRA SEÑORA DE FÁTIMA - SEDE PRINCIPAL	13/05/2015
ITA	17/03/2015 20/04/2015 17/05/2015 20/05/2015
TEÓFILO DORRONSORO	18/03/2015

Fuente. Informes de Supervisión

Las anteriores situaciones surgen por deficiencias en el seguimiento y control técnico, administrativo jurídico y financiero que debió ejercer la supervisión e interventoría, para el cumplimiento de los lineamientos y los requisitos que deben surtirse en las diferentes etapas por parte del operador, acorde con los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN.

Además del incumplimiento normativo, impide que el personal de cocina labore en las condiciones higiénicas sanitarias y laborales debidas, el cálculo de la ración, acorde con lo establecido por el municipio depende del costo de las manipuladoras y si no se cumplió con lo pactado en el contrato de igual manera afecta la prestación del servicio, ya que un número menor de manipuladoras impide el desarrollo de todas las funciones a cargo de este personal, afecta el control y el diligenciamiento de registros. Así mismo, el no disponer de la dotación adecuada, genera riesgos de contaminación de los alimentos que reciben los niños.

El no pago de salarios genera graves perjuicios para el trabajador y su familia, quienes dependen del producto de su trabajo (salario) para sobrevivir, afectando los derechos fundamentales constitucionales y desmejorando la calidad de vida. Además que incide en la prestación del servicio, por cuanto por este hecho se dejó de prestar varias veces el servicio de alimentación a los estudiantes con el impacto social y nutricional que esto genera. De esta situación se dará traslado al Ministerio de Trabajo, para lo de su competencia.

Respecto de las observaciones generales sobre las manipuladoras el Municipio de Buga determina *“al respecto el Municipio de Guadalajara de Buga a través de la Secretaria de Educación y su equipo PAE viene reforzando su compromiso con el programa, solicitando el cumplimiento de los requerimientos emitidos por el MEN a través de Resolución y así mismo las obligaciones contractuales, en donde le corresponde al operador garantizar que el personal que este tenga a cargo para la administración y funcionamiento del Programa de Alimentación escolar cuente con los implementos y conocimientos técnicos para tales fines, es por ello que se le ha solicitado al operador que se anexe la evidencia de las capacitaciones, inducciones y re inducciones al personal mediante el cual se les haya capacitado e instruido sobre el diligenciamiento de formatos, control y entrega y utilización de EPP. La entidad no desvirtúa el hallazgo, simplemente el municipio establece que ha requerido al operador frente a estos hechos, pero no presenta evidencias que permitan verificar las acciones y gestiones de la administración municipal, por los hechos establecidos por la CGR.*

Frente al pago de salarios responde la entidad *“la Secretaría de Educación en el SAC no tenemos reporte que a persona alguna el operador anterior (FUNDANAVI) le esté adeudando algún recurso por cuestiones de salario. Para corroborar la información todas y cada una de las cuentas de cobro que emitían venían respaldadas por el certificado del revisor fiscal quien certificaba en todas las cuentas que se encontraban a paz y salvo con sus proveedores y personal. Documento suficiente para poder tramitar la cuenta de cobro por parte del Municipio (no existe evidencia por parte de las manipuladoras que FUNDANAVI les adeude algún recurso). La entidad se limita a establecer que ellos no tienen conocimiento y que las cuentas, vienen con el Certificado del Revisor Fiscal, sin embargo lo evidenciado por la CGR es que la entidad solo con el Certificado emitido por el revisor Fiscal avala el cumplimiento, sin efectuar los cruces correspondientes, con planillas de pago de seguridad social, fosal y demás entidades a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los operadores, que como se pudo verificar en otros entes, que la supervisión al efectuar el cruce de información se generan inconsistencias. Además como consta en Acta de Visita las manipuladoras establecen el no pago, y se tiene facturas de carne, de lo adeudado.*

Con respecto al número de manipuladoras determina *“para el año 2015 se suscitó que el número de manipuladoras según el lineamiento podía variar, siempre y cuando no se viera afectado el servicio tanto en tiempo de ejecución como en tiempo permitido para que el personal manipulador de alimentos pudiera realizar todas las labores necesarias dentro de sus funciones. Para el año 2016 al operador se la ha exigido que en cada una de las sedes educativas exista el número de manipuladoras necesarias para la prestación del servicio de alimentación escolar, tan es así que en el colegio académico de 7 manipuladoras hoy hay 11 más un supervisor de cocina, en todas y cada una de sedes hay el número de manipuladoras acorde a los lineamientos del Ministerio de educación número de manipuladoras por número de estudiantes, tan es así que el servicio se presta*

*de manera eficiente y en los tiempos estipulados para servir los complementos y los almuerzos lo que a la fecha no ha ocasionado que por algún retraso en la prestación del servicio el servicio educativo. (Anexo certificación de supervisores con número de manipuladoras), no se puede hablar de posible detrimento patrimonial porque cuando se realizó la visita de la contraloría, solo hizo presencia en el sitio mas no pidió soporte ni documentación alguna.*

Acorde con lo establecido por la CGR en el 2015 de la revisión de las visitas de la supervisión que ejerce el número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa no se cumple en las sedes señaladas. Si bien es cierto, el lineamiento permite hacer variaciones, estas deben estar sustentadas y en este caso no hay soportes del mismo para el 2015 y 2016. Ahora bien, para el 2016 la entidad determina que si se cumple, sin embargo lo evidenciado por la CGR en las visitas efectuadas por el equipo auditor y las mismas visitas de supervisión, se establece en forma reiterativa su incumplimiento, es decir que la administración municipal desconoce los pronunciamientos de las visitas de los supervisores, para certificar que si cumplen los operadores.

En relación con la dotación manifiesta *“frente al tiempo que el operador FUNCOL operó en el municipio la dotación que se entrego fue suficiente para cubrir la necesidad, ya que el tiempo de operación fue de 64 días y en este transcurso entregaron una dotación la cual se verifico por medio de actas de entrega las cuales reposan en la secretaria de educación.*

*Para el contrato 101 con la UT Buga Total el operador en el transcurso del mes de agosto y septiembre empezó a entregar la dotación al personal manipulador (se anexan actas de entrega de dotación)”. La dotación de las manipuladoras esta normada su entrega de forma clara en los lineamientos y no corresponde al parecer del operador o de la Administración municipal, al establecer que la entrega de una sola dotación y sin zapatos en el caso de FUNCOL “es más que suficiente”.(subrayado fuera de texto). Ahora bien, frente a los soportes enviados se evidencia que los mismos corresponden dotaciones entregadas apenas después del 19 de septiembre, que solo corresponden a 42 manipuladoras y que ellos se dan de forma incompleta solo corresponden a un uniforme, sin zapatos y sin delantal y el Municipio avala esto en contra del marco normativo.*

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En relación con el incumplimiento en los pagos a las manipuladoras se dará traslado al Ministerio de Trabajo para lo de su competencia.

## Hallazgo No. 32: Monitoreo y Control (D)

El Decreto 1082 del 10 de septiembre de 2015, establece los actores del programa, así como las obligaciones conjuntas, fijando entre otros, los mecanismos para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control.

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014, establece en los Puntos 2. Generalidades del programa de alimentación escolar, numeral 2.1.5. 5.2.3. Obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores y 5.5.2. Sistema de supervisión e interventoría.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, establece frente a las facultades y deberes de los supervisores y los interventores que: *“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 Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, en el numeral 6.1 señala la responsabilidad las entidades territoriales y Operadores, frente a la supervisión.

Las labores de supervisión del Programa de Alimentación Escolar en el municipio de Buga no cumplen los principios de la Gestión Fiscal en cuanto a eficiencia, eficacia y efectividad, al realizar el seguimiento y control en los aspectos técnicos, administrativos, gestión social, financiero y legal a todos los convenios y contratos suscritos durante las vigencias 2015 y 2016, teniendo en cuenta:

- Frente al número total de Instituciones Educativas (62) que se encuentran en el Programa de alimentación escolar, las visitas realizadas solo representaron el 45% en el primer semestre, y en el segundo semestre no se evidenció actas de visita, lo que no permite tener un control efectivo sobre la ejecución del programa.
- La entidad en la vigencia 2016 no obstante en los informes de visitas establecer incumplimiento de los operadores frente al cumplimiento de los Lineamientos Técnicos, Administrativos del MEN, como calidad y cantidad de los alimentos, inocuidad de los mismos, dotaciones, número de manipuladoras,

condiciones de saneamiento, utilización de formatos, días no laborados, certifica la Secretaría de Educación en el Informe de Supervisión y de Recibido a Satisfacción, para los cuatro pagos realizados a los convenios 042 y 080 de 2016, en cada uno de ellos que **“Se evidencia que el operador cumplió con todo lo referido en la resolución 16432”****Se evidencia que el operador cumplió con la calidad esperada en los alimentos**(subrayado y negrilla fuera de texto).

Así mismo, como se estableció por la CGR, existe incumplimiento frente al cumplimiento de las Compras Locales, la Secretaria de Educación Certifica **“Se evidencia que el operador cumplió en la adquisición de productos agrícolas, agropecuarios y transformados que sean producidos o comercializados en el nivel municipal, que reúnan todas las características de calidad e inocuidad establecidas en la normatividad nacional y en los lineamientos técnico-administrativos y estándares mínimos del P.A.E”**. Es decir que las certificaciones, no están acordes con los soportes de las visitas y a lo evidenciado por la CGR, en las visitas.

- Se evidencia que no existe un programa de supervisión que obedezca a un proceso de planeación, por cuanto hay instituciones que nunca se han visitado como el Colegio Municipal del Deporte, escuela El Carmen, escuela Cerro Rico, Joaquín Camilo Torres, La Planta, El Topacio, El Jardín , El Janeiro, entre otras mientras que a otras se les efectúa visitas cada mes y algunas más de dos visitas en el mismo mes como ITA, Antonio José de Sucre, María Luisa de la Espada, San Vicente, Carlos Arturo Cabal y María Auxiliadora.
- En los informes de visita, no obstante establecer que se identifican casos de incumplimientos del ciclos de menú y gramajes diferentes a los parámetros establecidos por el MEN, así como alimentos de panadería contaminados y frutas en descomposición, la supervisión no efectuó los cálculos para hacer los descuentos por estos hechos, simplemente se limitó a informar al operador, cuando en casos como estos debe procederse a descontar los alimentos no entregados en las condiciones contractuales y términos determinados en los lineamientos del MEN, por cuanto así se repongan después de informado, ya la prestación del servicio no se entregó conforme con la calidad y cantidad requerida a los estudiantes y este aspecto ya no se va a poder suplir.
- En el 2015 lo único descontado fue como producto de las visitas del MEN (C&M Consultores y Universidad de Antioquia), por disminución de los gramajes y calidades en las instituciones San Vicente el 27 de julio, Agrícola Buga el 28 de julio, Narciso Cabal Salcedo el 10 de septiembre, Manuel Antonio Sanclemente el 11 de septiembre, Graciana Álvarez el 14 de abril,



Nuestra Señora de Fátima el 15 de mayo de 2015. De estos hechos el Municipio solamente en octubre de 2015 ya para finalizar el contrato realizó descuento por incumplimiento de las raciones pactadas en cuanto al resultado de las visitas de C&M CONSULTORES por \$14,4 millones y Universidad de Antioquia por \$6.042.988, para un total de \$20,5 millones.

En el 2016, al inicio de la ejecución del Convenio Interadministrativo SEM-1900-042-2016, se presentaron cantidades faltantes en términos de gramaje al realizar la entrega de las raciones industrializadas por cuanto el pan pesaba 40 gramos y no 60, es decir un faltante de 20 grs, por lo que se dedujo \$6 millones y se descontó la no prestación del servicio el día 11 de marzo de 2016 en la Institución Educativa Manuel Antonio Sanclemente, sede principal, dejándose sin atender 350 cupos por \$385.000, por lo que en acta de conciliación del 31 de mayo se descontó \$6.401.824.

- La entidad no inicia el procedimiento para dar aplicación a la Cláusula Vigésima de Multas del contrato que establece que el contratista al suscribir el contrato, autoriza al Municipio para deducir del saldo a su favor, multas por incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales, como se evidencia en los informes de visitas y de supervisión.
- En el desarrollo de los convenios efectuado para el Programa PAE, se evidencia que no obstante presentarse informes por parte de la supervisión, que muestran situaciones reiterativas de incumplimiento a los lineamientos, la administración territorial no realiza seguimiento a estas acciones para establecer si fueron corregidas, además, no se tienen soportes de la fecha real de comunicación al operador y cuando efectivamente se corrigieron.
- Mensualmente el operador envía un numero de raciones entregadas en cada sede educativa, las cuales varían respecto de las establecidas en el contrato; sin embargo, no se observa un análisis por parte del ente territorial si estas efectivamente corresponden a los reportados en el SIMAT y a los alumnos realmente asistentes, así como tampoco se analiza si las jornadas escolares fueron desarrolladas.
- En la vigencia 2015, el operador acorde con el informe de supervisión de octubre y noviembre de 2015 de la Secretaría de Educación, no presentó los soportes de la realización del Plan de Valoración Antropométrica (toma de talla y peso), haciendo caso omiso de los requerimientos, conforme con lo acordado en el contrato.

Cuadro No. 59  
Visitas realizadas por la Supervisión

SEDE	FECHA VISITA	OBSERVACION	CURSO	NO. DE DEBER SER	OBSERVACION	FECHA VISITA	OBSERVACION	FECHA VISITA	OBSERVACION
COLEGIO ACADÉMICO	12-10-16	No cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, presencia de acciones	2007	No está el de	7	en el Acta dice que no cumple, pero no está el de			
Escuela Comunal	Mayo 16	No cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, presencia de acciones	2013	No está el de	4				
Escuela Comunal, San Colombia	Mayo 16	No cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, presencia de acciones	2013	No está el de	5	en el Acta dice que no cumple, pero no está el de			
Asociación Comunal, San Colombia	Mayo 16	No cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, presencia de acciones	2013	No está el de	4	en el Acta dice que no cumple, pero no está el de			
Escuela Comunal	17-06-16	Todo el documento de control de cumplimiento de lineamientos	2011	No está el de	6				
Escuela Comunal	06-07-16	No registro y control de inventario, no se entrega completo el mercado a las manipuladoras, la minuta del día no se entrega como es, no se da de dos meses con una sola operación, no balance, no gramete.	2011	3	3	no tienen formato de control de cumplimiento de lineamientos	07-07-16	No registro y control de inventario, no se entrega completo el mercado a las manipuladoras, la minuta del día no se entrega como es, no se da de dos meses con una sola operación, no balance.	no entrega los datos de los formatos sin diligenciar
Escuela Comunal de Espada	06-07-16	Todo el documento de control de cumplimiento de lineamientos	2011	1	6	no tienen formato de control de cumplimiento de lineamientos	06-07-16	No cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, no se entrega como es, no se da de dos meses con una sola operación, no balance, no gramete.	no cumple con las disposiciones, plan de mejoramiento, con los procedimientos y papeles de manipulación, en los instrumentos, no se entrega como es, no se da de dos meses con una sola operación, no balance, no gramete.

Fuente: Secretaría de Educación

- Los planes de mejora establecidos por los operadores son inoperantes, dado que a pesar de su existencia las observaciones persisten, tal como se evidenció en los informes de supervisión.
- En las visitas de supervisión realizadas durante el primer semestre de 2016, se observa que no se verificaron la totalidad de los criterios contenidos en los Lineamientos Técnicos.

- Se evidencia que frente al equipo de trabajo mínimo para ración preparada en el sitio, no corresponde con el de los lineamientos; en varias ocasiones los supervisores establecen que sí cumplen, pero al cotejarlo contra lineamientos, esto no es real.
- En los informes de supervisión se expresa que no existe ningún análisis sobre el total de manipuladoras en cada sede educativa, frente a lo establecido en la minuta contractual y los lineamientos del MEN, para hacer los pronunciamientos al respecto.
- Se evidencia que la Supervisión del municipio no ejerce ningún control sobre el cumplimiento de pagos de manipuladoras, pago de seguridad social, ya que efectúa cruces para verificar su afiliación a un régimen de salud, no obstante ser una obligación del operador, limitándose a recibir la certificación del Revisor Fiscal del Operador donde establecen que están a paz y salvo por todo concepto, cuando en la visita de campo se evidenció que no se les paga a tiempo, que no tienen soportes de afiliación a salud, que desconocen cuanto se les paga y en caso más grave que a la fecha FUNDANAVI el operador del 2015, debe salarios y liquidaciones del contrato de esa vigencia.
- De igual manera, no se efectúa control y monitoreo sobre el pago de Proveedores como obligación para el pago y como lo evidenció la Contraloría General de la República, que FUNDANAVI debe, por concepto de suministro de carne \$79 millones y BUGA TOTAL adeuda a la fecha de visita \$102,8 millones, por lo que se le suspendió el despacho.

Esta situación se origina por las deficiencias en las labores de supervisión, falta de compromiso de los diferentes actores en las instituciones educativas para la operatividad de los comités, incumplimiento reiterativo del operador frente a las obligaciones contempladas en los lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE e inoportunidad en la toma de acciones y descuentos por servicios no prestados del operador.

Esta situación pone en riesgo la adecuada prestación del Programa de Alimentación Escolar conforme con lo reglado por el Ministerio de Educación al impedir verificar y controlar la operación del PAE, para formular y realizar seguimiento a todos los componentes de forma que permita generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, además genera un riesgo en la inversión de los recursos públicos al pagar por servicios que no están acorde con las condiciones contractuales establecidas.

Frente a este hallazgo, no obstante la entidad establecer en la respuesta entregada, que envía anexos, no se adjuntó ningún soporte que permita evidenciar los nuevos descuentos realizados, fuera de los ya analizados por la CGR y que quedan consignados en el informe.

En relación con los argumentos expuestos sobre la calidad y cantidad de los alimentos, las deficiencias en el manejo de las manipuladoras y demás aspectos evidenciados por la CGR, estos fueron analizados dentro de cada hallazgo que correspondía y como se determinó, no permiten desvirtuar lo señalado.

La entidad solo argumenta que confían en la buena fe del operador y en los certificados del revisor fiscal.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### 5.4. MUNICIPIO DE TULUÁ

##### 5.4.1 Ejecución de recursos programa PAE

Durante la vigencia 2015 el municipio de Tuluá ejecutó recursos por \$4.656 millones en el programa PAE, donde el MEN aportó el 69,6%, el municipio con recursos del SGP el 15,7% y con recursos propios el 14,7%

Cuadro No. 60  
Ejecución Presupuestal Vigencia 2015 (cifras en millones)

FUENTES	GDP			REGISTRO PRESUPUESTAL		
	Número	Fecha	Valor	Número	Fecha	Valor
I SEMESTRE RACIONES	124	27/01/2015	1.687	159	09/02/2015	1.687
MEN CONVENIO			1.607			1.607
II SEMESTRE RACIONES	1184	23/06/2015	2.169	1133	24/06/2015	2.169
MEN CONVENIO			1.166			1.166
SGP (A. E. - O. S.)			733			733
RECURSO PROPIO			270			270
II SEMESTRE ALMUERZOS	1563	27/08/2015	800	1559	28/08/2015	800
MEN CONVENIO			387			387
RECURSOS PROPIOS			413			413
<b>TOTAL RECURSOS SIN APORTE DE OPERADOR</b>			<b>4.656</b>			<b>4.656</b>

Ejecución Presupuestal por Fuente						
TOTAL RECURSOS MEN			3.240			3.240 69,6%
TOTAL RECURSOS SGP			733			733 15,7%
TOTAL RECURSO PROPIO			683			683 14,7%
			<b>4.656</b>			<b>4.656 100,0%</b>

Fuente: Ejecución Presupuestal en Programa PAE vigencia 2015 – Municipio de Tuluá.  
Cálculos realizados por la CGR.

Para la vigencia 2016, los recursos apropiados y ejecutados en el Programa, fueron del orden de los \$4.837 millones, con una participación del MEN de 64,6% y del municipio con recursos del SGP de 35,4%.

Cuadro No. 61  
 Ejecución Presupuestal Vigencia 2016

EJECUCION PRESUPUESTAL DE RECURSOS 2016						
FUENTES	CDP			REGISTRO PRESUPUESTAL		
	Número	Fecha	Valor	Número	Fecha	Valor
I SEMESTRE	33	14/01/2016	2.224	41	22/01/2016	2.224
MEN CONVENIO			1.419			1.419
SGP MUNICIPIO			805			805
II SEMESTRE	967	27/05/2016	2.613	925	27/05/2016	2.612.704.982
MEN CONVENIO			1.707			1.707
SGP (A. E.- O. S.)			906			906
TOTAL RECURSOS			4.837			2.612.707.206

VALOR EJECUCION POR FUENTE						
EJECUCION RECURSOS MEN			3.126		3.126	64,6%
EJECUCION RECURSOS SGP MUNICIPIO			1.711		1.711	35,4%
TOTAL EJECUCIÓN POR FUENTE			4.837		4.837	100,0%

Fuente: Ejecución Presupuestal en Programa PAE vigencia 2016 – Municipio de Tuluá.  
 Cálculos realizados por la CGR.

#### 5.4.2 Convenios MEN – Municipio de Tuluá

El Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Tuluá suscribieron el Convenio Interadministrativo 806 de 2014, por \$1.729 millones, cuyo objeto fue “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el Programa de Alimentación Escolar – PAE de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos anexos de éste...”, para el suministro de 17.731 complementos alimentarios jornada mañana, durante 98 días del primer semestre de 2015.

Con el modificadorio 01, en la cláusula segunda se adicionó el valor inicial del Convenio MEN 806, para atender los complementos por 80 días, entre el 01 de julio y el 15 de diciembre de 2015, a razón de \$971 para 17.731 cupos, por un total de \$1.419 millones, incluyendo \$42 millones para el pago de personal de apoyo del programa en el municipio.

Mediante el Adicional 02 suscrito el 22 de junio de 2015, la Cláusula Primera adicionó el valor del Convenio 806 en \$387 millones, destinados al suministro de 3.115 almuerzos con un costo unitario de \$1.320.00 durante 94 días, para los

estudiantes focalizados en la ampliación de la primera fase de Jornada Única, matriculados en las Instituciones Educativas priorizadas del municipio

Cuadro No. 62  
Convenio PAE MEN-TULUA (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO PAE No. 806 de 2014: MEN - TULUA VIGENCIA 2015											
									Cifras en millones de pesos		
CONVENIOS PAE	Fecha Convenio	Fecha Inicio	Fecha Terminación	No. Cupos C.A.	No. Almuerzos Diarios	No. Días	No. Total Almuerzos	Vr. Por Ración	Vr Total de Comp. Aliment.	Vr. Personal Apoyo y/o Supervisión	Vr. Total Convenio MEN PAE 806
CONVENIO 806 DE 2014		12/02/2015	30/06/2015	17.731	0	98	1.737.638	971,00	1.687		1.729
Contratac. Personal Apoyo										42	
ADICIONAL 01 AL 806		01/07/2015	15/12/2015	17.731	0	80	1.418.460	971,00	1.377		1.419
Contratac. Personal Apoyo										42	
ADICIONAL 02 AL 806	22/06/2015				3.115	94	292.810	1.320,00	387		387
Valor Total Convenio 806							3.448.928		3.451	84	3.535

Fuente: Convenio Interinstitucional No. 806 de 2014 MEN – Municipio de Tuluá.

Para la vigencia 2016, el MEN transfirió recursos al municipio mediante resoluciones de asignación, por un total de \$3.193 millones, como se describe a continuación:

Cuadro No. 63  
Asignación Recursos MEN (Cifras en millones de pesos)

ASIGNACIÓN RECURSOS MEN - PAE 2016	
RESOLUCIÓN 17976 (29/oct/2015)	226
RESOLUCIÓN 18294 (09/nov/2015)	1.989
<b>Total I Semestre</b>	<b>2.215</b>
CARTA DE INTENCIÓN 2015-EE-144844	886
RESOLUCIÓN 03876 (29/feb/2016)	92
<b>Total II Semestre</b>	<b>978</b>
<b>TOTAL ASIGNACIÓN RECURSOS MEN 2016</b>	<b>3.193</b>

Fuente: Resoluciones de asignación del MEN – Recursos PAE 2016.

### 5.4.3 Ejecución de recursos del PAE

Durante las vigencias 2015 y 2016 el municipio de Tuluá celebró la contratación PAE con un operador distinto para cada vigencia, con fuentes de financiación del

MEN, del SGP Alimentación Escolar y Otros Sectores, y, con recursos propios, como se describe a continuación:

Cuadro No. 64  
 Fuente de Recursos del PAE Vigencia 2015 y 2016 (Cifras en millones de pesos)

No. Contrato	Operador	Tipo de Contrato	Fuente de Recursos			Aporte operador	Valor total Contrato
			MEN	SGP	Propios		
310.16.01.03 de 2015	Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA	Convenio de Asociación – Contratación Directa	1.687			34	1.721
310.16.01.43 de 2015			1.167	733	270	43	2.213
Adición al 43 de 2015			387	0	413	16	816
<b>Total 2015</b>			<b>3.241</b>	<b>733</b>	<b>683</b>	<b>93</b>	<b>4.750</b>
310.16.01.01 de 2016	Fundación Fomento Social		1.419	805	0	44	2.268
310.16.01.38 de 2016			1.707	906	0	53	2.666
<b>Total 2016</b>			<b>3.126</b>	<b>1.711</b>	<b>0</b>	<b>97</b>	<b>4.934</b>

Fuente: Municipio de Tuluá – Contratos, CDP, CRP.

El 30 de enero de 2015, el municipio de Tuluá suscribió el Convenio de Asociación No. 310.16.01.03 con la Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA, por \$1.711 millones, incluido el valor del aporte de dicho operador por \$34 millones.

Cuadro No. 65  
 Convenio 310.16.01.03 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO DE ASOCIACION No. 310.16.01.03 del 30 enero 2015 I Semestre					
FUNDACION PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCIÓN POR COLOMBIA					
Modalidad	Vr. Ración	No. Raciones	No. Días	Vr. Total	Fuentes
Complemento Alimentario	971	17.731	38	654	MEN PAE
Modificación Convenio	971	26.347	40	1.023	MEN PAE
				34	Operador
<b>Valor Total Convenio de Asociación</b>				<b>1.711</b>	

Fuente: Convenio de Asociación 310.16.01.03 de 2015.

El valor facturado por el operador y pagado a éste por las raciones suministradas durante el primer semestre lectivo de 2015, tuvo un costo de \$1.451 millones.

Cuadro No. 66

Valores Facturados Convenio 310.16.01.03 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

EJECUCIÓN I SEMESTRE ALIM. COMPLEMENTARIA	No. Factura	Fecha	No. Raciones	Rural	Urbano	Valor Facturas
Febrero	85	13/04/2015	177.150			172
Marzo	86	13/04/2015	298.869			290
Abril	100	22/06/2015	318.625	91.092	227.533	309
Mayo	101	22/06/2015	397.736	92.251	305.485	366
Junio	102	22/06/2015	175.791	44.600	131.191	172
Julio	107	27/07/2015	125.650	27.875	97.775	122
<b>Total según facturas Primer Semestre 2015</b>			<b>1.493.841</b>	<b>255.818</b>	<b>761.984</b>	<b>1.451</b>

Fuente: Facturas de venta del operador Fundación Prodesarrollo Comunitario ACCIÓN POR COLOMBIA.

De acuerdo con las órdenes de pago y comprobantes de egreso, el municipio efectuó 4 pagos por \$1.451 millones.

Cuadro No.67

Valores Pagados Convenio 310.16.01.03 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

No.	Fecha	Orden Pago	Comprobante Egreso	Valor Bruto	Vr. Deducciones	Valor Neto
1	06/05/2015	728	931	150	5	145
2	28/05/2015	966	1156	312	11	301
3	11/08/2015	2208	2290	696	25	671
4	11/08/2015	2231	2291	293	11	282
<b>Vr. Pagado I semestre de 2015</b>				<b>1.451</b>	<b>52</b>	<b>1.399</b>

Fuente: Órdenes de Pago y Comprobantes de Egreso Municipio de Tuluá.

El 23 de junio de 2015, el municipio suscribió un segundo convenio de asociación con el mismo operador, para atender los complementos del segundo semestre de ese año. El costo fue de \$2.213 millones, incluyendo el valor de los aportes del contratista por \$ 43 millones.



Cuadro No. 68  
Convenio 310.16.01.43 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO DE ASOCIACIÓN 310.16.01.43 del 23 junio 2015 II Semestre					
Modalidad	Vr. Ración	No. Raciones	No. Días	Vr. Total	Fuentes
Complemento Alimentario Rural y Urbano	971	17.731	18	310	MEN
Complemento Alimentario Rural y Urbano	971	26.347	72	1.842	MEN y Mpio.
Almuerzo Jornada Única	2.756	3.155	2	18	MEN
Complemento Alimentario				43	Aporte Operador
<b>Valor Total Convenio de Asociación</b>				<b>2.213</b>	

Fuente: Convenio de Asociación 310.16.01.43 de 2015.

El valor facturado por el operador y pagado a éste por las raciones de complementos alimentarios mañana y tarde, suministradas durante el segundo semestre lectivo de 2015, tuvo un costo de \$2.058 millones.

Cuadro No. 69  
Valores Facturados Convenio 310.16.01.43 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

EJECUCIÓN II SEMESTRE ALIM. COMPLEMENTARIA	No. Factura	Fecha	No. Raciones	Rural	Urbano	Valor Facturas
Julio	114	30/08/2015	368.452	81.354	287.098	358
Agosto	125	30/08/2015	487.101	107.239	379.862	473
Septiembre	137	30/09/2015	569.419	132.154	437.265	553
Octubre	145	18/11/2015	357.813	96.112	261.701	347
Noviembre	156	10/12/2015	336.481	100.806	235.675	327
<b>Total según facturas Segundo Semestre 2015</b>			<b>2.119.266</b>	<b>517.665</b>	<b>1.601.601</b>	<b>2.058</b>

Fuente: Facturas de venta del operador ACCIÓN POR COLOMBIA – segundo semestre de 2015.

El 27 de agosto, se suscribe un modificadorio al convenio de asociación No. 43 por valor de \$ 816 millones para el suministro de 3,155 almuerzos para los estudiantes de Jornada Única; el MEN hace un aporte de \$387 millones, el municipio aporta \$413 millones y el operador \$16 millones.

Cuadro No. 70  
Modificadorio Convenio 310.16.01.43 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

MODIFICATORIO DE ADICIÓN AL CONVENIO 310.16.01.43 - 27 agosto/2016					
Modalidad	Vr. Ración	No. Raciones	No. Días	Vr. Total	Fuentes
Almuerzo Jornada Única	2.756	3.155	92	387	MEN
				413	Rec. Propios
Complemento Alimentario				16	Aporte Operador
<b>Valor Total Modificadorio del 310.16.01.43</b>				<b>816</b>	

Fuente: Modificadorio Convenio de Asociación 310.16.01.43 de 2015.

La facturación y los pagos de este servicio tuvieron un costo de \$ 454 millones.

Cuadro No. 71  
Valores Facturados Modificadorio Convenio 310.16.01.43 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

EJECUCIÓN II SEMESTRE ALMUERZOS	No. Factura	Fecha	No. Almuerzos	Rural	Urbano	Valor Facturas
Agosto	130	30/08/2015	2.282	1.895	387	6
Septiembre	131	30/09/2015	68.844	60.330	8.514	190
Octubre	146	18/11/2015	45.585	39393	6192	126
Noviembre	157	10/12/2015	48.002	43.358	4.644	132
<b>Total según Operador Primer Semestre 2015</b>			<b>164.713</b>	<b>144.976</b>	<b>19.737</b>	<b>454</b>

Fuente: Facturas de venta del operador ACCIÓN POR COLOMBIA – segundo semestre de 2015.

De acuerdo con las órdenes de pago y comprobantes de egreso correspondientes al convenio de asociación No. 43 de 2015, el municipio efectuó 5 pagos por \$2.511 millones.

Cuadro No. 72  
Valores Pagados Convenio 310.16.01.43 Vigencia 2015 (Cifras en millones de pesos)

No.	FECHA	ORDEN PAGO	COMPR. EGRESO	VALOR BRUTO	DEDUCCIONES	VALOR NETO
1	15/10/2015	3252	3262	831	30	801
2	03/12/2015	4132	4161	900	32	868
3	11/12/2015	4287	4256	322	12	310
4	31/12/2015	4655	4588	132	4	128
5	31/12/2015	4554	4589	327	12	315
<b>Vr. Pagado II semestre de 2015</b>				<b>2.511</b>	<b>90</b>	<b>2.422</b>

Fuente: Ordenes de pago y Comprobantes de egreso año 2015, Municipio de Tuluá.

El 22 de enero de 2016, el municipio suscribió el Convenio de Asociación No. 310.16.01.01 con la Fundación Fomento Social, por \$2.268 millones para el suministro de 20.026 raciones de complementos alimentarios para las jornadas mañana y tarde, 1.369 raciones industrializadas y 3.099 almuerzos para la jornada única durante el primer semestre del año lectivo 2016.

Cuadro No. 73  
Convenio 2016 (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO ASOCIACIÓN 310.16.01.01 (22/01/2016)					
I SEMESTRE 2016					
Modalidad	Vr. Ración	No. Raciones	No. Días	Vr. Total	Fuente
Raciones	1.001	12.307	84	1.035	MEN
Raciones	1.001	7.719	84	649	SGP
Industrializado	1.369	474	60	38	SGP
Almuerzos	1.581	3.099	84	412	MEN
Almuerzos	515	3.099	84	134	SGP
<b>Vr. Total Convenio</b>				<b>2.268</b>	

Fuente: Convenio de Asociación No. 01 de 2016, Municipio de Tuluá y Fundación Fomento Social.

De acuerdo con los comprobantes de egreso, para dar cumplimiento al contrato del primer semestre de 2016, el municipio realizó 4 pagos al operador por \$2.013 millones, con las respectivas deducciones de ley.

Cuadro No.74  
Pagos Realizados al Operador Fomento Social – I semestre de 2016 (Cifras en millones)

No.	FECHA	ORDEN PAGO	COMPR. EGRESO	VALOR BRUTO	DEDUCCIONES	VALOR NETO
1	08/04/2016		567	565	20	545
2	10/05/2016		891	475	17	458
3	17/06/2016		1405	530	18	512
4	15/07/2016		1815	443	16	427
<b>TOTAL PAGOS I SEMESTRE DE 2016</b>				<b>2.013</b>	<b>71</b>	<b>1.942</b>

Fuente: Comprobantes de egreso, año 2016 – Municipio de Tuluá.

### Hallazgo No. 33: Modalidad de Selección (D)

El Consejo de Estado mediante Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007<sup>40</sup>, señala que se debe imponer el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

De otro lado, el artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>41</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

<sup>40</sup> Expediente número 15324, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez, actor Rubén Pérez Romero CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Bases / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

<sup>41</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE"

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, “*Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)*”, señala en el numeral 4.2. *Contratación del Operador*, que “*Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.*” (Subrayado fuera de texto)

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las reglas, bajo las cuales se deben aplicar las diferentes modalidades de contratación, señalando que la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública y excepcionalmente a través de contratación directa, salvo las excepciones del inciso primero del literal c), numeral 4, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de julio de 2011.

La Procuraduría General de la Nación, ha señalado, en fallo de segunda instancia<sup>42</sup>, indicó que: “...*Precisamente la regla especial contenida en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 es una de las excepciones contempladas en las citadas Leyes 80 y 1150, por eso no se puede convertir en la regla general como lo pretende la defensa, pues aquella se circunscribe a las circunstancias especiales, únicas y excepcionales allí regladas, precisamente el celo no solo del constituyente sino del legislador en asegurar que se contrate a una entidad de reconocida experiencia e idoneidad, debidamente demostrada, con el lleno de otros requisitos que no viene al caso tratar, por no ser del resorte de esta investigación.*”

En el mismo sentido y también en fallo de segunda instancia<sup>43</sup>, se señala que: “*LICITACIÓN PÚBLICA-El implicado debía acogerse a esta figura como procedimiento de selección ...En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaria de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto. (...) debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el*

<sup>42</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General De La Nación. Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014). 161 – 5829 (IUS 2013 – 179952)

<sup>43</sup> SALA DISCIPLINARIA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296)

*proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado.”*  
(Subrayado fuera de texto)

Así mismo, el artículo 34, de la Ley 734 de 2002 “Deberes de los servidores públicos”, señala que: “La función administrativa y lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 indican los principios que rigen en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, como son el de transparencia, economía y responsabilidad. Los principios antes citados, son el pilar fundamental de la contratación pública, de ahí que, en virtud de los principios de eficiencia y transparencia, por regla general la escogencia del contratista de la administración pública, se hará a través de licitación pública, en garantía de la selección objetiva, salvo las excepciones previstas por la Ley.

El municipio de Tuluá en la vigencia 2016, suscribió dos convenios de asociación con una fundación no gubernamental de carácter privado sin ánimo de lucro, para suministro diario de complementos alimentarios y almuerzos dentro del Programa de Alimentación Escolar- PAE, conforme a las especificaciones establecidas en los lineamientos técnicos administrativos y estándares de calidad definidos por el Ministerio de Educación Nacional -MEN, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 75  
Convenios Municipio de Tuluá (Cifras en millones de pesos)

CONVENIO	OPERADOR	VALOR	OBJETO
310.16.01.01 Primer Semestre	Fundación Fomento Social	2.268	Aunar esfuerzos técnico, administrativo y financiero entre el municipio de Tuluá y la Fundación Fomento Social para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y Jornada Única mediante la modalidad de complementos alimentarios escolares am/pm para los titulares de derecho y raciones almuerzo en jornada única para los titulares de derecho focalizados en las IEO, dando estricto cumplimiento a los lineamientos técnicos administrativos y estándares del MEN vigentes.
310.16.01.38 Segundo Semestre		2.666	

Fuente Secretaría de Educación

Los convenios se suscribieron mediante Contratación Directa sin soportes que evidencien la mediación de convocatoria a otros oferentes, es decir que fué totalmente direccionada a este operador, fundada en lo preceptuado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, artículos 209 y 355 de la CP entre otras, cuando ha debido escogerse la modalidad de selección que de acuerdo con el Estatuto General de Contratación Pública, garantizara la transparencia y selección objetiva, desconociendo los postulados de la ley: El principio de transparencia dispone que

la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración evitando con ello la utilización de un medio excepcionalísimo al Estatuto General de Contratación Pública que lleva a evadir los procedimientos de selección.

Unificado a los postulados y reglas generales en la contratación estatal, se ha expedido el Decreto 1852 de 2015<sup>44</sup> y la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015<sup>45</sup>, en los que se dictan estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los actores y los operadores de este programa, tal como lo establece el artículo 2.3.10.3.1 del Decreto 1852 de 2015, y donde se indica que para efectos de la contratación para la prestación del servicio alimentación escolar, debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública<sup>46</sup>. (Subrayado fuera de texto).

Esta situación se originó en las deficiencias de planeación del proceso contractual. De esta forma se infringieron los principios de transparencia y responsabilidad, al considerarse que en lugar de acudir al proceso de selección adecuado, dado la naturaleza del programa, la permanencia y continuidad que presupone el deber de planear y contratar el programa, el objeto del contrato y su cuantía, se acudió a la contratación directa.

La entidad se fundamenta en que la modalidad de contratación adoptada, además del respaldo legal y constitucional, es la opción contractual más utilizada en el país.

Adicionalmente se hace referencia a los resultados del proceso auditor de la Contraloría Municipal de Tuluá, cuyos resultados fueron "positivos".

<sup>44</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE"

<sup>45</sup> Resolución 16432 de 2015 "Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)"

<sup>46</sup> Resolución 16432 de 2015 4.2. Contratación del Operador: Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública. (Negritas fuera del texto)

- Para el caso que nos ocupa, la misma Procuraduría General de la Nación, sobre casos similares ya fallados, ha señalado que:

*“Retomando el marco jurídico de esta clase de convenios se tiene que el artículo 355 de la Constitución Política autorizó a las entidades estatales a través de sus representantes legales y con recursos de sus propios presupuestos, a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el plan de desarrollo correspondiente. A su vez, en ejercicio de esas específicas atribuciones otorgadas directamente por la Constitución Política, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 777 del año 1992...<sup>47</sup> (...)”*“En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto, a la vez que COMFACASANARE recibió los dineros con el cual procedió a subcontratar las obligaciones contraídas en el convenio. Por lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta el objeto acordado en el convenio 001 de 14 de mayo de 2012, el señor Nelson Ricardo Mariño Velandia debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado”. (Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, emitió el concepto de 24 de febrero de 2005 dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de sus apartes sostuvo que: “(...) Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las modalidades de contratación de la ley 80 de 1993, debiendo sujetarse a los

<sup>47</sup> SALA DISCIPLINARIA Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Aprobado en Acta de Sala N.º 13 Bogotá D. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) Aprobado en Acta de Sala n.º 13 P.D. PONENTE: Dr. JUAN CARLOS NOVOA BUENDÍA- radicación: 161-5689 (IUC-D-2010-878-488501), asunto Fallo segunda instancia.

procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista". (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, como se expuso en las fuentes de criterio, se desconocieron los fundamentos del Decreto 1852 de 2015, por medio del cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 único reglamentario del Sector Educación, que en el Artículo 2.3.10.3.7, numeral 7, establece la contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar. Así mismo, el artículo 2.3.10.4.2, que señala como función del Ministerio de Educación Nacional, "Definir, proferir y actualizar los lineamientos técnicos administrativos del PAE los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del programa y la prestación del servicio que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores, y en general los actores del programa independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie (..)" (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el 02 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el parágrafo 4, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.3.10.2.1, numeral 5.2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015, expidió los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, operadores y todos los actores de este programa, señalando que: "Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública." (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO**, de la norma precitada, establece que la ejecución del PAE que se encuentre en curso, mediante contratos y convenios finalizará bajo los lineamientos de "abril de 2015". La ejecución mediante contratos, convenios o acuerdos que vayan a suscribirse con posterioridad al 16 de septiembre de 2015, se regirán por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015.

La Alcaldía de Tuluá no hizo uso de las figuras jurídicas que le permitieran adelantar la modalidad de contratación directa y acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin



ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

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

De lo anterior se concluye que primero hubo una aplicación errada de la figura jurídica y que el ente territorial suscribió en el primer semestre del año 2016, la contratación del PAE, bajo normas que ya habían sido modificadas y perdieron su vigencia, razón por la cual, no se aceptan los argumentos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria, al tenor de lo señalado el artículo 34, de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 34. Sobrecostos Pago de almuerzos Jornada Única vigencia 2015. (F-D-OI)**

La Ley 42 de 1993 en el artículo 8º establece que: *“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, concordante con lo preceptuado en el literal b) artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.<sup>48</sup>

El Anexo No. 1 de la Resolución 16432 de 2015, contiene las Minutas Patrón, los numerales 1.4, 1.5 y 1.6 establecen dichas minutas de Ración para preparar en el sitio – Almuerzos.

El Ministerio de Educación Nacional y la Cooperativa Abastico de Colombia - ABASTICOOP suscribieron el contrato 183 de enero 20 de 2015, por valor de

---

<sup>48</sup> Artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

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

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

\$10.025,7 millones, cuyo objeto fue *“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 valle del cauca; de conformidad con los lineamientos técnico administrativos del programa de alimentación escolar”*.

De otro lado, el Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Tuluá suscribieron el Convenio Interadministrativo de aportes No. 806 de 2014, por valor de \$1.729.2 millones, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el Programa de Alimentación Escolar – PAE de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos anexos de éste...”*, para el suministro de 17.731 complementos alimentarios jornada mañana, durante 98 días del primer semestre de 2015.

Mediante el Adicional 02 suscrito el 22 de junio de 2015, la Cláusula Primera adicionó el valor del Convenio 806 en \$386.509.200, destinados al suministro de 3.115 almuerzos con un costo unitario de \$1.320.00 durante 94 días, para los estudiantes focalizados en la ampliación de la primera fase de Jornada Única, matriculados en las Instituciones Educativas priorizadas del Municipio de Tuluá”.

$(3.115 \text{ almuerzos} * 94 \text{ días} = 292.810 \text{ Almuerzos} * \$1.320.00 = \$386.509.200$

El Municipio de Tuluá, con base en el adicional No. 2 del Convenio MEN 806 de 2014, suscribió el 27 de agosto de 2015, con el operador *Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia*, el modificatorio de adición al Convenio de Asociación No. 310.16.01.43 del 23 de junio de 2015, con el objeto de *“garantizar la continuidad en la prestación del servicio de alimentación escolar para la jornada única mediante ración tipo almuerzo, durante el último trimestre del calendario escolar 2015”*

Dicho acto contractual, tomó en cuenta un precio unitario por almuerzo de \$2.756, que supera al establecido por el MEN en 108,8% que es de \$1.320, precio éste, igual al que se estableció en los estudios previos del convenio de asociación 310.16.01.43 de junio de 2015, en el punto: Variables consideradas para calcular el presupuesto oficial programa Jornada Única.

De acuerdo con la revisión efectuada por la CGR a los pagos realizados por el Municipio al Operador durante la vigencia 2015, se observa que según las facturas de venta de los meses de agosto a noviembre pagadas por el ente territorial, fueron suministrados en total 164.713 almuerzos por \$453.949.028, es decir que el valor unitario fue facturado a \$2.756, excediendo el precio establecido en el Convenio PAE 806 de 2014.

Cuadro No. 76  
Facturas de venta pagadas por el municipio al Operador II semestre 2015  
(Cifras en millones de pesos)

EJECUCIÓN II SEMESTRE ALMUERZOS	No. Factura	Fecha	No. Almuerzos	Rural	Urbano	Valor Facturas (millones de \$)
Agosto	130	30/08/2015	2.282	1.895	387	6
Septiembre	131	30/09/2015	68.844	60.330	8.514	190
Octubre	146	18/11/2015	45.585	39393	6192	126
Noviembre	157	10/12/2015	48.002	43.358	4.644	132
<b>Total según Operador Primer Semestre 2015</b>			<b>164.713</b>	<b>144.976</b>	<b>19.737</b>	<b>454</b>

Fuente: Relación de facturas pagadas PAE 2015 Secretaria de Hacienda Municipal

Los pagos efectuados al operador "Fundación Pro desarrollo Comunitario Acción por Colombia" por \$454 millones, relacionados con las facturas de venta de los Almuerzos, corresponden a recursos del Convenio PAE - MEN 806 y a recursos propios del municipio de Tuluá vigencia 2015.

De acuerdo con el siguiente cálculo de la CGR, el incremento en el precio unitario, arrojó un sobrecosto de \$237 millones.

Cuadro No. 77  
Cálculo de sobrecostos de almuerzos – II semestre 2015 (Cifras en millones de pesos)

Valor por Almuerzo según Facturas del Operador		2.756	108,8%
Valor por Almuerzo según Convenio 806 de 2014		1.320	
Valor de los Almuerzos a precios del Convenio MEN	(164.713 almuerzos * \$1.320,00)	217	
Valor de los Almuerzos Facturado por Operador	(164.713 almuerzos * \$2.756,00)	454	
<b>Valor facturado de más por el operador</b>		<b>237</b>	

Fuente: Facturas, comprobantes de egresos y papel de trabajo comparativo

De acuerdo con las órdenes de pago, los comprobantes de egreso y las actas de pago, del valor total de las facturas por \$454 millones, el 47,8% corresponde a recursos de la cofinanciación del MEN, como se presenta a continuación:

Cuadro No. 78  
Órdenes de Pago Contrato 310.16.01.43 de 2015 (Cifras en millones)

ORDENES DE PAGO CONTRATO No. 310.16.01.43 de 2015						
No. Orden de Pago	Fecha	Valor	Fuentes			
			Cof. Nacional	SGP - A. E.	SGP - O. Sect.	Recurso Propio
3252	07/10/2015	831	242	354	21	214
<b>4287</b>	<b>09/12/2015</b>	<b>322</b>	<b>85</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>237</b>
4132	23/06/2015	900	900	0	0	0
<b>4655</b>	<b>22/12/2015</b>	<b>132</b>	<b>132</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
4554	22/12/2015	327	0	0	327	0
<b>Total Ordenes de Pago</b>		<b>2.512</b>				
Sumas		<b>454</b>	<b>217</b>	Cofinanciación Nacional MEN		
			<b>47,8%</b>			

Fuente cálculo de la CGR

CDMPROBANTES DE EGRESO II SEMESTRE			ACTAS DE PAGO			
No. Compr. Egreso	Fecha	Valor	No. Acta	Fecha	Periodos	Valor
3262	15/10/2015	831	2	01/10/2015	julio - agosto	831
4161	03/12/2015	900	3	23/11/2015	sept. - octubre	900
<b>4256</b>	<b>11/12/2015</b>	<b>322</b>	<b>4</b>	<b>23/11/2015</b>	<b>ago-sept-octub</b>	<b>322</b>
<b>4588</b>	<b>31/12/2015</b>	<b>132</b>	<b>5</b>	<b>10/12/2015</b>	<b>noviembre</b>	<b>132</b>
4589	31/12/2015	327	6	10/12/2015	noviembre	327
		<b>2.512</b>				<b>2.512</b>

Fuente cálculo de la CGR

Así las cosas, el valor evidenciado como sobre costo por \$237 millones, corresponde a Recursos MEN por \$113 millones, equivalentes al 47,8% y el 52,2% restante, a recursos propios del municipio por \$123 millones.

Es importante aclarar, que el gramaje de las raciones de almuerzo contratadas y pagadas al operador, no difieren entre la minuta patrón del MEN y la minuta que hizo parte del convenio de asociación.

La situación descrita, obedece a deficiencias en la planeación y etapa contractual del convenio, que impiden mejorar la calidad de los servicios del programa y/o aumentar su cobertura; revelando una gestión fiscal antieconómica ejercida por los funcionarios que participaron en las etapas precontractual y contractual del modificatorio de adición al Convenio de Asociación No. 310.16.01.43 del 23 de junio de 2015.

Lo expuesto, genera lesión al patrimonio público, conforme lo establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000<sup>49</sup> por \$237 millones, al trasgredir los principios de

<sup>49</sup> Ley 610 de 2000 Artículo 6 "Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal

economía y responsabilidad que rigen la función administrativa, establecidos en art. 209 de la C.P. y los artículos 23 y 26 numeral 3º del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>50</sup>.

Igualmente, la Ley 42 de 1993 en el artículo 8º establece que: "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<sup>51</sup>

El municipio de Tuluá en su respuesta establece que *"Para la implementación de la estrategia de Jornada Única, el municipio estableció como base inicial el servicio suministrado en la modalidad almuerzo para las sedes educativas focalizadas por el Ministerio de Educación Nacional en el marco del Adicional número 01 al contrato 514 de 2014 celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia donde se dio inicio al piloto de la Jornada Única en varios municipios del Valle del Cauca, incluido Tuluá. Es así como el municipio acogió el precio histórico del suministro de los almuerzos (\$2.681 año 2014) establecido por el MEN, más el incremento del IPC del 2.8%, es decir \$2.756 de valor final de los complementos tipo almuerzo. (Anexo 7 adicional 01 al contrato 514). En aras de asegurar la calidad de los almuerzos, el valor de las raciones se cofinanció con \$1.320 de aportes del MEN y \$1.436 aportados por el Municipio (año 2015) por ración según minuta patrón implementada en la vigencia anterior y determinada por el Ministerio de Educación Nacional".*

Es claro que el adicional 01 del contrato 514 de 2014 suscrito entre el MEN y la Fundación Prodesarrollo Comunitario Acción por Colombia, se celebró como una prueba piloto de la Jornada Única, donde se introdujo un costo unitario por almuerzo de \$1.681 para 2014. No obstante lo anterior, el MEN celebró en

---

*antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público*

<sup>50</sup> Ley 80 de 1993: "**Artículo 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.**" Subrayado fuera de texto

<sup>51</sup> "**Artículo 118: DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL.**

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

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

convenio interadministrativo 806 de 2014, en cuyo adicional No. 02 suscrito el 22 de junio de 2015, la Cláusula Primera adicionó el valor del Convenio 806 en \$386,5 millones, destinados al suministro de 3.115 almuerzos con un costo unitario de \$1.320.00 durante 94 días, para los estudiantes focalizados en la ampliación de la primera fase de Jornada Única. Adicionalmente, se tiene que, en las mismas condiciones de tiempo, modo y lugar el MEN suscribió el 20 de enero de 2015, con el proveedor ABASTICOOP, el contrato N°183 por \$10.025,7 millones y un contrato adicional por \$3.885,5 millones, para un total de \$13.911,2 millones, con el fin de suministrar 86.043 complementos alimentarios diarios, a los beneficiarios del PAE de las instituciones educativas oficiales, en los 34 municipios no certificados del Valle del Cauca, por un período de 180 días correspondiente al calendario académico, acordando los mismos valores del convenio que se tuvo como referente para este hallazgo.

Hallazgo con connotación fiscal por \$237 millones, correspondiente a Recursos MEN por \$113 millones y \$123 millones con recursos propios, con base en lo establecido en la Ley 610 de 2000<sup>52</sup>, y Ley 42 de 1993, 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 3° del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>53</sup>. En consideración al origen de los recursos involucrados, se dará traslado a la Contraloría Municipal de Tuluá, lo correspondiente a su competencia.

Así mismo, presenta presunta incidencia disciplinaria, conforme lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 35. Manipuladoras (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, en el artículo 1, punto 4, numeral 4.3.1.1, establece que: *“El operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso,*

<sup>52</sup> Ley 610 de 2000 Artículo 6 *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público*

<sup>53</sup> Ley 80 de 1993: *“Artículo 23.- De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.” Subrayado fuera de texto*

desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos.

En el literal “b) se establece “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 adicionen, modifiquen o sustituyan)”

Los lineamientos, establecen también, la “Relación mínima de manipuladores de alimentos necesarios por número de raciones atendidas bajo modalidad Ración Preparada en Sitio”, así:

1 a 75 raciones	De 76 a 150 raciones	De 151 a 300 raciones	301 a 500 raciones	501 a 750 raciones	751 a 1.000 raciones	1.001 a 1.500 raciones
1	2	3	4	5	6	7

El Numeral 4.3.3.1, contiene los criterios, en relación con el manejo higiénico sanitario.

La Ley 1474 de 2011 en el artículo 84, donde establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores señala que: “La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

En la ejecución de los contratos del PAE vigencia 2016, se evidenció incumplimiento de obligaciones por parte del operador frente al tema de las manipuladoras. Los aspectos observados son:

- El número de manipuladoras que debe contratar en cada Institución Educativas acorde con los lineamientos, no se cumple, tal y como se evidenció en las visitas efectuadas por la CGR entre el 22-24 de agosto de 2016.

Cuadro No. 79  
Comparativo número de Manipuladoras por ración 2016

NOMBRE SEDE	NUMERO DE CUPOS	MANIPULADORAS SEGÚN LINEAMIENTO	MANIPULADORAS SEGÚN VISITA CGR
IE Julia Restrepo – Sede Santa Clara	277	3	2
IE Gimnasio del Pacífico – Sede Julia Becerra	313	4	2
IE Técnica La Marina – Sede Principal	376	4	3
IE Técnica La Marina – Sedes José Antonio Páez y María Auxiliadora	172	3	2
IE Jovita Santa Coloma – Sede Dámaso Zapata	539	2	2
<b>Totales</b>		<b>16</b>	<b>11</b>

Fuente: Actas de visita

En la sede principal de la IE Agua Clara, las dos manipuladoras no visten con la dotación adecuada para la manipulación de alimentos; una de ellas usa ropa de calle.

Estos hechos obedecen a falencias en el seguimiento y control tanto de los CAE como del ente territorial, para que se cumplan los lineamientos que deben surtirse en las diferentes etapas por parte del operador.

Además del incumplimiento de la normatividad, estos hechos limitan la eficiencia y eficacia de las labores de las manipuladoras, y afecta las condiciones de higiene.

En su respuesta, el municipio argumenta que mantiene constante vigilancia a la operación del servicio a través de un coordinador y supervisores, para garantizar la eficiencia del PAE, acorde con la Resolución 16432 de octubre 2 de 2015-Lineamientos. Manifiesta que frente al número de manipuladoras, estas se encuentran asignadas acorde con la capacidad de la infraestructura de las cocinas, con el objeto de minimizar riesgos para ellas y maximizar la calidad del servicio. Expresa la ET que para algunas Sedes, se solicitó al operador la contratación del personal completo puesto que hay espacios suficientes para su labor. Anexa oficios de veedores y coordinadores de las sedes educativas, quienes dan fe en cuanto a la suficiencia de las manipuladoras existentes. Anexa también plan de mejora del operador de la evidencia de contratación de nuevo personal para estas las sedes. Igualmente anexa solicitud al MEN de autorización para ser eximidos del cumplimiento de este lineamiento, en las sedes educativas que no cuentan con espacios suficientes para la cantidad de manipuladoras exigidas. Frente al caso de la IE donde se evidenció la falta de dotación, argumenta que se debió a la reciente vinculación de la manipuladora, anexa acta de entrega del uniforme por parte del operador, dentro del plan de mejora.



Si bien es cierto en las instituciones visitadas por la CGR, se observó que el número de manipuladoras contratadas es suficiente para brindar un servicio con calidad, oportunidad y eficiencia, al no contratar la cantidad que establecen los lineamientos del MEN, el operador estaría incurriendo en incumplimiento de la norma.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

**Hallazgo No. 36 Infraestructura, Dotación de equipos y Elementos Necesarios (D).**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4:

*4.3.3.4. Equipo, menaje y dotación: Los equipos, utensilios y menaje deben estar fabricados en materiales resistentes al uso y a la corrosión, así como a la utilización frecuente de los agentes de limpieza y desinfección, y demás consideraciones que exija la normatividad sanitaria vigente. Los equipos, menajes y dotación requeridos estarán dados de acuerdo con la modalidad de la ración y deben ser suministrados por la Entidad Territorial.*

*Modalidad Ración Preparada en Sitio: El comedor escolar deberá contar en cada punto de preparación y distribución con un inventario mínimo de equipos, menaje y utensilios que aseguren la operación y la conservación de la calidad e inocuidad de los alimentos del PAE, de acuerdo con las Tablas contenidas en el "Anexo número 2 – Fase de Alistamiento, Equipos, Dotación e Implementos de Aseo", los cuales deben ser suministrados por la Entidad Territorial.*

En la ejecución del contrato del PAE 2016, se evidenció que dos (2) de las seis sedes visitadas presentan inconsistencias relacionadas con la infraestructura y dotación de equipos y elementos necesarios para el almacenamiento de los insumos y el suministro de las raciones a los estudiantes.

- Así por ejemplo, en la sede Dámaso Zapata de la IE Jovita Santa Coloma, a pesar de tener Jornada Única, no existe un lugar acondicionado como comedor, los estudiantes deben ingerir los alimentos en diversos sitios de la institución.
- Otros casos son los que se evidenciaron en la sede Santa Clara de la IE Julia Restrepo, donde no existe un sitio acondicionado como bodega para el almacenamiento de los insumos y productos utilizados en la preparación de los

alimentos, éstos se encuentran ubicados dentro del área ocupada por la cocina, sin que exista el debido aislamiento. De igual manera, en la sede no hay señalización ni delimitación de las áreas del servicio de alimentación; los basureros se encuentran ubicados junto al área de almacenamiento de los suministros; el restaurante no cuenta con la licuadora industrial. No aparece publicada en el comedor la ficha técnica de información del PAE.

Lo anterior obedece a deficiencias en la supervisión del programa, por parte del ente territorial y del CAE de la institución Educativa. Debido a esto se afecta la calidad en la prestación del servicio y la de los alimentos que se deben suministrar a los estudiantes dentro de las normas de higiene y salubridad.

En la respuesta, el municipio de Tuluá explica que lo primero a tener en cuenta es que las sedes educativas llevan más de 30 años de construcción, no se construyeron con cocinas o comedores ya que no se les suministraba alimentación a los estudiantes. Solo a partir del año 2014, cuando el MEN entregó a las ETC la responsabilidad del PAE, se empezó a realizar construcciones, adecuaciones, mejoras a los espacios para brindar un mejor servicio. En el presente año, el Alcalde firmó el Convenio interadministrativo Específico número 0934 de 2016 con el MEN , cuyo objeto es “CONVENIO ESPECÍFICO PARA EL DESARROLLO DE LAS GESTIONES NECESARIAS QUE POSIBILITEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA QUE CONTRIBUYAN A LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE JORNADA ÚNICA para construir nueva infraestructura de las sedes educativas y contribuir a la implementación de la Jornada Única donde se incluyen la construcción de cocinas y comedores. (Anexo 3 Convenio municipio- MEN). Lo presentado en la sede Santa Clara fue un caso atípico suscitado por una reparación locativa programada en la época de la Actuación. Igualmente se hizo la reubicación de las canecas de residuos para garantizar la inocuidad o contaminación de los alimentos y la entrega de una licuadora industrial por parte del operador (Ver Anexo 1: Plan de mejora).

A pesar de que el municipio tiene razón, cuando argumenta que la inexistencia de comedores radica en la antigüedad de las construcciones de las instituciones, es evidente que los lineamientos del MEN establecen que para que una institución educativa suministre las raciones preparadas in situ, debe contar con comedores escolares debidamente acondicionados y dotados.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### Hallazgo No. 37. Beneficiarios del PAE no Registrados en el SIMAT (D)

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

El Decreto 1075 de 2015, en el Artículo 2.3.6.2, establece en el literal a: "*Artículo 2.3.6.2. Objetivos del Sistema de Formación del Sector Educativo. El Sistema de Información del Sector Educativo tiene como objetivos fundamentales los siguientes: a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;...*"

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

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

En el municipio de Tuluá al efectuar cruce entre la información reportada por la entidad, las instituciones educativas y el SIMAT; se encontraron inconsistencias, tales como:

- Mediante el criterio de búsqueda por N° de Identificación, Primer Apellido, Segundo Apellido, Primer Nombre y Segundo Nombre, se realizó el cruce de la base de datos de los niños registrados en la estrategia PAE, del Municipio de Tuluá, con la base de datos de los niños matriculados en el SIMAT, vigencia 2016, correspondiente a las instituciones educativas oficiales del municipio, no sin antes descontar las duplicidades detectadas en la BD del SIMAT. El resultado demostró que para el 2016, el 97% de los beneficiarios del PAE, reportados por el municipio de Tuluá como beneficiarios del PAE, están registrados en el SIMAT.

Cuadro No. 80  
Comparativo Estrategia PAE registrados SIMAT

Año	Cantidad Listado Beneficiarios PAE Tuluá	Detallado Alumnos SIMAT	Duplicados por DOC, apellidos y nombres en SIMAT	Detallado Alumnos sin duplicados	Coincidencias por DOC, Apellidos y Nombres	% Beneficiarios PAE en SIMAT	Cantidad PAE no coinciden con SIMAT	% beneficiarios PAE no estan en SIMAT
2016	23.481	32.517	21	32.496	22.760	97%	721	3%

Fuente: Bases de datos Estrategia PAE Tuluá Y Bases de datos SIMAT Tuluá 2016.

- El anexo 13A del SIMAT, correspondiente al Municipio de Tuluá, registra las estrategias de permanencia con las que se benefician los estudiantes, entre ellas, la del programa de alimentación escolar PAE. Este anexo, obtenido directamente del Sistema de Matrículas SIMAT, se genera con un error según informa la plataforma, sin embargo, el archivo descargado puede abrirse y leer su contenido. Esta situación genera desconfianza en su contenido, por falta de consistencia, lo cual no permite tener seguridad de que la información corresponda a la totalidad del reporte. Con esto se observan debilidades en la generación del mismo, afectando la consulta y evaluación de la información correspondiente a las estrategias configuradas para los estudiantes en este municipio.

Estas inconsistencias tienen origen en la falta de actualización, verificación y validación de la información de las BD, de los estudiantes beneficiarios del programa, afecta la calidad, confiabilidad y consistencia de la información, alterando la estadística de la población educativa oficial, lo cual impide una focalización real, en el municipio de Tuluá.

La Entidad presentó en su respuesta el resultado de las verificaciones adelantadas, según las cuales, los estudiantes titulares del derecho del programa PAE, sí se encuentran registrados en el SIMAT.

No obstante lo anterior, una vez validadas las verificaciones presentadas por la entidad, se presenta los siguientes resultados:

- *Validación 1: Estudiantes reportados como no coincidentes y que al ser verificados en las dos bases de datos SIMAT (detallado alumnos) – PAE si cruzan con las 5 variables (Documento, Nombres, Apellidos)*

De los 1.072 registros no coincidentes, se procedió a realizar una verificación únicamente por número de identificación con el fin de detectar casos como los mencionados por la Entidad.

Se encuentra en desarrollo de este ejercicio, que 359 registros coinciden por número de identificación en las dos fuentes (PAE, detallado de alumnos SIMAT). De estas coincidencias, realizando una revisión uno a uno, se encuentra que en algunos casos los registros coincidentes se diferencian por una letra, espacio adicional o la forma de escribir de uno de los nombres o apellidos, lo que puede responder a un error de digitación entre las dos fuentes de información comparadas. En otros casos, el número de identificación coincide pero los nombres y apellidos son diferentes, lo que hace inferir que se usó un número de identificación no válido, en por lo menos, alguna de las fuentes.

De los 359 registros coincidentes, se sustraen 347 que fueron validados como coincidentes, una vez hecha la verificación individual de cada caso. Los 12 registros que pertenecen a coincidencias de número de documento pero diferencia total en nombres y apellidos, permanecen en el hallazgo.

- *Validación 2: Estudiantes reportados como no coincidentes y que al realizar el cruce con las variables nombres y apellidos se encuentran vinculados a la ETC. Se valora la información aportada como prueba en la respuesta, encontrando lo siguiente, que se eliminan 3 registros de la cantidad de estudiantes no coincidentes, el resto permanece...*
- *Validación 3: Estudiantes reportados como no coincidentes que se [sic] después del corte de focalización del PAE (08 de agosto de 2016) se encuentran retirados o vinculados a otra ETC por tanto no cruzaron. De este se retira uno atendiendo que se encuentra en otra institución, cuatro registros no se relacionaron entre los casos no coincidentes. Por esta razón, esta situación no disminuye los casos evidenciados en el hallazgo.*
- *Validación 4: Estudiante reportado como no coincidente que no cruzó porque al pasar el reporte a Excel se eliminan los ceros a la izquierda.*

Cabe anotar que la fuente PAE suministrada para la comparación, no contiene registros cuyo número de identificación tenga ceros a la izquierda por lo tanto, la situación mencionada no tiene lugar, ya que estos, no debían ser tenidos en cuenta para realizar la consulta que produjo los resultados. Si los ceros a la izquierda no se hubieran quitado al pasar a Excel, se hubiera presentado un registro no coincidente. Sin embargo, como se menciona, el caso presentado por la Entidad corresponde a un registro que se comunicó como coincidencia y por lo tanto no afecta el hallazgo.

Del análisis total realizado, se hicieron los ajustes correspondientes. En total, se redujo en 351 registros; los casos de no coincidentes pasaron de 1.072 registros PAE no encontrados en SIMAT a 721 registros.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en los Decretos 1526 de 2002, y 1075 de 2015, la Resolución 166 de 2003, artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

## **5.5 MUNICIPIO DE PALMIRA**

El Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Palmira suscribieron el Convenio Interadministrativo 818 de 2014, por valor de \$1.658 millones, cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar el Programa de Alimentación Escolar – PAE de acuerdo con los lineamientos técnico administrativos anexos de éste...”*, para el suministro de 16.990 complementos alimentarios, durante 98 días durante el primer semestre de 2015. Se pactó un aporte de \$193 millones destinados a la ejecución del programa en la vigencia 2014 y un aporte de \$1.465 millones, destinados a la ejecución del programa en la vigencia 2015 y se acordó la destinación de \$42 millones para la contratación de personal de apoyo y/o supervisión e interventoría y el aporte del Municipio de Palmira como la conformación de un equipo de por lo menos dos personas, uno de ellos un profesional de ingeniería de alimentos.

El convenio MEN No. 818 de 2014, se adicionó en \$1.526 millones, para atender 16.990 cupos de complementos alimenticios a razón de \$971 entre el 07 de julio y el 23 de noviembre de 2015 y destinar \$41.8 millones a la contratación de personal de apoyo y/o supervisión e interventoría.

El valor total del convenio y su adicional fue de \$3.185 millones, de los cuales se ejecutaron \$3.074 millones, siendo el valor de las inejecuciones o recursos para devolver al MEN de \$111 millones, según informe de inejecuciones entregado por el municipio.

Si bien el convenio se suscribió en el 2014, su ejecución para el 2015 se llevó a cabo a través de los siguientes contratos:

Cuadro No. 81  
 Convenio MEN-Municipio de Palmira Vigencia 2015 (Cifras en millones)

CONVENIO /CONTRATO	NOMBRE CONTRATISTA	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACION	COBERTURA	VALOR RACION	VALOR CONTRATO	VALOR APORTE	VALOR EJECUTADO	INEJECUCIONES
818-2014	MEN-ALCALDIA DE PALMIRA	19/01/2015	30/06/2015	16990	971	1.659	1.617	1.617	0
		06/02/2015	31/07/2015	APOYO			42	42	0
818 ADICIONAL 1	MEN-ALCALDIA DE PALMIRA	13/07/2015	23/11/2015	16990	971	1.527	1.485	1.374	111
		03/08/2015	11/12/2015	APOYO			42	42	0
<b>TOTALES 2014</b>						<b>3.186</b>	<b>3.186</b>	<b>3.074</b>	<b>111</b>
MP-09-2015	CORPORACION	19/01/2015	30/06/2015	14000	906	2.919	12.985	1.298	0
ADICIONAL	HACIA UN	03/07/2015	31/07/2015	14000	906	409	231	231	0
MP-518-2015	VALLE	13/07/2015	23/11/2015	14000	971	2.219	965	942	22
<b>TOTALES 2015</b>						<b>5.547</b>	<b>14.181</b>	<b>2.472</b>	<b>22</b>

Fuente: Convenio y contratos suscritos Municipio de Palmira

### 5.5.1. Ejecución presupuestal

El informe de inejecuciones para la vigencia 2015 suministrado por el municipio de Palmira, señala que con el Convenio No. 818 de 2014 y su adicional por \$1658 millones y \$1.526 millones respectivamente, se ejecutaron recursos por \$3.074 millones, quedando como inejecuciones \$111 millones para devolver al Ministerio.

Análogamente, los recursos de cofinanciación del Municipio de Palmira (incluyen recursos propios y recursos SGP) para la ejecución de los contratos MP-09.2015 y su adicional fueron \$.1476 millones. Para el contrato MP-508.2015, fueron \$942 millones, el valor de cofinanciación del municipio fue \$22 millones.

La ejecución presupuestal por fuentes de financiación para el programa PAE Municipio de Palmira, vigencia 2015 y primer semestre de 2016 se resume en los cuadros siguientes:

Cuadro No. 82  
 Ejecución Presupuestal Programa PAE vigencia 2015 (Cifras en millones)

IDENTIFICACIÓN		FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPICIACIÓN INICIAL	APROPICIACIÓN FINAL	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
RUBRO	DESCRIPCIÓN								
31611	PERMENCIAAL SISTEMA EDUCATIVO	101 ICLD	1.313	1.313	1.313	1.298	1.298	0	0
		150 CONVENIO DE ALIMENTACION PAE			3.102	2.991	2.991	0	0
		215 PRESTACION DE SERVICIOS			691	436	436	0	0
		216 SGP ALIMENTACION ESCOLAR	424	437	437	385	385	0	0
		805 RECURSOS DEL BALANCE ALIMENTACION ESOLAR			15	299	299	0	0
<b>TOTALES</b>					<b>5.557</b>	<b>5.409</b>	<b>5.409</b>		

Fuente: Información diligenciada, Municipios Palmira

**Cuadro No. 83**  
**Ejecución Presupuestal Programa PAE, vigencia 2016. (Cifras en millones)**

IDENTIFICACIÓN		FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	CUENTAS POR PAGAR
RÚBRO	DESCRIPCIÓN		INICIAL	FINAL				
31611	PERMANENCIA AL SISTEMA EDUCATIVO	101 ICLD	2.774	3.346	3.346	1.609	1.283	0
		138 RECURSOS BALANCE COFINANCIACION PAE	0	13	13	13	356	549
		164 RECURSOS BALANCE CONVENIO PAE	0	10	10	9		
		216 SGP ALIMENTACION ESCOLAR	450	440	440	180		
		805 RECURSOS BALANCE ALIMENTACION	0	27	27	27		
		164 RECURSOS BALANCE CONVENIO PAE	0	4.309	4.309			
31614	PERMANENCIA EDUCATIVA EN EL SISTEMA EDUCATIVO PAE JORANDA REGULAR	157 ALIMENTACION ESCOLAR PAE REGULAR 2	0	1.411	1.411			
		215 PRESTACION DE SERVICIOS	0	350	350	350		
TOTAL			3.223	9.906	9.986	2.188	1.639	649

Fuente: Información diligenciada, Municipios Palmira

### 5.5.2 Contratación

En el cuadro siguiente se presenta la información correspondiente a la contratación suscrita en desarrollo del Programa de Alimentación Escolar PAE vigencias 2015 y primer semestre del 2016, objeto de esta actuación adelantada en las instituciones educativas urbanas y rurales del Municipio de Palmira, con cargo a los recursos SGP, convenios MEN y Recursos Propios ICLD Municipio de Palmira.

**Cuadro No. 84**  
**Contratación Programa PAE 2015 y Primer Semestre de 2016 (Cifras en millones)**

VIGENCIA	No. DE CONTRATO	OPERADOR	REPRESENTANTE LEGAL	VALOR INICIAL	No CUPOS	DIAS DE EJECUCIÓN
2015	MP-09.2015 complementos	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO 80029170-0	GUILLERMO ALBERTO GÓMEZ URIBE Cc 16790987	2.919,26	30.990	117
	ADICIÓN MP-09.2015 complementos	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO 80029170-0	GUILLERMO ALBERTO GÓMEZ URIBE Cc 16790987	408,54		
	MP-508.2015 complementos	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO 80029170-0	GUILLERMO ALBERTO GÓMEZ URIBE Cc 16790987	2.218,97	30.990	70
TOTAL CONTRATADO vigencia 2015				5.546,76		187
2016	MP-010.2016 complementos	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO 80029170-0	GUILLERMO ALBERTO GÓMEZ URIBE Cc 16790987	1.287,00	30.000	39
	MP-278.2016 complementos	UNIÓN TEMPORAL PALMIRALIMENTOS 90096632-1	JUAN MANUEL ROJAS ROJAS 16782155	4.309,20	30.000	113
	ADICIÓN MP-278.2016 de 22 agosto 2016 almuerzos jornada única	UNIÓN TEMPORAL PALMIRALIMENTOS 90096632-1	JUAN MANUEL ROJAS ROJAS 16782155	591,14	4.226	
TOTAL CONTRATADO vigencia 2016				6.187,34		152

Fuente: Contratos del Municipio de Palmira y Soportes de Ejecución.

El contrato No MP-278.2016 se adicionó el 22 de agosto para el suministro de 4226 raciones de almuerzos por 62 días a partir de la firma del acta de inicio y durante el término de ejecución pactado en el contrato inicial, por lo tanto el valor de \$591,1 millones afecta la cantidad de raciones y el tipo de raciones, mas no el término pactado para la ejecución. Sin embargo, tanto el contrato inicial como su



adicional, finalmente serán ajustados en el número de días, al término que de la ejecución real.

Para los contratos relacionados se verificaron selectivamente los pagos contra los soportes de ejecución que entregó el Municipio de Palmira, los cuales incluyen informes del operador soportados por las certificaciones mensuales de recibido de las instituciones educativas, las remisiones, actas de entrega de menaje y dotaciones, facturas de compra, certificaciones de fumigación, informes de interventoría e informes de supervisión. La verificación se centró en el cruce del valor de los comprobantes de pago con las certificaciones de las raciones recibidas suscritas por los establecimientos educativos y su consolidado y en la revisión de los informes de interventoría y supervisión.

En el cuadro siguiente, se consolidan los pagos efectuados a los contratistas por fuentes de recursos, los recursos del balance por cada una de las fuentes se incluyen en el correspondiente valor consolidado.

Cuadro No. 85  
Pagos contratos de suministro PAE Vigencia 2015 y primer semestre de 2016  
(Cifras en millones)

CONTRATO	CONTRATO		ADICIÓN		FUENTES			VALOR BRUTO PAGADO
	FECHA INICIO	VALOR INICIAL	FECHA INICIO	VALOR	SGP	MEN	RP	
MP-09.2015	15-ene-15	2.919	03-ago-15	409	178	1.848	1.298	3.324
MP-508.2015	23-jul-15	2.219			942	1.143	0	2.085
TOTAL 2015								5.409
MP-10.2016	15-feb-16	1.283					1.283	1.283
MP-278.2016	16-may-16	4.309	05-sep-16	591	549	356	0	905
TOTAL 2016								2.188

Fuente: Pagos reportados Municipio de Palmira

A la fecha de las visitas de la CGR, (5 al 9 de septiembre de 2016), el contrato MP278-2016 se encontraba en ejecución y se dio inicio a su adicional para la atención de 4226 cupos almuerzos en la Jornada Única. En el cuadro anterior, se consolidan los pagos por contrato y por fuente presupuestal hasta el 30 de junio de 2016.

#### Contrato de suministro No MP-09-2015

La selección se llevó a cabo mediante proceso de licitación pública No MP-.SE-LP-PS-44-2014 y el contrato se suscribió el 12 de febrero de 2015, por valor de \$2.919,2 millones, teniendo como fuentes presupuestales recursos del Ministerio de Educación Convenio 150 de Alimentación Escolar y Recursos Propios Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Los estudios previos establecieron el valor de la

ración en \$971 para un término inicial de 100 días. El 3 de agosto de 2015 se suscribió el contrato adicional por valor de \$408,5 millones con el cual se cubrió un período total de 116 días calendario escolar, de acuerdo con los soportes de ejecución y pago.

#### Contrato de suministro No MP-278-2016

Contrato suscrito el 03 de mayo de 2016, entre el Municipio de Palmira y la UNIÓN TEMPORAL PALMIRALIMENTOS (constituida por la FUNDACIÓN FOMENTO SOCIAL y la FUNDACIÓN COLOMBIA UNA NACIÓN CÍVICA), para el suministro de 30.000 raciones diarias de complementos alimenticios modalidad de preparados en sitio e industrializados, jornada de la mañana y tarde, niños, niñas y adolescentes validados en la matrícula SIMAT de los establecimientos oficiales período lectivo 2016 de conformidad con el proceso de Licitación Pública No MP-SE-LP-PS-002-2016, los estudios previos, Resolución de adjudicación No 003 de 25 de abril 2016, la propuesta presentada por el contratista, documentos que hacen parte integral del contrato.

El contrato se encuentra en ejecución. De acuerdo con los estudios previos, calendario escolar, acta de inicio y soportes de ejecución, dio inicio a la prestación del servicio el 16 de mayo de 2016, su período de ejecución será de 113 días del calendario escolar. El plazo inicial según los estudios previos había sido establecido en 133 días y el valor de la ración complemento alimenticio en \$1.100. El valor de la ración en la propuesta del contratista fue de \$1.080.

Con el fin de garantizar la permanencia en el sistema educativo y ajustarse a las estrategias de mejoramiento de la calidad educativa, el contrato fue adicionado en recursos y en su objeto mediante adición al contrato MP 278 de 22 de agosto de 2016, por valor de \$591 millones, para entregar 4.226 raciones a los estudiantes de los establecimientos educativos donde se está implementando la jornada única por 62 días calendario escolar contados a partir de su acta de inicio. Esta adición contractual contó con el aval de la Secretaría de Educación y la firma interventora FUNCOL. Como parte integral del contrato se suscribió el Acta de Acuerdo entre las partes del 11 de agosto de 2016, donde se soporta el valor de los suministros requeridos, se establece el valor de las raciones, se fija las minutas, según establece el texto contractual. No obstante, el documento no fue entregado.

Teniendo en cuenta que el período objeto de evaluación es la vigencia 2015 y el primer semestre de 2016, y que su ejecución recién inició, el contrato adicional no se evaluó.

### Hallazgo No. 38. Modalidad de Selección (D).

El Consejo de Estado, mediante Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007<sup>54</sup>, señala que se debe imponer el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.

De otro lado, el artículo 2.3.10.3.1, del Decreto 1852 de 2015<sup>55</sup> establece que el Ministerio de Educación Nacional, dictará los estándares y condiciones mínimas para la operación del Programa de Alimentación Escolar, los cuales son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, actores y operadores del programa.

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015, *“Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE)”*, señala en el numeral 4.2. *Contratación del Operador*, que *“Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.”* (Subrayado fuera de texto)

La Ley 1150 de 2007, en el artículo 2, establece las reglas, bajo las cuales se deben aplicar las diferentes modalidades de contratación, señalando que la escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública y excepcionalmente a través de contratación directa, a excepción de los casos descritos en el inciso primero del literal c), numeral 4, modificado por el Artículo 92 de la Ley 1474 de julio de 2011.

La Procuraduría General de la Nación, ha señalado, en fallo de segunda instancia<sup>56</sup>, indicó que: *“...Precisamente la regla especial contenida en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 es una de las excepciones contempladas en las citadas Leyes 80 y 1150, por eso no se puede convertir en la regla general como lo pretende la defensa, pues aquella se circunscribe a las circunstancias especiales, únicas y excepcionales allí regladas, precisamente el celo no solo del constituyente sino del legislador en asegurar que se contrate a una entidad de reconocida experiencia e idoneidad, debidamente*

<sup>54</sup> Expediente número 15324, Consejero Ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez, actor Rubén Pérez Romero CONTRATACIÓN ESTATAL - Principios / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA - Bases / PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

<sup>55</sup> Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015 "Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE"

<sup>56</sup> SALA DISCIPLINARIA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil catorce (2014). 161 – 5829 (IUS 2013 – 179952)

*demostrada, con el lleno de otros requisitos que no viene al caso tratar, por no ser del resorte de esta investigación.”*

En el mismo sentido y también en fallo de segunda instancia<sup>57</sup>, se señala que: *“LICITACIÓN PÚBLICA-El implicado debía acogerse a esta figura como procedimiento de selección ...En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto. (...) debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado.”* (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 34, de la Ley 734 de 2011 “Deberes de los servidores públicos”, señala que: *“La función administrativa y lo establecido en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993 indican los principios que rigen en las actuaciones contractuales de las entidades estatales, como son el de transparencia, economía y responsabilidad. Los principios antes citados, son el pilar fundamental de la contratación pública, de ahí que, en virtud de los principios de eficiencia y transparencia, por regla general la escogencia del contratista de la administración pública, se hará a través de licitación pública, en garantía de la selección objetiva, salvo las excepciones previstas por la Ley.*

El municipio de Palmira, el 5 de febrero del 2016, suscribió por un término de 39 días, el Convenio de Asociación MP-10-2016, con la Fundación no gubernamental de carácter privado sin ánimo de lucro “CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO”, por \$1.320,7 millones, con el objeto de: *“aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros para el suministro de un complemento alimentario a 30.000 estudiantes en la modalidad de ración preparada en sitio / complemento y tarde a los niños y niñas y adolescentes validados en la matrícula oficial SIMAT, en los establecimientos educativos oficiales durante el período 2016”,* mediante contratación directa, sin que mediara convocatoria que garantizara la pluralidad de ofertas.

<sup>57</sup> Sala Disciplinaria Procuraduría General de La Nación. Bogotá O.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil trece (2013). 161 – 5573 (IUS 2012 – 331296)

Cuadro No. 86  
Convenios suscritos 1 semestre 2016 (Cifras en millones)

CONVENIO	OPERADOR	VALOR	VALOR MUNICIPIO	APORTE OPERADOR
Convenio de asociación MP-10-2016	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO	1.320,7	1.287	33,7

Fuente. Contratos suscritos Municipio de Palmira

La administración municipal, se fundamentó en lo preceptuado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 209 y 355 de la CP, entre otras, cuando ha debido acogerse a la licitación pública, como modalidad de selección que de acuerdo con el Estatuto General de Contratación Pública, garantiza la transparencia y selección objetiva, desconociendo los postulados legales.

Además, la Administración Municipal, establece en la cláusula segunda "*Obligaciones de las partes*", que el asociado, debe cumplir con los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN versión abril del 2015, cuando la norma vigente al momento de la contratación era la Resolución 16432 de octubre de 2015, la cual contiene cambios sustanciales, frente a los mínimos que debe cumplir el operador en sus obligaciones.

Es importante citar como referencia la contratación que, en iguales condiciones de mercado, tiempo y lugar, llevó a cabo el mismo municipio de Palmira inmediatamente después, a través de licitación pública MP-SE-LP-PS-002--2016, para la prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas y adolescentes escolarizados en las áreas rural y urbana del municipio de Palmira acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 87  
Convenios suscritos 1 semestre (Cifras en millones de pesos)

MODALIDAD	No. DE CONTRATO	OPERADOR	REPRESENTANTE LEGAL	VALOR INICIAL	No CUPOS	DIAS
CONVENIO	MP-010.2016 complementos	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO	GUILLERMO ALBERTO GOMEZ URIBE	1.287	30.000	39
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	MP-278.2016 complementos	UNIÓN TEMPORAL PALMIRALIMENTOS	JUAN MANUEL ROJAS ROJAS	4.309	30.000	113
	ADICIÓN MP-278.2016 de 22 agosto 2016 almuerzos	UNIÓN TEMPORAL PALMIRALIMENTOS	JUAN MANUEL ROJAS ROJAS	591	4.226	62
TOTAL CONTRATADO vigencia 2016				6.187		

Fuente. Contratos suscritos Municipio de Palmira

Esta situación se origina en las deficiencias de planeación del proceso contractual, por cuanto la modalidad de selección que debió orientar este proceso era aquella que garantizara la selección objetiva de la oferta más favorable para la entidad.

En ese sentido, el municipio de Palmira, al celebrar bajo la modalidad de contratación directa el Convenio de Asociación No. MP-10-2016, presuntamente infringió los principios de transparencia y responsabilidad, toda vez que no aplicó ninguna de las modalidades y causales de que trata el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, impidiendo la participación de otros oferentes y en consecuencia, la escogencia de la mejor oferta disponible.

El Municipio de Palmira establece en su respuesta que *“el Ministerio de Educación, a través de la Resolución No.16480 del 5 octubre de 2015 asigno el presupuesto para el PAE, con lo cual generó un desfase desde el punto de vista presupuestal de \$3.422.594.062, sobre lo proyectado para la vigencia 2016. Así las cosas, teniendo en cuenta, que la apropiación presupuestal correspondiente a la vigencia 2016, no garantizaba al inicio de la vigencia fiscal de manera suficiente, se estableció dentro del proceso de planeación para la ejecución de los recursos del programa, la alternativa legal de suscribir un convenio de asociación según lo consagrado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en consideración al sistema económico de esta tipología contractual, la cual, tiene como elemento esencial, aunar esfuerzos mediante aportes. De esta manera la Alcaldía de Palmira, garantizó al inicio de la vigencia fiscal 2016, el suministro de complemento alimentario a 30.000 escolares. Ahora bien, dentro de la etapa preparatoria para garantizar el suministro descrito, para el período restante de la vigencia fiscal 2016, la Alcaldía de Palmira apropió los recursos económicos necesarios para la atención del programa, en la suma de \$4.389.000.00 los cuales fueron apropiados de manera definitiva, en la suma de \$ 4.309.200.000.00 dentro de un período de ejecución de (133) días del calendario escolar de los meses de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre, según lo estipula el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 0278 DEL 03 DE MAYO DE 2016, el cual, dentro de la etapa precontractual fue adjudicado mediante la modalidad de selección de licitación pública.*

*Es de aclarar, que el precitado CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 0278 DEL 03 DE MAYO DE 2016, en su estructura contractual, contiene dentro de los elementos esenciales la contraprestación, es decir, se modificó el sistema de remuneración el cual, ya no consagraba la modalidad de aportes en los términos pactados del inicial CONVENIO DE ASOCIACIÓN MP 10 DE 2016, sino a la prestación de un servicios con contraprestación económica, decisión que se adoptó porque la Alcaldía de Palmira, para la fecha ya contaba con los recursos suficientes para la atención del programa, lo que permitía la remuneración al contratista en un ciento por ciento (100%), y teniendo en cuenta la cuantía contractual, la etapa de formación del contrato se adelantó mediante la modalidad de selección de licitación pública.*

*La anterior razón de conveniencia y oportunidad, y jurídica, justifican en debida forma el cambio de tipología, y los elementos esenciales propios de cada una de ellas, garantizando en todo momento además de la atención efectiva de los beneficiarios del programa, el respeto al principio de legalidad”.*

El municipio de Palmira expone en su respuesta básicamente que esta selección de modalidad de contratación obedeció a el desfase presupuestal para cubrir la

contratación y que acorde con lo consagrado en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, podían utilizar esta figura, sin embargo, para el caso que nos ocupa, la misma Procuraduría General de la Nación, sobre casos similares ya fallados, ha señalado que:

*“Retomando el marco jurídico de esta clase de convenios se tiene que el artículo 355 de la Constitución Política autorizó a las entidades estatales a través de sus representantes legales y con recursos de sus propios presupuestos, a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el plan de desarrollo correspondiente. A su vez, en ejercicio de esas específicas atribuciones otorgadas directamente por la Constitución Política, el Gobierno Nacional decidió expedir el Decreto 777 del año 1992...<sup>58</sup> (...)“En este orden, el servicio de restaurante escolar para 62.895 estudiantes de instituciones educativas del departamento del Casanare, representado en la preparación y distribución de almuerzos al mismo número de educandos, efectivamente hace parte de un proyecto formulado por la gobernación de dicho ente territorial a través de su secretaría de educación, el cual correspondía al giro normal de sus funciones referentes a la ampliación y sostenibilidad del servicio público educativo de dicho ente territorial, lo que le demandaba una contraprestación económica a su favor, en el sentido que la entidad estatal recibió el beneficio por el cual pagó, así indirectamente fuera la comunidad educativa la beneficiada con la ejecución del proyecto, a la vez que COMFACASANARE recibió los dineros con el cual procedió a subcontratar las obligaciones contraídas en el convenio. Por lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta el objeto acordado en el convenio 001 de 14 de mayo de 2012, el señor Nelson Ricardo Mariño Velandia debía adelantar una licitación pública como procedimiento de selección dadas las condiciones del contrato y la cuantía del mismo, conforme a lo previsto en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y demás normas que las reglamentan y adicionan, pues al existir una contraprestación directa a favor del departamento del Casanare, como en efecto ocurrió, ello quiere decir que el proyecto podía ejecutarse también por una empresa privada con ánimo de lucro dentro del marco de los principios de igualdad, transparencia y libre concurrencia que tienen todas las personas interesadas en intervenir en la actividad contractual del Estado”.* (Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, emitió el concepto de 24 de febrero de 2005 dentro del radicado 1.626 con ponencia de la Consejera Gloria Duque Hernández, en uno de sus apartes sostuvo que: *“(...) Como ya se indicó, el objeto de los contratos que autoriza el inciso segundo del artículo 355 Superior, se limita a la realización de actividades o programas de interés público que, conforme a los planes de desarrollo, adelanten instituciones privadas sin ánimo de lucro. Aquellos que generan una contraprestación directa a favor de la entidad contratante y los que tienen por objeto desarrollar proyectos específicos, corresponden al giro normal de las funciones propias de la entidad estatal, y por lo tanto, se tipifican dentro de cualquiera de las*

<sup>58</sup> Sala Disciplinaria Bogotá d. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) aprobado en acta de sala n.º 13 Bogotá d. C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014) aprobado en acta de sala n.º 13 p.d. Ponente: Dr. Juan Carlos Novoa Buendía- radicación: 161-5689 (iuc-d-2010-878-488501), asunto fallo segunda instancia.

modalidades de contratación de la ley 80 de 1993, debiendo sujetarse a los procedimientos allí previstos, en especial los de escogencia del contratista". (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, como se expuso en las fuentes de criterio, se desconocieron los fundamentos del Decreto 1852 de 2015, por medio del cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 único reglamentario del Sector Educación, que en el Artículo 2.3.10.3.7, numeral 7, establece la contratación para la provisión del servicio de alimentación escolar. Así mismo, el artículo 2.3.10.4.2, que señala como función del Ministerio de Educación Nacional, "Definir, proferir y actualizar los lineamientos técnicos administrativos del PAE los estándares y las condiciones mínimas para la ejecución del programa y la prestación del servicio que serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores, y en general los actores del programa independientemente de la fuente de recursos con la cual se financie (..)" (Subrayado fuera de texto).

En armonía con lo anterior, el 02 de octubre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el párrafo 4, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y los artículos 2.3.10.2.1, numeral 5.2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 de 2015. expidió los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE), que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, operadores y todos los actores de este programa, señalando que: "Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública." (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el **ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO**, de la norma precitada, establece que la ejecución del PAE que se encuentre en curso, mediante contratos y convenios finalizará bajo los lineamientos de "abril de 2015". La ejecución mediante contratos, convenios o acuerdos que vayan a suscribirse con posterioridad al 16 de septiembre de 2015, se regirán por el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015.

La Alcaldía de Palmira no hizo uso de las figuras jurídicas que le permitieran adelantar la modalidad de contratación directa y acudió a esta modalidad excepcional de contratación para evitar el proceso licitatorio, apartándose de las normas de orden público sobre la forma general de seleccionar al contratista y desconociendo la reglamentación (Decreto 777 de 1992) que excluye del ámbito de su aplicación a aquellos contratos que se celebran con personas privadas sin



ánimo de lucro, cuando aquellos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública o desarrolla proyectos específicos. En estos convenios, las personas jurídicas sin ánimo de lucro prestaron servicios que cualquier otra entidad hubiera podido prestar en un proceso contractual abierto.

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

De lo anterior se concluye que primero hubo una aplicación errada de la figura jurídica y que el ente territorial, suscribió en el primer semestre del año 2016, la contratación del PAE, bajo normas que ya habían sido modificadas y perdieron su vigencia, razón por la cual, no se aceptan los argumentos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo señalado en el artículo 34, de la Ley 734 de 2011.

### **Hallazgo No. 39. Inicio del Programa de Alimentación Escolar (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 3 numeral 3.3 Entidades Territoriales Certificadas Las entidades territoriales certificadas deben cumplir las siguientes funciones: 1.3) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia. En el mismo artículo 1, establece en el punto 4 numeral 4.2. Contratación del Operador: Las Entidades Territoriales que ejecuten los recursos presupuestales deben adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública.

El municipio de Palmira, mediante la Resolución No 2239 de 30 de septiembre de 2015, estableció el calendario académico "A" para las instituciones educativas oficiales que funcionan en el municipio de Palmira vigencia 2016. En el artículo segundo PERÍODO ESCOLAR, definió el inicio de las 40 semanas lectivas a partir del 18 de enero de 2016.

Para la vigencia 2016, la administración municipal no garantizó el suministro de la alimentación escolar de los niños, niñas y adolescentes del municipio de Palmira definidos como titulares de derecho, de acuerdo con la siguiente contratación

Cuadro. No. 88  
Convenios Palmira 2016

CONTRATO	OPERADOR	VALOR	PERÍODO	OBJETO
MP-10 -2016	CORPORACIÓN HACIA UN VALLE SOLIDARIO	1.287	15-02-2016 al 14-04-2016	Suministro de 30.000 raciones diarias preparadas en sitio a los niños, niñas y adolescentes validados en el SIMAT de las Instituciones Educativas oficiales del municipio de Palmira por 39 días calendario escolar.
MP-278-2016	PALMIRA ALIMENTOS	4.309	16-05-2016 AL 25-11-2016	Suministro de 30.000 raciones diarias preparadas en sitio a los niños, niñas y adolescentes validados en el SIMAT de las Instituciones Educativas oficiales del municipio de Palmira por 113 días calendario escolar.

Fuente: Contratos suscritos Municipios de Palmira

Como se puede observar, en los períodos comprendidos entre el 18 de enero y el 12 de febrero y del 15 de abril al 13 de mayo de 2016, no se les suministró alimentación escolar por un total de 40 días.

Lo anterior se presentó por falta de gestión del ente territorial y llevó a que no se garantizará la alimentación escolar de los niños, niñas y adolescentes, definidos como titulares de derecho desde el primer día durante 40 días hábiles.

Esta situación impacta negativamente, por la no prestación del servicio con las calidades nutricionales y términos requeridos por los niños, al no recibir los alimentos en las condiciones determinadas por el MEN e incide en cumplimiento del Programa de Alimentación PAE de *“garantizar el acceso a alimentos de calidad y en cantidad suficiente para un mejor desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes”*; de igual manera afecta el logro del cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, afectando el cumplimiento de los objetivos de disminuir la deserción escolar y el ausentismo.

El municipio manifiesta que *“debido a que el Ministerio no apropió oportunamente los recursos programados de acuerdo a las necesidades de cobertura, la participación de la nación dejó de ser mayoritaria en la apropiación y el alcalde saliente en cumplimiento de la ley 1483 de 9 de noviembre de 2011 que en el artículo 1°, parágrafo 1° prohíbe comprometer vigencias futuras en el último año del alcalde excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con la participación total o mayoritaria de la nación y la última doceava del sistema general de participaciones, no comprometió las vigencias futuras de los recursos propios del municipio, por lo que el nuevo alcalde no pudo asumir los compromisos contractuales con oportunidad suficiente para dar cumplimiento al PAE desde el inicio del calendario escolar.*

Tal como se establece por la entidad, respecto a cuándo se dio inicio, se ratifica que existieron días sin el suministro de alimentación, exponiendo en su respuesta las causas de este hecho, es decir que efectivamente hubo días sin cubrir contrario al lineamiento, ahora debe tenerse en cuenta que como se estableció por el MEN<sup>59</sup> “el Ministerio de Educación nacional desde el pasado 7 de octubre manifestó en sucesivas circulares la importancia de que las diferentes entidades territoriales certificadas en educación incorporaran en sus respectivos presupuestos los recursos que les fueron asignados para la prestación de este servicio. Adicionalmente se les sugirió iniciar los trámites para la prestación de vigencias futuras de forma que pudieran iniciar en tiempo los procesos contractuales para garantizar la oportuna prestación del servicio de alimentación escolar”; sin embargo, no se cumplió con lo determinado y se dejó sin cobertura programa PAE a la población escolar no solo en los 20 días al inicio de calendario escolar y por las razones expuestas, sino también desde el 14 de abril al 16 de mayo, es decir 20 días calendario escolar adicionales.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 40. Comités de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 7 GESTIÓN SOCIAL: CONTROL SOCIAL, PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INCLUSIÓN SOCIAL, establece en el numeral 7.2.1. Sobre el 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 permite optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de los niños, niñas y adolescentes. El comité tendrá mínimo una (1) reunión cada dos meses. Se 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”.

En las visitas realizadas a las instituciones Educativas del Municipio de Palmira Monseñor José Manuel Salcedo, Sebastián de Benalcázar, Tablones, José Asunción Silva, Roso, Humberto Raffo Rivero, Juan Pablo II, María Antonia Penagos y Jorge Eliecer Gaitán se evidenció que se ha dado cumplimiento a la obligación de constituir los CAE Comités de Alimentación Escolar, sin embargo, no se refleja el acompañamiento, la retroalimentación y la socialización del programa que conlleve al mejoramiento de su operatividad en la institución y al

<sup>59</sup> oficio No EE 014115 de 11 de febrero de 2016, del Ministerio de Educación

empoderamiento de la Comunidad educativa sobre el mismo. En varias instituciones solo existen las actas de conformación de los comités. Los directivos escolares como garantes del derecho de los niños, jóvenes y adolescentes, en algunos casos evidenciaron que no conocen el costo de cada ración, ni se lleva un archivo de las certificaciones firmadas al proveedor.

Esta situación se origina por la falta de compromiso de los integrantes de los comités en cumplimiento de los lineamientos establecidos por MEN y del acompañamiento y seguimiento del Municipio de Palmira en este sentido, lo anterior no permite el mejoramiento y control directo sobre la operación del programa de alimentación escolar en cada sede educativa a fin de que se cumpla con las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados por los operadores.

El municipio en su respuesta determina *“Como respuesta a esta observación, la Secretaría de Educación Municipal expone las actividades que se han llevado a cabo durante la ejecución del Programa de Alimentación Escolar P.A.E como estrategias de Promoción a la Gestión Social: control social, participación ciudadana e inclusión social”*. Por tanto presenta un recuento de su gestión con los CAE, incluye soportes de la misma, señala la responsabilidad directa de las instituciones educativas y propone plan de mejoramiento. Hace énfasis en que ha dado a conocer el valor de la ración del contrato en ejecución. (Mesa pública) y solicita no dar el alcance de hallazgo. La Secretaría de Educación evidencia su gestión. Sin embargo, la falta de control social por parte de los CAE se evidenció en las actas a las que se accedió además de la ausencia de archivos y registros que documenten el control social ejercido.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 41. Diligenciamiento y Formatos Establecidos por el MEN. (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el Punto 3.3. Actores, Responsabilidades y Competencias, numeral 3.6. Operadores: *“b) Garantizar que el personal manipulador de alimentos cumpla con la normatividad sanitaria vigente, conozca el funcionamiento del PAE, principalmente en lo relacionado con las minutas Patrón, la preparación de los alimentos, ciclos de menús, aspectos higiénico-sanitarios para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, entrega de raciones, población focalizada, diligenciamiento de formatos, manejo de kárdex, Plan de Saneamiento Básico, y transmisión correcta de la información que se le solicite. El operador responderá por los actos u omisiones en que incurra este personal durante la operación del Programa.*

- o) *Efectuar seguimiento y registro de complementos alimentarios entregados y de estudiantes atendidos por cada institución educativa, de acuerdo con el procedimiento establecido por el ente contratante para el pago, en los formatos establecidos por el MEN; así mismo, efectuar el seguimiento y registro diario de raciones y entregarlo a la supervisión y/o interventoría del contrato, junto con el consolidado mensual de las raciones no entregadas donde se indiquen los recursos no ejecutados por este concepto;*
- t) *Identificar y señalar con avisos elaborados en material lavable y resistente las diferentes áreas que conforman el comedor escolar.”*

Punto 5, numeral 5.3. Ciclo de menús: *“El ciclo de menús debe publicarse en cada uno de los comedores escolares, en un lugar visible a toda la comunidad educativa.*

*–Publicar en cada comedor escolar, en un lugar visible a toda la comunidad educativa, la Ficha Técnica de Información del PAE, la cual debe cumplir con las especificaciones de diseño e información definidas por el MEN.”*

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 donde establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores establece *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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”.*

En las sedes educativas visitadas en el municipio de Palmira: sedes de las instituciones educativas rurales y urbanas visitadas en el municipio de Palmira, IE Monseñor José Manuel Salcedo sede Cárdenas Bolo- monseñor primaria, IE Sebastián de Benalcázar sede central y sede José María Vivas Balcázar, IE Roso sede Rogelio Vásquez Nieva, IE Juan Pablo II sede central, I E Tablones sede central, IE Humberto Raffo Rivera sede central y sede Alejandro Durán, Institución Educativa María Antonia Penagos, no existe evidencia de que se diligencien los siguientes formatos:

- Formato resumen del registro de atención mensual el cual debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador para llevar el registro de los niños, niñas y adolescentes, que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.

Acorde con esto se evidencia que las planillas no se diligencian y sin embargo las cuentas registran a toda la población focalizada, como si hubiera recibido todos los días los alimentos contratados, lo cual no es ajustado a la realidad, porque con las vistas se establece que el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, hay

inasistencia de estudiantes o actividades en las que no concurren a la IE cursos completos, novedades que no se registran.

- Registro y control diario de asistencia: este debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operado, con el fin de llevar el registro diario de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.
- En el establecimiento educativo Manuela Beltrán, a la fecha de la visita se evidenció que no se diligenció los siguientes formatos: Registro diario (kárdex) de ingreso y salida de alimentos, control para Garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos; Registro y Control de Temperaturas, se tiene los formatos vacíos; Formatos de Saneamiento Básico para consignar las actividades de limpieza y desinfección de equipos y utensilios, y de áreas de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, de acuerdo con las frecuencias y procedimientos establecidos en el Plan de Saneamiento Básico presentado por el Operador.

Lo anterior obedece a las deficiencias de los controles ejercidos por el Municipio de Palmira sobre el cumplimiento de los lineamientos, a la no implementación de los registros establecidos como mecanismos de control al programa, lo cual además de contravenir los lineamientos PAE no permite que la comunidad en general y las instituciones educativas tengan conocimiento sobre la ejecución del contrato e impiden realizar un seguimiento y monitoreo sobre las obligaciones y labores que ejecutan.

El municipio de Palmira argumenta que algunas sedes sí tenían los formatos en mención diligenciados y el termómetro durante el momento de la verificación por parte de las funcionarias de la contraloría. El operador ha venido realizando capacitaciones continuas al personal manipulador de alimentos, hace un recuento de las capacitaciones adjuntando los soportes y concluye que las manipuladoras están debidamente capacitadas. Señala las gestiones de la interventoría y supervisión que dieron lugar a las acciones correctivas y de capacitación.

Respecto al formato o registro y control diario de asistencia justifica que no lo diligencia porque las raciones son preparadas en su totalidad teniendo en cuenta los cupos asignados en cada sede, entregadas a los titulares de derecho garantizando que sean consumidos, cuando asisten el 100%, se refuerza los menús y/o suministrar a los estudiantes no focalizados priorizando a los estudiantes más vulnerables. Dice que el registro y control diario de asistencia es

justificado por la certificación de ración mensual por sede educativa firmadas por el Rector, Coordinador y/o docente veedor, y personero estudiantil las cuales son soportadas con las remisiones de entrega de alimentos semanal firmadas y avaladas por el personal manipulador de alimentos y en algunos casos por los docentes veedores, indicando que la totalidad de cupos asignados correspondan a lo enviado y atendido.

Se efectúan los ajustes frente a los soportes, enviados por el municipio, que se consideran válidos. La respuesta confirma que no se diligencian los dos formatos señalados en el hallazgo de forma diaria como se determina por el MEN, aspecto que se considera importante por ser los registros bases para el cálculo de las raciones entregadas y los pagos.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002

#### **Hallazgo N°. 42. Infraestructura y Dotación de Equipos y Elementos necesarios (D)**

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1, establece en el punto 4 numerales:

**4.3.3.4. Equipo, menaje y dotación:** *Los equipos, utensilios y menaje deben estar fabricados en materiales resistentes al uso y a la corrosión, así como a la utilización frecuente de los agentes de limpieza y desinfección, y demás consideraciones que exija la normatividad sanitaria vigente. Los equipos, menajes y dotación requeridos estarán dados de acuerdo con la modalidad de la ración y deben ser suministrados por la Entidad Territorial. De igual manera se establece los mínimos de dotación acorde de acuerdo a la modalidad Industrializado o preparado.*

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 donde establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores establece *“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”*

En la ejecución del contrato del PAE se evidencian que las diferentes instituciones presentan deficiencias en los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN

exigidos en cuanto a la infraestructura, equipo y menajes mínimos en las cocinas y comedores, acorde con las visitas efectuadas por la Contraloría General de la República, tales como:

- Presentan la pipa de gas dentro de la cocina, con el riesgo que esto representa.
- No posee inventario de los equipos y elementos de cocina.
- El sitio donde se lava los elementos de aseo está en la misma cocina.
- No existe bodega para almacenar los insumos utilizados para preparar los alimentos o la bodega existente no está totalmente aislada del exterior y genera el riesgo de ingreso de plagas.
- Acorde con sus raciones, no cuentan con elementos como licuadoras, molinos, entre otros.
- Los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.
- Los comedores no están ambientados con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento.
- En algunas de las sedes visitadas no usan estibas.
- En la mayoría de las sedes no hay lavamanos cercano al comedor.

Como se ve en el siguiente cuadro por cada Institución Educativa visitada en la zona rural y urbana del municipio de Palmira:



Cuadro No. 89  
Deficiencias Infraestructura y Menaje

INSTITUCIONES EDUCATIVAS	SEOES	CUPOS	OBSERVACIONES	
IE MONSEÑOR JOSÉ MANUEL SALCEDO	Sede Principal		Los elementos de Cocina no son acordes a sus raciones	
	Cárdenas (Bolo)	180		
	Luis Gerardo Salamanca	213		
IE SEBASTIÁN DE BELALCAZAR	Sede Principal	462	No tiene lavamanos	
	José María Vivas Balcázar	344	Cocina con espacio insuficiente, comedor deslucido en sus paredes	Pipa de gas en la Cocina
IE JUAN PABLO II	Sede Principal	800	Almacenamiento Residuos Sólidos no se hace conforme la norma, no tienen bodega de almacenamiento, el comedor no está ambientado acorde a lo estipulado	Pipa de gas en la Cocina
IE JORGE ELIECER GAITÁN	Sede Principal	485	Pipa de gas en la Cocina	
IE HUMBERTO RAFFO RIVERA	Sede Principal	1463	comedor no ambientado conforme las normas	No hay cocina en uso. Menaje viejo sin inventario actualizado, no lavamanos junto comed, ni carteleras educativas, aledaños cinco puestos de venta privados sin bph y bpm. Se entregan 260 raciones industrializados. refrigerador y estufa dañados.
IE HUMBERTO RAFFO RIVERA	Alejandro Duran	630	No cocina acorde a sus raciones	Basuras continuas a la despensa de alimentos y cocina.
IE DE TABLONES	Sede Principal	474	comedor no ambientado conforme las normas	Basuras continuas a la cocina- canastillas sucias al pie de la puerta de la cocina. La cocina es insuficiente de acuerdo al número de raciones, no hay estufa enana, ni licuadora industrial.
IEMARIA ANTONIA PENAGOS	Gabriela Mistral		Cocina con techo de lámina de zinc, calor insoportable, manipuladora sin dotación. Sede ubicada sobre vía proyectada.	
IE DE ROZO	José María Vásquez Nieva	1079	Almacenamiento Residuos Sólidos no conforme a la norma	No hay despensa, ni área de almacenamiento de menaje, estante enchapado sin puertas al interior de la cocina- no en canecas o armario hermético, frutas y verduras en canastillas sin estibas directamente sobre el piso limpio y seco.

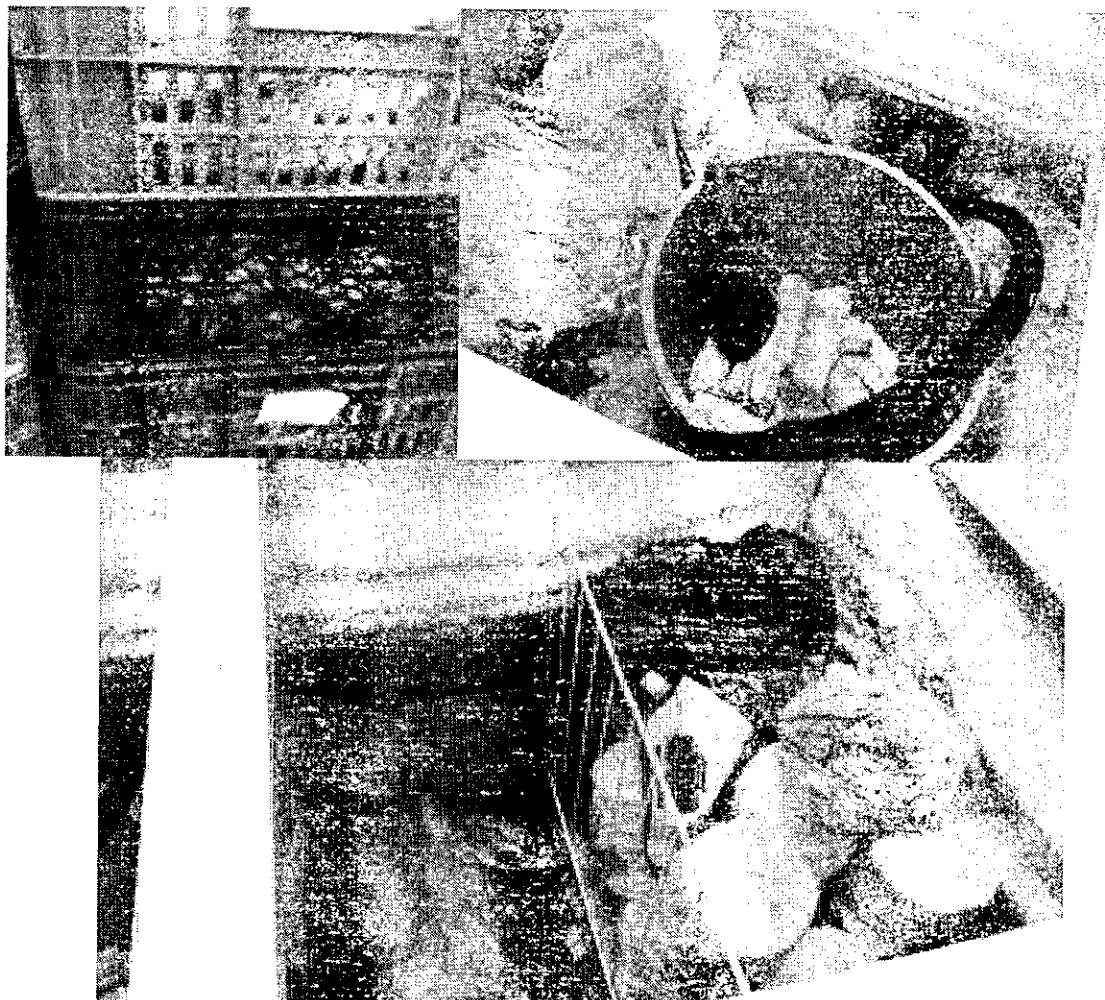
Fuente: CGR visitas Instituciones Educativas realizadas del 5 al 9 septiembre de 2016

Entre las deficiencias específicas tenemos:

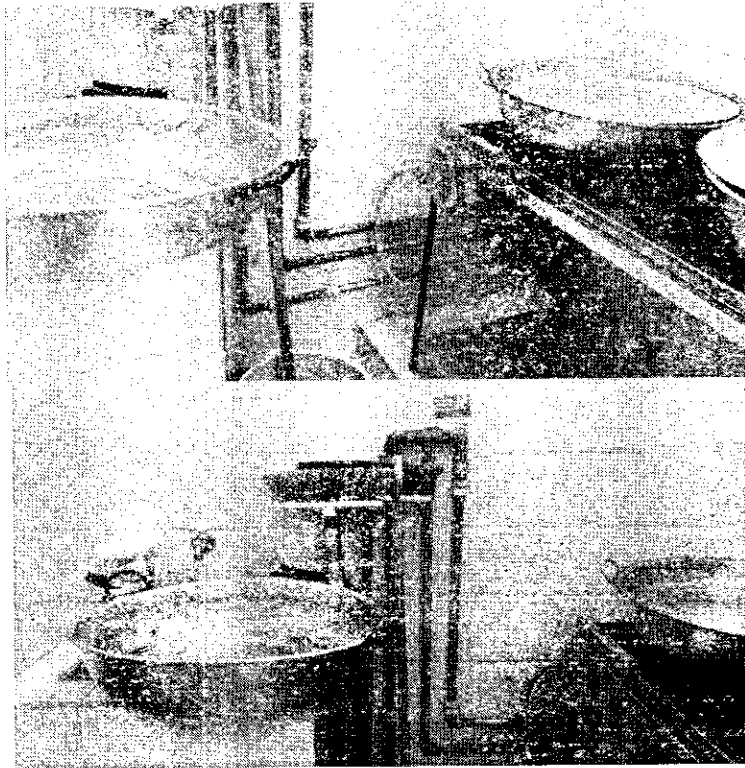
- IE Monseñor José Manuel Salcedo sede Luis Gerardo Salamanca- atiende 426 raciones, funciona en la caseta comunal. No tienen nevera, todo lo guardan en el refrigerador. La fruta y verduras se guardan en canastillas sin estibas. El área de limpieza, está ubicada al interior de la cocina contigua a la estufa industrial.
- En la cocina conjunta de la IE Monseñor José Manuel Salcedo se atiende a los estudiantes de las sedes Cárdenas Bolo y la primaria del Monseñor. En total son 496 raciones, 392 complementos y 104 almuerzos que se atienden con el mismo menaje, no tienen nevera y en el congelador guardan todo. La cocina es muy pequeña, un área de 2 metros por 1,8 metros lo cual aumenta los riesgos de accidentes, no está separada del comedor mediante muros. El área de almacenaje está aparte pero necesita reforzar el cerramiento porque hay dilataciones en la división de madera. Debido a que el espacio es reducido, no se utiliza estibas para las canastillas con fruta. No hay lavamanos continuo al comedor.
- IE Roso sede Rogelio Vásquez Nieva se hace reciclaje de cartones que se almacenan junto a una ventana a la cocina y cerca de las basuras. El área de almacenamiento de alimentos no es cerrada, se almacenan frutas y verduras en canastillas directamente sobre el piso, la pipa en uso está dentro de la cocina, se procesa 1004 raciones, el área es insuficiente, hay desorden general y riesgo de ingreso de plagas.
- IE Tablones- sede central: El ingreso a la escuela se hace por la iglesia porque existe restaurante y aulas en construcción con recursos de ley 21 cuya obra se encuentra suspendida. No hay nevera y el congelador presenta problemas de enfriamiento, había 31 libras de carne de buena calidad descongelada. Las paredes presentan salientes y grietas, el cielo raso no ofrece cerramiento completo, hay ventanas sin angeo, canastillas sucias en la puerta de la cocina, la pipa está adentro, hay mensajes ambiguos frente al reciclaje, frutas y verduras sin estibas, el grano, aceite y demás se encuentran bien protegidos en canecas plásticas herméticas. El concepto de la Secretaría de Salud, en visita simultánea, otorga plazo de 30 días para solucionar estos problemas.
- IE Humberto Raffo Rivera - sede Alejandro Durán-deterioro en pisos y mesón, sifón que según informe de Secretaría de Salud puede ser fuente de contaminación y permitir el ingreso de roedores.

- IE Sebastián de Belalcazar sede central se presenta deterioro general de la infraestructura, problemas de cerramiento en el área de la cocina (calados del muro de atrás con angeo deteriorado. El punto para separación de residuos en fuente está abandonado, área de desechos cercana a la cocina y separada por una puerta de rejas sin angeo.

En las siguientes imágenes se evidencian estos hechos:



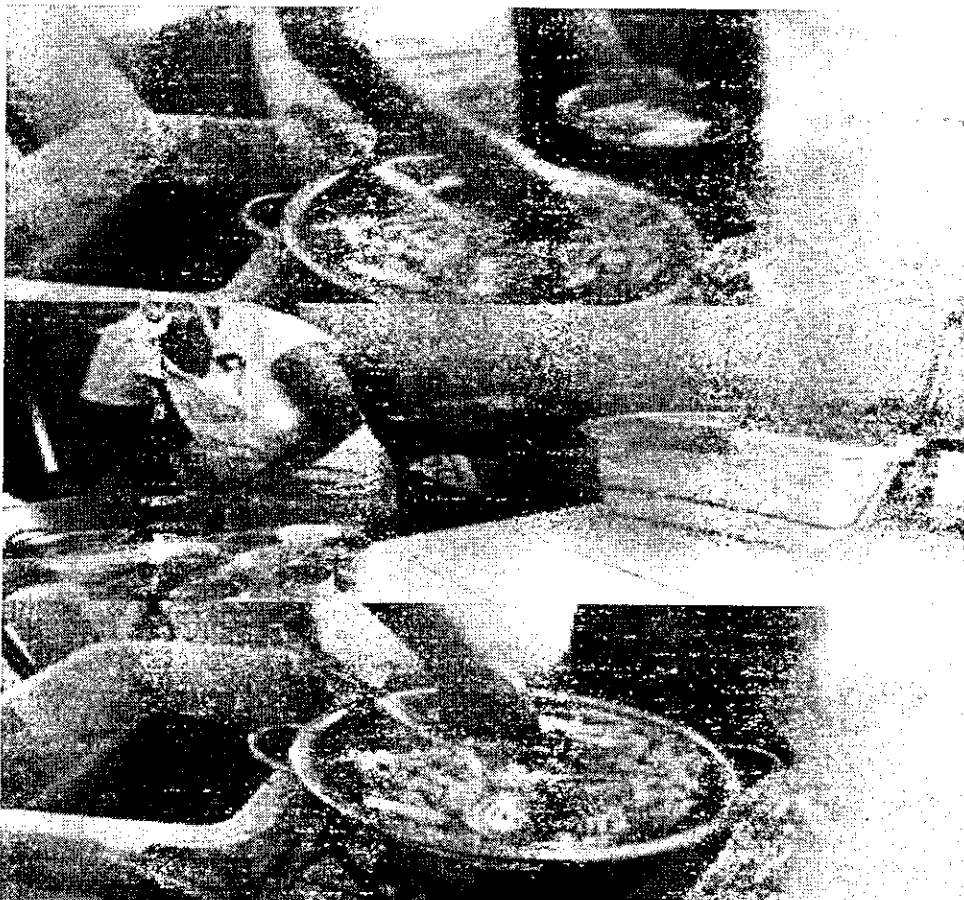
Fotos No. 47, 48, 49. IE Monseñor José Manuel Salcedo sede Luis Gerardo Salamanca, se muestra los elementos de aseo en cocina y deficiencias en almacenamiento



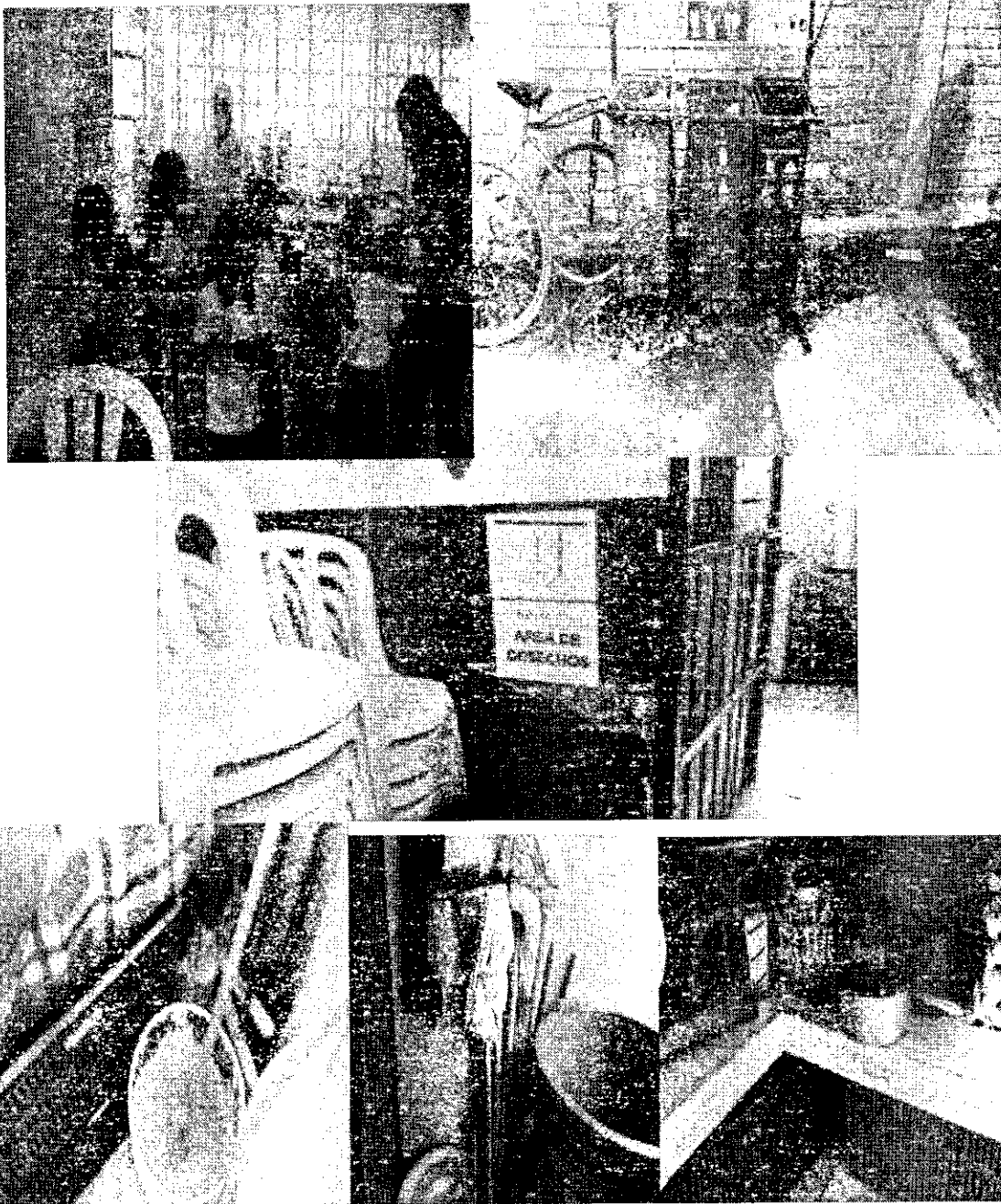
Fotos No. 50 y 51. IE Monseñor José Manuel Salcedo sede Luis Gerardo Salamanca, se muestra los elementos de aseo en cocina y deficiencias en almacenamiento.-



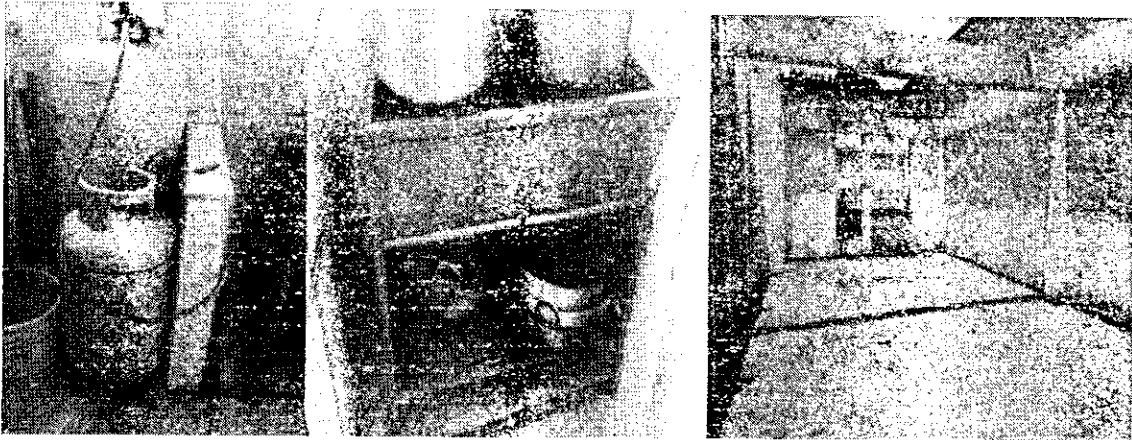
Fotos No. 52 y 53. IE Monseñor José Manuel Salcedo- sede primaria Monseñor, se evidencia las deficiencias de la cocina



Fotos No. 54, 55 y 56. IE Monseñor José Manuel Salcedo- Cárdenas Bolo, se evidencia las deficiencias de la cocina



Fotos No. 57, 58, 59, 60, 61, 62, ... IE Sebastián de Belalcazar Frutas y verduras almacenadas sin estibas y enseguida de los insumos de aseo. El area de almacenamiento de insumos de aseo no está separada de la cocina. sede central: pipa de gas en la cocina y sin condiciones de almacenamiento



Fotos No. 63, 64, y 65. IE Sebastián de Belalcazar Frutas y verduras almacenadas sin estibas y enseguida de los insumos de aseo. El area de almacenamiento de insumos de aseo no está separada de la cocina. sede central: pipa de gas en la cocina y sin condiciones de almacenamiento



Fotos No. 66, 67, 68, 69. IE Roso sede Rogelio Vásquez Nieva se hace reciclaje de cartones que se almacenan junto a la cocina, El área de almacenamiento de alimentos no es cerrada,



Fotos 70 y 71. IE Roso sede Rogelio Vásquez Nieva se hace reciclaje de cartones que se almacenan junto a la cocina, El área de almacenamiento de alimentos no es cerrada,

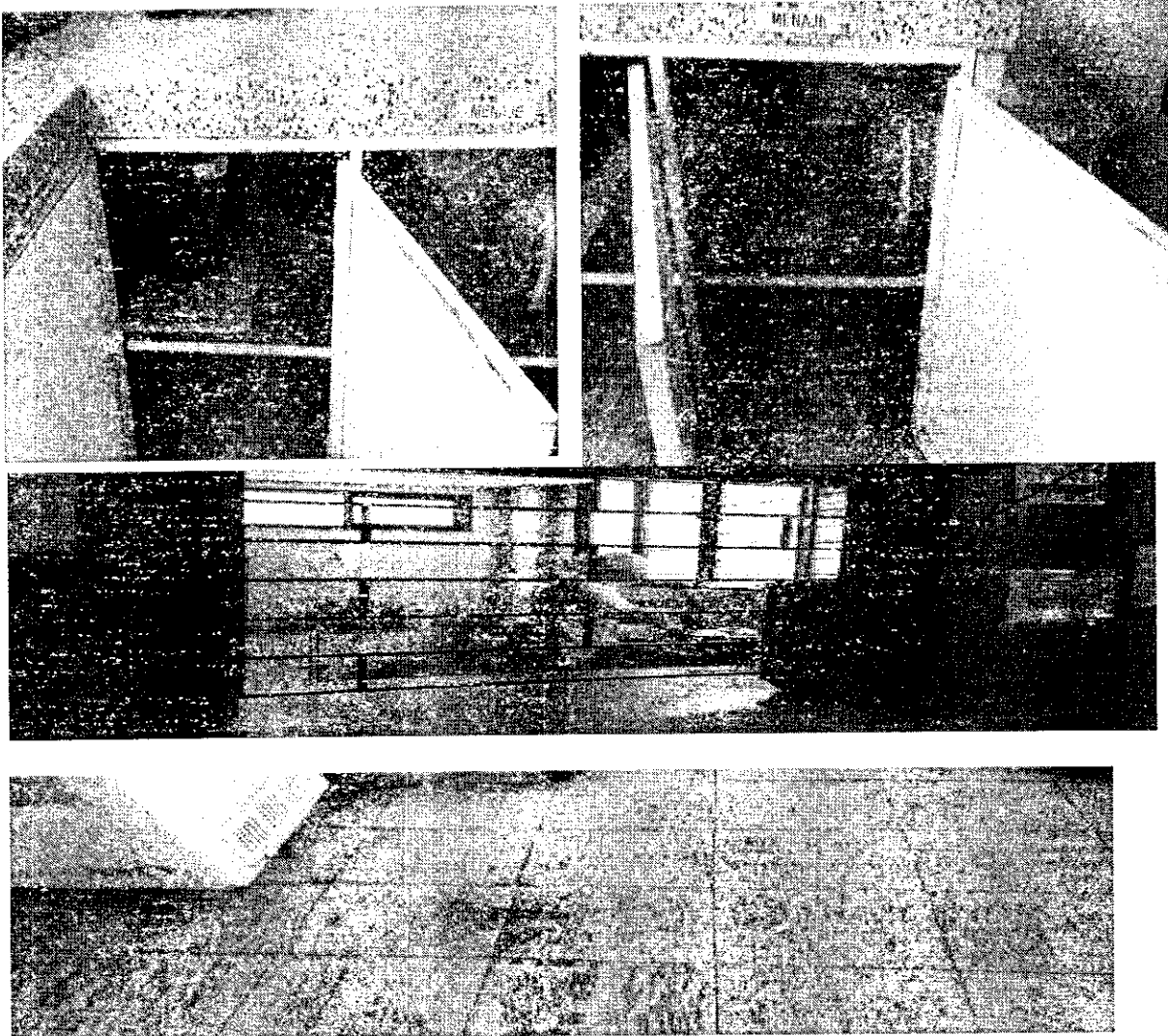


Fotos No 72, 73 y 74. En la IE José Asunción Silva sede Manuela Beltrán se observa el sifón de la cocina sin rejilla, la olla con los alimentos preparados con tapa inadecuada y la pipa de gas cerca a la entrada de la cocina y con manguera muy larga.

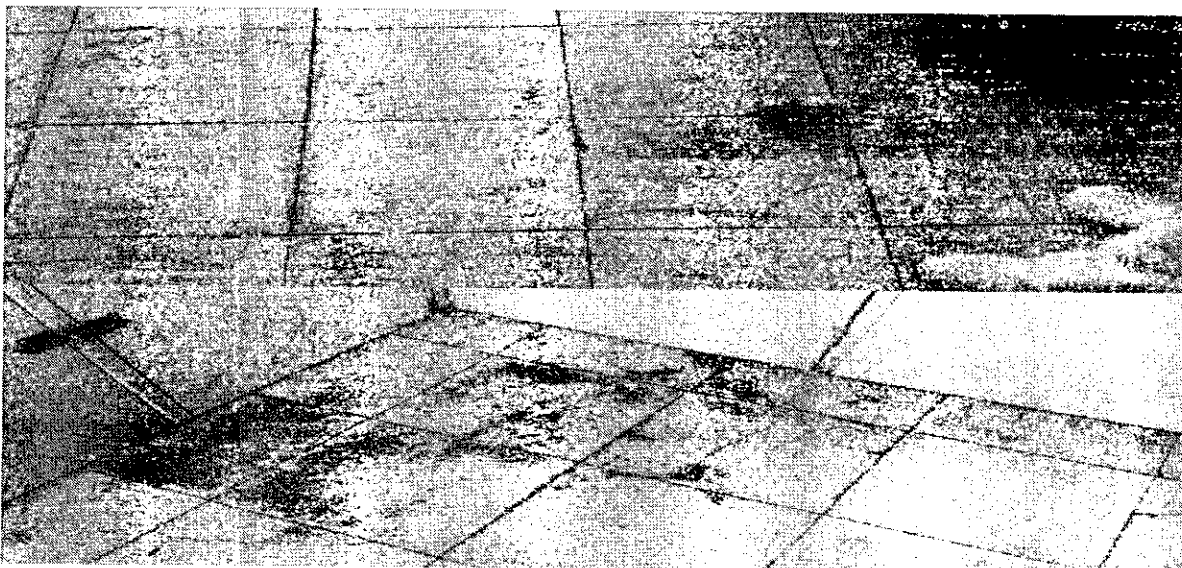




Fotos 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 83. IE Tablones- sede central: El ingreso a la escuela se hace por la iglesia porque existe restaurante y aulas en construcción con recursos de ley 21 cuya obra se encuentra suspendida. El congelador presenta problemas de enfriamiento. Había 31 libras de carne de buena calidad descongelada. No hay nevera.



Fotos No. 84, 85, 86, 87. IE Humberto Raffo Rivera - sede Alejandro Durán-deterioro en instalaciones



Fotos No. 88 y 89 IE Humberto Raffo Rivera - sede Alejandro Durán-deterioro en instalaciones

Estas situaciones obedecen a las deficiencias en el seguimiento y control sobre las obligaciones de los operadores frente al contrato y a los lineamientos del MEN, que impiden tomar las acciones correctivas oportunas tanto por la administración municipal, como por los operadores.

Estos hechos impiden que se preste el servicio en las condiciones señaladas en el contrato y genera un riesgo por el pago sin cumplir con lo pactado y de la prestación del servicio sin las condiciones mínimas exigidas.

La Secretaría de Educación señala las necesidades de infraestructura que se presentan en el municipio dentro del proceso de adecuación de las instituciones educativas y de implementación del PAE. Informa que desde vigencias anteriores el Municipio de Palmira viene adelantando construcciones y adecuaciones de los comedores escolares, informa que por parte de la Secretaría de Educación, Departamento de Planeación "Infraestructura" se está realizando un estudio de planta física de acuerdo a la Norma Técnica Colombiana NTC No. 4595 (CONSTRUCCIÓN DE COMEDORES ESCOLARES) y a las necesidades del PAE a 20 sedes educativas para presentarlo al Señor Alcalde.

La entidad ratifica que muchas de las debilidades identificadas requieren de inversiones muy bajas o requieren solo gestión de los rectores, de la interventoría y de la supervisión.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del

Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

### Hallazgo N°.43. Manipuladoras (D, OI)

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1°, numeral 4.3.1.1, establece: *“Necesidad de recurso humano: El operador debe garantizar el recurso humano necesario para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción en el comedor escolar, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos”*. De igual manera, se debe tener en cuenta las condiciones y espacios de las áreas de preparación de alimentos, así como el número de equipos y los tipos de preparaciones de alimentos.

#### Numero de manipuladoras por número de raciones preparadas:

1 a 75 raciones	De 76 a 150 raciones	De 151 a 300 raciones	301 a 500 raciones	501 a 750 raciones	751 a 1.000 raciones	1.001 a 1.500 raciones
1	2	3	4	5	6	7

La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su artículo 1°, numeral 5.2.2.1. *“Necesidad de recurso humano El operador deberá garantizar que el recurso humano responsable de desarrollar las diferentes etapas de ejecución del PAE, sea vinculado conforme a lo establecido en la normatividad legal vigente en Colombia.”*, señala que: *“El operador debe velar por la implementación de un programa de Salud Ocupacional y Seguridad Industrial, entendido como el conjunto de conocimientos, procedimientos y actividades dedicadas al reconocimiento, evaluación y control de los factores ambientales del lugar de trabajo que pudieran ocasionar enfermedades, destruir la salud y el bienestar o crear malestar significativo entre los trabajadores y usuarios. Se debe prever la minimización de existencia de riesgos de accidentes, particularmente los referentes a quemaduras, heridas, caídas, incendios e incorrecto apilamiento de bultos, entre otros.”*

El Código Sustantivo de trabajo en el artículo 27 señala que: *“... ningún salario podrá ser inferior al salario mínimo, el cual se fija para una jornada máxima legal de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) horas semanales, y para quienes trabajan jornadas inferiores podrá pagarse en proporción al número de horas trabajadas...”* y en el artículo 132 refrenda: *“... El empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades como por unidad de tiempo, por obra, o a destajo y por tarea, etc., pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales. ....”*. Así mismo, señala los criterios de pago y reconocimiento del auxilio de transporte, vacaciones, cesantías, dotación y demás.

En concordancia con lo anterior, el concepto del Ministerio de Trabajo No. 98294 de 2011, se pronuncia sobre la forma para establecer el salario a destajo,

señalando que éste se fijará teniendo en cuenta el tiempo promedio que un trabajador destina al cumplimiento de una tarea o labor y la jornada laboral cumplida. Para la jornada máxima legal de ocho (8) horas diarias y cuarenta y ocho (48) horas semanales, en ningún caso el pago podrá ser inferior al salario mínimo legal. Cuando la jornada sea inferior a la máxima legal, la remuneración se fijará teniendo en cuenta la jornada laborada por el trabajador.

El Decreto 2616 de 2013, “...regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes,..... y otras disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales...”

En concordancia con los lineamientos del programa, los estudios previos de la licitación pública MP-SE-LP-PS-002-2016, retoman estas condiciones y establecen como nota de obligatoriedad la siguiente: “...durante la vigencia del contrato y contando partir de la prestación del servicio, se debe afiliar a todas y cada una de las manipuladoras al sistema de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes parafiscales cumpliendo con las leyes 789/02 en concordancia con la Ley 8028/03 y Ley 1150/07; así mismo se le debe garantizar un salario justo y acorde con la labor prestada y el tiempo de trabajo que utiliza cada manipuladora, con el fin de que no se suspenda el servicio del complemento alimentario a los estudiantes. Después del acta de inicio se le solicita al operador en la etapa de alistamiento copia del contrato o convenio para verificar la forma de contratación de las señoras manipuladoras”, igual situación se presenta en el 2015.

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN, vigencia 2015 sobre el Programa de Alimentación, puntos 5.2.2.1 y 5.2.2.2, señalan los criterios que deben cumplirse en lo que respecta al recurso humano vinculado y establecen que el número de manipuladores de alimentos debe garantizar la calidad y oportunidad para todas las etapas del proceso: recepción, selección, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos (Tabla 20 del lineamiento).

De 1 a 75 raciones	De 76 a 150 raciones	De 151 a 300 raciones	De 300 a 500 raciones
1	2	3	3

La Ley 1474 de 2011, en el artículo 84, establece las facultades y deberes de los supervisores y de los interventores, señalando que: “La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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 propuesta económica del contratista PALMIRALIMENTOS, para el contrato MP-278-2016, fijó un valor por ración de \$1.080, discriminando para asumir el costo de las manipuladoras, \$80 por ración.

Para el caso del operador “HACIA UN VALLE SOLIDARIO”, para el contrato MP-09-2015 y su adicional, se fijó un valor por ración de \$942, discriminado para manipuladoras \$65 por ración.

En la ejecución de los contratos del PAE vigencia 2016 se evidencia incumplimiento de los operadores en lo referente a las manipuladoras en los aspectos que se señalan a continuación:

### Número de Manipuladoras

En la ejecución de los contratos MP-278-2016, suscrito con PALMIRALIMENTOS y el MP- 09-2015, suscrito con HACIA UN VALLE SOLIDARIO, se evidencia incumplimiento por parte de los operadores, en lo referente al número de las manipuladoras, sin que existan pronunciamientos oportunos, ni se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal, esto acorde con las visitas efectuadas y a la revisión documental de los informes de supervisión e interventoría:

Cuadro No. 90  
Contratos vigencias 2015 y 2016

CONTRATO	OPERADOR	VALOR	OBJETO
MP-09-2015 y adicional	HACIA UN VALLE SOLIDARIO	\$ 2.627,80	Suministro de 30.990 diarias preparadas en sitio a los niños y niñas adolescentes validados en el SIMAT de las IE oficiales del municipio de Palmira por 39 días del calendario escolar
MP-278-2016	PALMIRALIMENTOS	\$ 4.309,20	Suministro de 30.000 diarias preparadas en sitio a los niños y niñas adolescentes validados en el SIMAT de las IE oficiales del municipio de Palmira por 113 días del calendario escolar

Fuente: Contratación reportada por ETC.

Igualmente, esto se evidenció en la relación de manipuladoras por establecimiento educativo que remitieron los rectores de las instituciones educativas y en la relación de manipuladoras contratadas remitida por el operador Unión Temporal PALMIRALIMENTOS.

Durante las visitas efectuadas, las manipuladoras manifiestan que debido a la forma en que el operador liquida su remuneración por el servicio prestado, por ración preparada y servida, prefieren doblar sus esfuerzos a ver disminuido su ingreso.

De otro lado, en los informes de supervisión e interventoría, se señalan deficiencias asociadas a la insuficiencia del personal, como fallas en el diligenciamiento de los formatos de registro y control y debilidades en el orden, limpieza e higienización.

En la ejecución del contrato MP 278-2016 PALMIRALIMENTOS, no se está dando cumplimiento a la propuesta económica del contratista discriminación precio unitario pago de manipuladoras \$80 por ración, toda vez que para el período comprendido entre el 16 de mayo al 24 de junio de 2016, se pagó a \$70 por ración.

Si bien es cierto, el lineamiento permite hacer variaciones, estas deben estar sustentadas y en este caso no hay soporte alguno.

### **Pago Salarios Manipuladoras**

En las actas de las visitas efectuadas, las señoras contratadas como manipuladoras de alimentos certificaron con su firma que laboran jornadas superiores a 8 horas diarias cumpliendo jornadas de 48 horas semanales y recibieron pagos que oscilan entre \$230.000 y \$400.000, dependiendo del número de complementos alimenticios atendidos en cada establecimiento educativo y del número de operarias vinculadas.

Los pagos efectuados, corresponden a los informes de ejecución del contrato MP-278-2016 y a los contratos individuales de trabajo de obra o de labor delimitada bajo la forma de pago a destajo de trabajo, suscritos entre el operador y el personal de manipuladoras del Municipio de Palmira. Igual sucedió durante la vigencia anterior.

Algunos rectores de las instituciones educativas informaron que en la mesa pública efectuada en la vigencia 2015, expusieron esta situación.

La supervisión que ejerce el Municipio y la interventoría contratada en su seguimiento a los lineamientos del MEN, no se han pronunciado frente ante el operador y la autoridad laboral, solicitando el cumplimiento de la normatividad laboral y la seguridad social en la contratación de las manipuladoras tal como se encuentra establecidas tanto en los lineamientos como en los estudios previos y el contrato.

De acuerdo con lo anterior, en el pago a las manipuladoras se presenta un presunto incumplimiento de la normatividad laboral vigente, por lo cual se dará traslado al Ministerio de Trabajo sobre la situación descrita.

Las anteriores situaciones surgen por deficiencias en el seguimiento y control técnico, administrativo jurídico y financiero que debió ejercer la supervisión e interventoría, para el cumplimiento de los lineamientos y los requisitos que deben surtirse en las diferentes etapas por parte del operador, acorde con los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN.

Éste incumplimiento normativo, impide que el personal de cocina ejecute todas las labores que se les asignan, cumplan las condiciones higiénicas sanitarias, diligencien todos los formatos que se requieren y puedan ejercer el control sobre raciones servidas y los estudiantes que reciben la alimentación.

Frente al número de manipuladoras expresan *“Así las cosas, la Corporación ajustó y administró las responsabilidades del personal de acuerdo a las necesidades de proceso, siempre garantizando el servicio de la alimentación escolar y dando cumplimiento al objeto contractual que es para lo cual fue contratado. Al analizar el contrato suscrito, encontramos que el objeto del contrato no era el de suministrar un número específico de personal a unas instituciones educativas para suplir una necesidad, ante lo cual sería posible incurrir en un presunto detrimento patrimonial por no haber suministrado lo pactado contractualmente. Por el contrario, el objeto del contrato, era el “Prestación del servicio a través del suministro de un complemento alimentario en la modalidad de atención- ración preparada en sitio/ complemento alimentario jornada de la mañana y tarde, a los niños, niñas y adolescentes validados en la matrícula SIMAT de los establecimientos educativos oficiales, durante el primer semestre del período lectivo 2015. En efecto, el operador suministró el número de complementos alimentarios en las modalidades nombradas en el objeto (30.990 raciones diarias), se las dio a la población descrita y cobró únicamente por la alimentación preparada y entregada; que es para lo que fue contratado.*

*Es claro que el espacio dispuesto para la preparación de los alimentos, no era del mismo tamaño, ni en las mismas condiciones para todos los colegios y es entonces cuando juega un papel contundente en el ajuste del personal: el estado, las condiciones de infraestructura en las instituciones educativas, los espacios reducidos y el alto riesgo laboral al que se encontrarían expuestas tres operadoras en un espacio con capacidad para solo una o dos, ya que por las actividades propias de su función como el desplazamiento giratorio constante de un lugar hacia otro constates hacía imposible la preparación de los alimentos y en vez de agilizar el proceso, lo habría hecho accidentado y deficiente.*

Frente a estos planteamientos la entidad establece que ajustó el número de manipuladoras según las condiciones de infraestructura, sin embargo no existe ningún documento soporte que sustente este hecho, ahora bien la entidad argumenta que el número de las manipuladoras no está dentro del objeto



contractual, si bien es cierto no se establece en el objeto, pero si se determina como obligación de los operadores cumplir lo determinado en los Lineamientos y para este caso lo estipulado era el adoptado mediante Resolución 16432 de 2015, así el municipio erróneamente haya determinado en su convenio suscrito el 5 de febrero de 2015 que era la versión de abril de 2015, lo que además demostraría un desconocimiento sobre el Lineamiento vigente al momento de contratar.

Los operadores responden que las manipuladoras solo trabajan 20 días del mes y su jornada no es de 8 horas diarias, se paga por contrato a destajo al valor registrado en cada caso (\$70 pesos por ración contrato MP278-2016 PALMIRA ALIMENTOS y \$65 por ración contrato MP-09.2016 HACIA UN VALLE SOLIDARIO) y se liquida las prestaciones y seguridad social en forma proporcional al tiempo y la jornada laborada conforme con el Decreto 2616 de 2013. PALMIRALIMENTOS añade que está pagando subsidio de transporte. Al respecto HACIA UN VALLE SOLIDARIO dice que las manipuladoras en todos los casos son vecinas a los establecimientos y no pagan transporte.

Los operadores en su respuesta no tienen en cuenta los pronunciamientos del Ministerio de trabajo sobre el contrato laboral con salario a destajo, en el que dice que para establecer el valor a destajo o por labor, debe tenerse en cuenta la cantidad promedio de labor que el trabajador ejecuta en una jornada y/o el tiempo que invierte en la tarea. Sobre este presupuesto, el cálculo del salario a destajo debe tener como base para su liquidación el salario mínimo legal vigente para la jornada máxima legal de 48 horas semanales.

Si la tarea a contratar es calificada o las partes lo convienen, el valor de base puede ser mayor al smmlv, pero en ningún caso inferior. La liquidación y pago de las prestaciones sociales y la seguridad social se hará conforme a la normatividad vigente y al Decreto 2616 de 2013, sobre el tiempo real laborado.

Hallazgo con presunta connotación disciplinaria al tenor de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007, artículos 2.3.10.3.1 y 2.3.10.4.2, numeral 1 del Decreto 1852 del 2015 y el Parágrafo 1° del numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002. En relación con los pagos a las manipuladoras se dará traslado al Ministerio de Trabajo para lo de su competencia.

## 5.6 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

### 5.6.1 Ejecución presupuestal recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar - PAE - vigencia 2015. Departamento del Valle del Cauca.

El Departamento del Valle del Cauca no ejecutó en la vigencia 2015, recursos transferidos del nivel Nacional con destino al Programa de Alimentación Escolar PAE.

Los recursos de la Nación de la vigencia 2015 para el Departamento del Valle del Cauca, destinados al PAE, fueron ejecutados directamente por el MEN, a través de la suscripción de cinco (05) contratos en cuantía de \$14.157,7 millones de pesos, para la prestación del servicio de alimentación escolar para el suministro de 89.238 raciones diarias, en 1.064 sedes de 130 instituciones educativas oficiales.

Cuadro No. 91  
 PAE con recursos del MEN Vigencia 2015- Municipios No Certificados

IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTAL		FUENTE DE FINANCIACIÓN	CERTIFICADO DP		REGISTRO PPTAL		NÚMERO CONTRATO	OPERADOR / ETC	NIT	REPRESENTANTE LEGAL	C.C	FECHA SUSCRIPCIÓN	FECHA DE INICIO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO (Millones de Pesos)	VALOR ADICIÓN CONTRATO (Millones de Pesos)	VALOR TOTAL DEL CONTRATO (Millones de Pesos)	N° RACIONES	E	SEDES		
RUBRO	DESCRIPCIÓN		No	FECHA	No	FECHA															
C-633-71020-47-4747120	Proporcionar un complemento alimenticio a los niños y adolescentes en edad escolar registrados en la matrícula oficial	Nación	33075	2015-01-14	33413	2015-01-23	183-2015	COOPERATIVA ABASTO DE COLOMBIA	81531831-7	Martha Oregón	51.656.483	21/11/2015	23/01/2015	10.025	3.655	13.681	66.543	130	1.064		
C-633-71020-47-4747120		Nación	33015	2015-01-14	13075	2015-02-25	468-2015	CASO CENTRAL ACENTUADO INDIGENA FLORIDA	813001011-2	Elizardo Labio Tenorio	6.338.076	26/12/2015	05/03/2015	53	13	75	403				
C-633-71020-47-4747120		Nación	33915	2015-01-14	13275	2015-02-02	533-2015	RESURDING TRUJAGO CRISTAL PAEZ	81530945-3	Enid Ramos Bultr	66.261.201	32/03/2015	05/03/2015	19	2	26	168				
C-633-71020-47-4747120		Nación	1E-05	2015-01-29	133575	2015-07-24	1139-2015	FUNDACION NATIQUENZA Y VACA	800366439-2	Maribel Pineda Arenas	66.656.404	21/11/2015	27/03/2015	130	151	281	1.717				
C-633-71020-47-4747120		Nación	33075	2015-01-14	132575	2015-03-12	691-2015	OPWAD - OPS-REG INDIGENA VALLE DEL CAUCA	800243322-4	Luis Horacio Dagua Schlegel	19.625.100	12/03/2015	24/03/2015	51	28	129	810				
													TOTAL	10.383	3.769	14.152					

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

La ejecución presupuestal de los recursos de la Nación con destino al PAE en la vigencia 2015, fue del 98% y se realizaron pagos del 95% de los recursos ejecutados.

Cuadro N° 92  
Ejecución Presupuestal Recursos Nación en PAE Valle del Cauca 2015

ETC	IDENTIFICACIÓN PRESUPUESTAL		FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPRIACIÓN INICIAL	APROPRIACIÓN FINAL	CDMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR
	RUBRO	DESCRIPCIÓN								
VALLE DEL CAUCA	C-630-710-2 0-47- 4747120	Proporcionar un complemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados	Presupuesto General de la Nación - MEN	\$ 14.319	\$ 14.158	14.157.79	\$ 13.646	13.645.66	512.13	0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

El seguimiento realizado por la auditoría se enfocó en el contrato N°183, suscrito el 20 de enero de 2015, con la Cooperativa Abastico de Colombia – ABASTICOOP, por \$10.025 millones y un contrato adicional del 27 de julio de 2015 por \$3.885.4 millones, para un total de \$13.911 millones, a fin de suministrar 86.043 raciones diarias, durante 180 días del calendario académico de la vigencia 2015, a los estudiantes de los 34 municipios no certificados del Departamento del Valle; los recursos ejecutados y pagados según lo reportado por MEN en relación con este contrato fueron \$13.426,7 millones.

#### Hallazgo N°. 44. Planeación Etapa Precontractual

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán.”*

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, referente al principio de planeación en la contratación estatal, señaló que, “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección”. Así mismo, ha determinado frente a los convenios, que son una especie en el género de los contratos estatales, responden a una modalidad de contratación cuya finalidad es la unión de esfuerzos para lograr un objetivo común que debe conllevar, en primer lugar, el cumplimiento de las funciones o deberes legales de las partes y, en segundo lugar, un beneficio para la colectividad.

El Lineamiento Técnico de julio 2 de 2014 establece en el punto 5 numeral 5.1.1.1. Análisis de la información, resultado del Diagnóstico Situacional del municipio o distrito y diagnóstico de infraestructura, servicios públicos y dotación de las instituciones educativas. *Con el fin de identificar a la población que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, es importante analizar la información del municipio sobre el número y porcentaje de niños en edad escolar, áreas geográficas, zonas o barrios de mayor pobreza, proporción de población en edad escolar por puntos del corte del SISBEN, ubicación de las instituciones educativas por áreas urbana y rural, jornadas escolares, total de cobertura del sistema escolar, total matrícula escolar por grados, tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas, así como la demanda insatisfecha de los servicios educativos, niños en edad escolar se encuentran fuera del sistema educativo y alumnos matriculados no accedieron al programa de alimentación escolar en años anteriores.* Así mismo, en el 5.1.1.2. se determina la definición coberturas y selección de instituciones y sedes educativas. Con base en la información del Sistema de Matrícula SIMAT.

El Ministerio de Educación Nacional, no realizó el proceso de planeación del programa de alimentación escolar acorde con el marco normativo, para poder adelantar el proceso contractual correspondiente a la contratación del Departamento del Valle del Cauca, en la vigencia 2015, donde suscribió el Contrato No. 183 de 2015 con ABASTICOOP, teniendo en cuenta, los siguientes hechos:

- El Ministerio de Educación Nacional adelantó el proceso contractual, con base en estudios previos que no contenían las instituciones educativas a cubrir, ni el número de cupos por cada una de ellos, contrario a lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1.<sup>60</sup>. La entidad únicamente estableció en las minutas y estudios previos el total de cupos a cubrir por municipio, es así

---

<sup>60</sup> El Decreto 1082 de 2015 en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. ...Los estudios y documentos previos son soporte para elaborar el proyecto pliegos, los pliegos condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso Contratación.....”

que el mismo operador en sus informes establece que se le presentó problemas en la ejecución por focalización, que no coincide la focalización contratada con lo establecido por la Gobernación del Valle y los municipios no certificados.

- De igual manera no se evidenció que haya efectuado acciones para la coordinación y articulación del programa de alimentación escolar con los 34 municipios no certificados y la Gobernación del Valle, donde se adelantaría la ejecución del programa, toda vez que se evidencio que la Gobernación suscribió contratos con 4 operadores en el 2015 por \$ 6.078, 21 millones de pesos, para la prestación del servicio de alimentación escolar, a su vez los municipios en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, también suscribieron contratos para la implementación del PAE, como se evidenció en los municipios visitados de Roldanillo y Zarzal. Es decir que en el 2015, la Gobernación del Valle, el MEN y los municipios, contrataron con distintos operadores el suministro de complementos alimentarios para los 34 municipios no certificados, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 93

Confluencia de entidades en PAE 2015 - Valle del Cauca - Muestra IE del Municipio de Roldanillo

No.	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	MEN	GOBERNACIÓN		ALCALDÍA	
			PREPARADO	LISTO	PREPARADO	LISTO
3	1. EDUCATIVA BELISARIO PEÑA PIÑEIRO					
	Belisario Peña Piñeiro Central			238		261
	Belisario Peña Piñeiro Nocturno					
	Alfonso López Pumarejo	70		71		
	San Sebastián	101		101		
	Primitivo Crespo	24				
	Eustaquio Palacios	318		277		
	Divino Niño	91		102		
	Belisario Peña Piñeiro				40	152
	Santa Lucía		60			
	Santa Cecilia	14			14	
	San Isidro	18				
	San Isidro Nocturno		22			
	Santa Isabel	18			11	
	Gerardo Bueno	10				
2	1. EDUCATIVA NORMAL SUPERIOR JORGE					
	Normal Superior Jorge Ibañez	306		261		180
	Libardo Madrid Valderrama	176				74
	Carios Villafañe	213				191
3	1. E NUESTRA SEÑORA DE CHIQUINQUIRÁ					
	Nuestra Señora de Chiquinquirá			403		241
	Jhon P. Kennedy #6	315		247		
	Pino, Gonzalo y Julio #4	204				181
	Celestio Torres Ignacio (Luzivel)	301		324		
4	CENTRO EDUCATIVO RODRIGO LOREDA CAICEÑO					
	La Paz	28		49		
	Fernando José de Caldas	10		15		
	Antonio Villavicencio	4				
	Trece de Junio	20		9		
	Gabriela Mistral	10		20		12
	Francisco de Paula Santander	6		13		
	General Anzoátegui	17		14		
	Nuestra Señora del Carmen	15		13		
	Miguel Antonio Caro	9		11		
	Castillo Torres	11				7
5	1. E SANTA ROSALBA DE PALERMO					
	Belisario Peña Piñeiro		174			187
	Belisario Peña Piñeiro	90		75		24
	Jose Acevedo y Gomez	45		50		
	Santa Rosa de Lima	20		19		
	Belisario Peña #3	21		22		
	Joséfilia Peña	21		21		
	Atanasio Guzmán	66		65		
	Marta Auxiliadora #1	5				7
	San José #35	15		10		
	Simón Bolívar #34	0				12
	Antonia Santos #13	37		14		
	José Joaquín Armijo	12				12
	José María Fajó #3	22				22
	Maria Fidel Suárez	24				14
	TOTAL ESTUDIANTES	2.871	3.495	214		1.101

Fuente: informe priorización MEN 2015, Alcaldía de Roldanillo, Gobernación Valle del Cauca.

- El MEN no realizó el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas conforme lo establecido por él. Este aspecto es relevante para la planeación de la prestación del servicio y proceso contractual a desarrollar, a fin de determinar, la existencia, calidad y acceso a los servicios públicos, condiciones de dotación de equipos y menaje en cocina y comedores escolares donde se prestará el servicio, ya que, con base en estos resultados, se determina el tipo de complemento alimentario a suministrar y se analiza los recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

Así las cosas, la contratación no obedeció a unos criterios de priorización y focalización adecuados para poder garantizar el cumplimiento de la ejecución conforme a la norma, con los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitieran racionalizar el gasto público.

Esta situación se origina en las deficiencias administrativas y técnicas de los responsables de la implementación del PAE: MEN, Gobernación del Valle, y Alcaldías municipales, dada la falta de coordinación y articulación para el cumplimiento de los objetivos del programa, lo que impidió contar con una herramienta fundamental para la adecuada implementación del PAE y la suscripción de los contratos a desarrollar para su ejecución, afectó la identificación de la población que debía recibir prioritariamente la atención alimentaria, así como la verificación de la cobertura real del programa, es por eso que al empezar el proceso contractual no identificó las instituciones educativas a cubrir, y número de estudiantes por cada sede educativa, lo cual no permitió el uso articulado de los recursos de cada una de los entes territoriales, de tal manera que garantizara la cobertura total de la matrícula oficial, de los 34 municipios no certificados en la vigencia 2015.

En cuanto a la focalización se establece por el MEN *“relación con el número de cupos a atenderse en cada municipio y la selección de las instituciones educativas beneficiarias en cada uno de ellos, esa información era aportada por la entidad territorial, quien contaba con información de primera mano sobre la situación de sus instituciones educativas y las necesidades en cada una de ellas... Finalmente, ante su observación según la cual “el mismo operador en sus informes establece que se le presento problemas en la ejecución por focalización, que no coincide la focalización contratada con lo establecido por la Gobernación del Valle y los municipios no certificados”, siempre que el operador llegase a encontrar dificultades en la operación relacionadas con temas de priorización o focalización de beneficiarios, estos fueron atendidos por el Ministerio, en estricta coordinación con la entidad territorial”*. Frente a lo establecido por el Ministerio, si bien es cierto que el proceso partió de la información remitida por el Valle del Cauca, no deja de tener validez el hallazgo, por cuanto en su proceso de planeación le correspondía a la entidad, verificar y validar la información, a partir de la cual iba a partir el proceso contractual.

Frente al proceso de articulación manifiesta el Ministerio “Sin embargo, tal como su observación da cuenta, las entidades territoriales no siempre estuvieron dispuestas a coordinar con el Ministerio de Educación Nacional una única operación del Programa de Alimentación Escolar, para lo cual no solo decidieron no asumir la operación del programa, como fue el caso de Valle del Cauca, donde, ante la negativa de la ETC., el Ministerio debió asumir la operación a través de un contrato de aporte con Abasticoop, sino que en muchas ocasiones contrataron programas de alimentación por su cuenta, sin la participación del Ministerio.

*Esa situación, presentada en entidades territoriales certificadas y no certificadas y que ocasionó alteraciones en la prestación del servicio de alimentación escolar, puesto que generaba confluencia de más de un operador en una misma institución educativa y duplicidad de esfuerzos para la ejecución del programa, no podía ser restringida o evitada por el Ministerio pues las entidades territoriales poseen autonomía para contratar los servicios a su cargo de la manera como lo estimen conveniente.*

*Si bien el Ministerio adelantó actividades de articulación y coordinación para unificar la prestación del servicio de alimentación escolar a través del PAE, sin la voluntad de la ETC. para hacerlo resultaba mucho más difícil, al punto de presentarse la operación paralela que su observación menciona y ante la cual el Ministerio no podía imponer a la ETC Valle del Cauca que no contratara por su cuenta servicios de alimentación escolar.*

*Así pues que, no puede esta situación atribuirse a una falta de coordinación por parte del Ministerio, pues como entidad líder del PAE siempre adelantó las acciones tendientes a vincular a las entidades territoriales a la operación del PAE, obteniendo muchas veces respuestas negativas y contratación paralela por parte de aquellas”.*

En su respuesta el MEN, ratifica lo establecido por la CGR, al expresar que a pesar de que quiso adelantar los procesos de articulación, los E.T hicieron caso omiso de lo direccionado por el Ministerio. Sin embargo no se presentaron soportes que permitan evidenciar las gestiones adelantadas en la supervisión.

#### **Hallazgo No. 45. Seguimiento y Monitoreo Ejecución del PAE**

Los Lineamientos Técnicos Administrativos del MEN sobre el Programa de Alimentación Escolar versión de abril de 2014,

- 2. Generalidades del programa de alimentación escolar, numeral 2.1.5. “Los operadores tienen la responsabilidad de manejar los recursos en el marco de los contratos que suscriban para cumplir a cabalidad con los objetos que se determinen, para lo cual deben planear y organizar el suministro diario de los alimentos, y asegurar que el personal que se requiera para llevar a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, sea vinculado conforme a lo establecido por la normatividad legal vigente en Colombia.*

*Punto 5.2.3. Obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores, establece las obligaciones mínimas que deben cumplir los operadores del PAE, las cuales deben hacer parte integral de los procesos de contratación de los mismos, Numeral 5.2.3.1 "Realizar las actividades contempladas en los lineamientos técnico administrativos y estándares del PAE del MEN.*

Asegurar la continuidad de las actividades y la garantía de los recursos físicos, humanos, tecnológicos, logísticos y materiales necesarios para el buen desarrollo del programa.

Responder a los requerimientos realizados por la supervisión e interventoría.  
Diseñar e implementar planes y acciones de mejora con base en los incumplimientos presentados en las visitas de supervisión e interventoría.

Desarrollar la operación del PAE de acuerdo al plazo, especificaciones y a los lineamientos técnicos administrativos y estándares del MEN.

Punto 5.5.2. Sistema de supervisión e interventoría: "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 territoriales están obligados a vigilar permanentemente la correcta ejecución del PAE y el objeto contratado con los operadores elegidos en el marco de la ley 80 a través de un supervisor o un interventor según corresponda de acuerdo con lo normado por el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011".

La Ley 1474 de 2011 en su artículo 84 donde establece las facultades y deberes de los supervisores y los interventores indica: "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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".

Las labores de supervisión<sup>61</sup> del programa de Alimentación Escolar efectuadas por el MEN en la vigencia 2015 frente al contrato 183 de 2015 suscrito con ABASTICOOP, presentan deficiencias al realizar el seguimiento en los aspectos técnicos, administrativos, gestión social, financiero y legal, para lo cual contrató a la firma C&M Consultores para realizar la interventoría al contrato mencionado, teniendo en cuenta. Frente al número total de Instituciones Educativas (1.126) que



se encuentran en el Programa de alimentación escolar, las visitas realizadas representaron el 40.6% de las sedes.

- En los informes de supervisión se observa que no se verificaron la totalidad de los criterios contenidos en los Lineamientos Técnicos del MEN y que no existe en ningún informe análisis sobre el total de manipuladoras existentes en cada sede educativa, frente a lo establecido en la minuta contractual y los lineamientos del MEN.
- De igual manera, tampoco se evidencia que el Ministerio realice verificación de los soportes que permitan establecer el cumplimiento de pagos a las manipuladoras y obligaciones de afiliación a la seguridad social y demás obligaciones laborales contraídas. Mensualmente el operador envía un número de raciones entregadas en cada sede educativa, las cuales varían respecto de las establecidas en el contrato; sin embargo, no se observa un análisis por parte del MEN si estas efectivamente corresponden a los reportados en el SIMAT y a los alumnos realmente asistentes, así como tampoco se analiza si las jornadas escolares fueron desarrolladas.

Situación que se origina en las deficiencias de la supervisión e interventoría del MEN, la falta de compromiso de los diferentes actores de las instituciones educativas para que funcionen los comités, la inoportunidad en la toma de acciones y descuentos por servicios no prestados del operador, inoportunidad para la toma de acciones correctivas y un control efectivo sobre la ejecución del programa, dado el incumplimiento reiterativo del operador frente a las obligaciones mínimas de realizar, en relación con las actividades contempladas en los lineamientos técnico administrativos y estándares del MEN para la implementación del PAE y así como la falta de diseño e implementación de planes y acciones de mejora con base en los incumplimientos presentados en las visitas de supervisión.

Esta situación pone en riesgo la adecuada implementación del programa de alimentación escolar, conforme con lo reglado por el Ministerio de Educación, al impedir verificar y controlar la operación del PAE, para formular y realizar seguimiento a todos los componentes de forma que permita generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa en términos de eficiencia, eficacia y efectividad, además genera un riesgo en la inversión de los recursos públicos al pagar por servicios que no están acorde a las condiciones contractuales establecidas.

La entidad en su respuesta establece *“por parte del Ministerio se adelantaron las acciones tendientes a garantizar en debida forma la prestación del servicio, disponiendo de los medios humanos y físicos con los cuales contaba para ello y contratando servicios adicionales que le permitieran conocer los aspectos de la operación en las regiones, por*

*lo que la apreciación de la comisión auditora de que el Ministerio no definió un mecanismo de control para la supervisión desconoce los esfuerzos realizados por la entidad para hacer seguimiento a la ejecución del programa y los resultados positivos que las medidas adoptadas permitieron obtener durante su operación. Para la implementación del modelo de Monitoreo y Control, el Ministerio de Educación Nacional destinó, además de los contratos celebrados para adelantar actividades de interventoría y de apoyo a la supervisión, un equipo interdisciplinario encargado de realizar visitas a establecimientos educativos y entidades territoriales para la verificación de cada una de las etapas del Programa de Alimentación Escolar y la socialización del modelo. .. Como se ha insistido a lo largo de esta respuesta, el Ministerio de Educación Nacional dispuso de los medios de supervisión que tenía a su alcance para hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, la cual evidentemente llegaba a presentar deficiencias en algunos aspectos de la operación, comunes a la dinámica contractual, que motivaron hallazgos y planes de mejora por parte de los operadores". Al respecto y tal como se establece por el MEN, se analizaron las diferentes actuaciones, sin embargo en ese proceso se identifican deficiencias tal como ellos mismos lo determinan, así que se valida, con los ajustes incorporados frente a sus actuaciones y sin la connotación presunta disciplinaria.*

## **6. HECHOS SUBSECUENTES**

En este capítulo se presentan los hechos observados como resultado de las visitas efectuadas por la Contraloría General de la República y que obedecen a contratos suscritos después del 30 de junio de 2016, por los entes territoriales de Gobernación del Valle del Cauca y el municipio de Santiago de Cali, donde se evidenció incumplimiento de los Lineamientos Técnico Administrativos del MEN en la ejecución del programa de Alimentación Escolar -PAE.

### **6.1 GOBERNACIÓN**

Con base en las visitas de campo adelantadas por la CGR, se evidenciaron las siguientes deficiencias, con respecto al cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Administrativos del Ministerio de Educación Nacional:

#### **Minutas**

- En las instituciones visitadas no se encontró los ciclos de menú publicados en cada uno de los comedores escolares, en un lugar visible a toda la comunidad educativa.
- En las instituciones visitadas en los municipios de Cerrito se observa que las manipuladoras vienen trabajando con las minutas patrón del MEN, por cuanto el operador no ha efectuado entrega con las aprobadas

- En las visitas efectuadas por la CGR al comparar lo servido, con las minutas, se evidenció cambios de las mismas, sin que hubieren sido autorizadas, la situación expuesta, se evidenció en El Cerrito en Rafael Uribe Uribe, Gregoria Santos, Jorge Isaac Sede Santa Elena, Eduardo Riascos Grueso, José Celestino Mutis y Simón Bolívar. Las manipuladoras y Coordinadores manifiestan que muchos de los cambios obedecen a que llegan las verduras y frutas muy maduras por lo cual deben gastarlas rápidamente.

De igual manera la carne y pollo llegan sin la cadena de frío, por lo que lo deben utilizar rápidamente. Esta misma situación se observa en el municipio de El Dovio en la sede la Inmaculada y en Roldanillo en las instituciones Belisario Peña, Normal Superior Jorge Isaacs, Nuestra Señora de Chiquinquirá y en Zarzal en Simón Bolívar, Efraín Varela, Normal Superior nuestra Señora de las Mercedes, donde se entrega carne procesada y de cerdo por carne de res.

#### Remisión y Entrega de Víveres

Esto se evidenció en todas la IE visitadas de los Municipios de El Cerrito, Zarzal, Roldanillo y El Dovio:

- Cuando existe faltante o devoluciones de alimentos por no cumplir con las características establecidas en las fichas técnicas, no se evidencia que el operador reponga los faltantes de alimentos o las devoluciones, en un tiempo no mayor a 24 horas y tampoco se efectúa el diligenciamiento del formato de reposición o entrega de faltantes establecido por el MEN.
- Las manipuladoras de alimentos no reciben los víveres verificando que el peso y la clase del insumo corresponda exactamente a lo referido en la remisión, tal es el caso de la carne de res, que se firma como recibido; sin embargo, desde que empezó el servicio, el operador (ACCIÓN POR COLOMBIA) ha suministrado carne de cerdo o carne procesada.
- En Cerrito, Zarzal y Roldanillo, en el recibo de los víveres no está participando ningún representante de las instituciones educativas que garanticen la adecuada entrega de los alimentos en la cantidad y calidad que debe suministrarse, estos solo son recibidos por las manipuladoras o por guardas de seguridad cuando se hacen en horas nocturnas. Así mismo, no se evidencia constancia de recibo de los víveres por parte de las manipuladoras.
- El operador para la entrega de los víveres e insumos en cada institución educativa no cumple el cronograma, inclusive se hacen entregas en horas

nocturnas, cuando las manipuladoras no están presentes y tampoco está presente ningún funcionario de las Instituciones, que supervise la entrega y estado de los insumos.

- De igual manera se evidencia que las manipuladoras reciben la fruta en estado muy maduro y a veces ya dañada, sin hacer la devolución respectiva, lo cual hace que la misma se tenga que desechar cuando se va a utilizar.
- El Operador del Ente Territorial no está utilizando los formatos establecidos por el MEN para la Remisión de entrega de víveres en institución educativa-ración preparada en sitio-Complemento alimentario jornada mañana – tarde y el de ración preparada en sitio-Almuerzo.

### Cantidad y Calidad de los alimentos

En las visitas adelantadas a las diferentes instituciones educativas en desarrollo de los contratos de suministro No. 140-18-12-1480 y 140-18-12-1481, suscritos con los Operadores ACCIÓN POR COLOMBIA y NUTRIVALLE, se evidenció deficiencias en cuanto a la calidad y cantidad de los alimentos<sup>62</sup> suministrados en el Programa de Alimentación Escolar. A continuación se señala lo evidenciado, en los municipios visitados:

#### Municipio de Cerrito

- No hay correspondencia de la porción servida con el peso y volumen definido en la minuta por grupo etario, ya que al momento de servir las raciones se sirven de forma igual para todos los estudiantes sin distinción del rango de edades.
- Se observa entrega y almacenamiento de frutas y verduras que presentan mucha madurez, que su estado físico externo no se observan sanas y sin magulladuras, sin consistencia firme, y con alteraciones por deshidratación.

---

<sup>62</sup> Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 en su anexo no. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2. Características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar, establece “Los alimentos que integran los complementos alimentarios de las modalidades preparada en sitio e industrializada, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos en el ciclo de menús, con los estándares de inocuidad del producto y del proceso de elaboración con el fin de prevenir las posibles enfermedades que puedan transmitir por su inadecuada manipulación. Tales condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con las condiciones exigidas por la normatividad vigente”

- En todas las sedes educativas visitadas de El Cerrito donde se entregan raciones preparadas, en la primera semana del servicio de agosto, de preparado en sitio no se entregó carne y pollo en la semana de consumo, es decir que a los niños se les dejó de suministrar los nutrientes de proteína en carne establecidos en la minuta. Esta situación fue evidenciada en la IE Jorge Isaac sede principal, Jorge Isaac sede Santa Elena, Gregoria Santos, Rafael Uribe Uribe, María Montessori, María Inmaculada, José Celestino Mutis, Simón Bolívar, I.E Santa Elena Sede Principal, Eduardo Riascos Grueso, Policarpa Salavarrieta, José Antonio Galán, lo que equivaldría aproximadamente que se dejó de entregar carne y pollo por \$4 millones.

Cuadro No. 94

Cuantificación de carne de res y pollo no suministrado IEs de El Cerrito (primera semana de preparado en sitio-agosto de 2016)

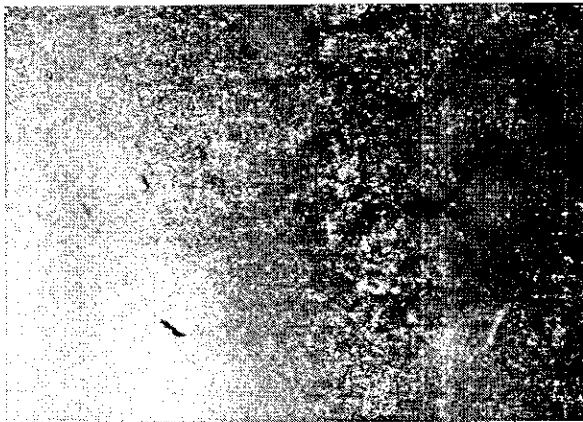
PERIODO	TIPO DE RACIÓN	NºRACIONES	CARNE POLLO	UNIDAD Kg	VALOR Kg ( Pesos)	VALOR TOTAL ( Millones de pesos)	
1	Complementos	5338	50 gm.	266,9	4500	1,2	
			CARNE RES				
1		5338	50 gm.	266,9	9100	2,42	
<b>SUB TOTAL</b>						<b>3,62</b>	
1	Almuerzos	305	50 gm.	15,25	4500	0,07	
1		305	50 gm.	15,25	4500	0,07	
				CARNE RES			
1		305	50 gm.	15,25	9100	0,14	
1		305	50 gm.	15,25	9100	0,14	
<b>SUB TOTAL</b>						<b>0,41</b>	
<b>TOTAL</b>						<b>4,03</b>	

Fuente: Precio en canal CAVASA y Contrato Nutrivalle

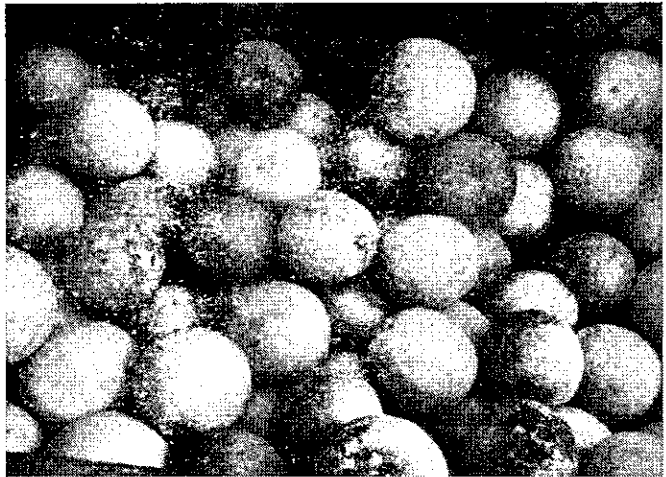
- En la sede Policarpa Salavarrieta se entregaron dos piñas de 1,70 kg. y 1.50 kg. y la de 1.70 kg. se encontraba dañada, así que la ración de fruta no fue entregada en su totalidad a los niños. Además se hizo pesaje de pollo que en la remisión se establece que son 1,60 Kilos y realmente peso 1,12 kg. es decir que la ración a entregar no es la establecida, lo mismo para la carne que en la remisión se dice que son 3,200 gramos y el peso real es 3.000 gramos. Que en costo equivale aproximadamente a \$1.500 en fruta, pollo \$3.000 y carne a \$2.000, que si bien no son costos representativos, impactan desde el punto de vista nutricional a los titulares del derecho.
- En la sede Eduardo Riascos se entrega la carne y pollo de noche dejándola en la casa que habita la cuidadora de la sede educativa, que no posee nevera así que pierde la cadena de frío, con el riesgo inminente de contaminación, además para 22 niños entregaron 3 plátanos y las zanahorias entregadas tienen una consistencia blanda, que en costo equivale aproximadamente \$3.000 la fruta y verdura, que aunque en valores no es representativo, nutricionalmente para los niños si representa gran impacto, además del riesgo inminente por intoxicación por el manejo de la carne y pollo.

- En Rafael Uribe Uribe se evidenció piña en descomposición y se manifestó que la sandía llega de igual manera. Al momento de la visita faltaban 24 niños para entrega de fruta, pero por estar dañada ya no había para su entrega.
- Se encuentra además que se ingresa fruta para jugo y no se tiene la licuadora en la sede Gregoria Santos, Jorge Isaac Santa Elena, es decir que lo ingresado desde el inicio del contrato en este sentido se ha perdido, al no poder hacer el jugo, con el impacto social al no recibir los nutrientes que provienen de esta clase de alimentos.

Los hechos descritos se evidencian en las siguientes imágenes:



Fotos No. 90 y 91. Tomates de árbol en descomposición. Y zanahoria con lama. Sede José Celestino Mutis



Fotos No. 92 y 93. Fruta en descomposición y sucia, para entregar industrializados, Sede Santa Elena ppal.



Fotos No. 94 y 95. Zanahoria en descomposición. Sede Simón Bolívar



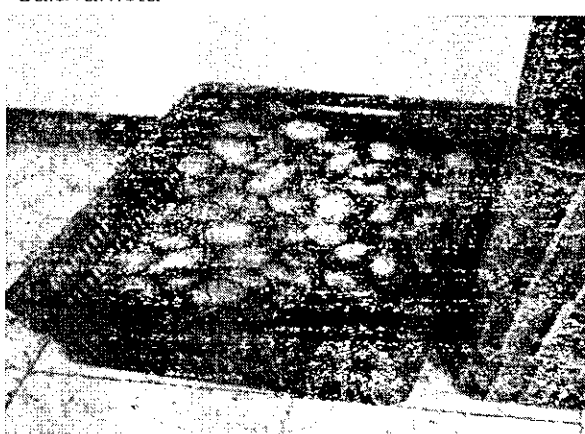
Fotos No. 96. Fruta que el día de la visita se debía repartir a los niños (Sandía) Eduardo Riascos



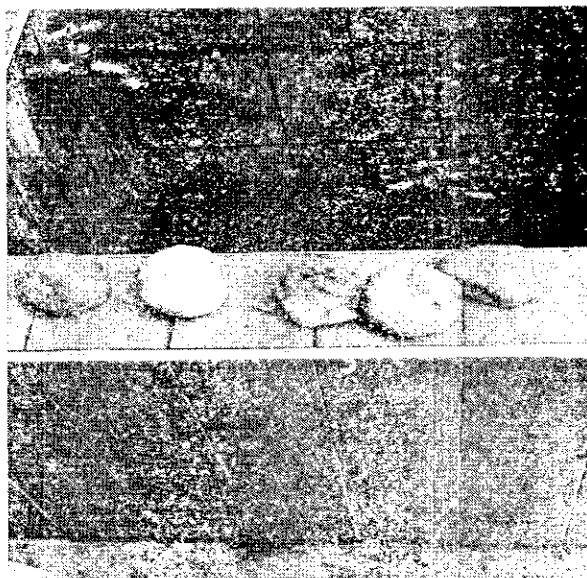
Fotos No. 97 Fruta que el día de la visita se debía repartir a los niños. Policarpa Salavarrieta



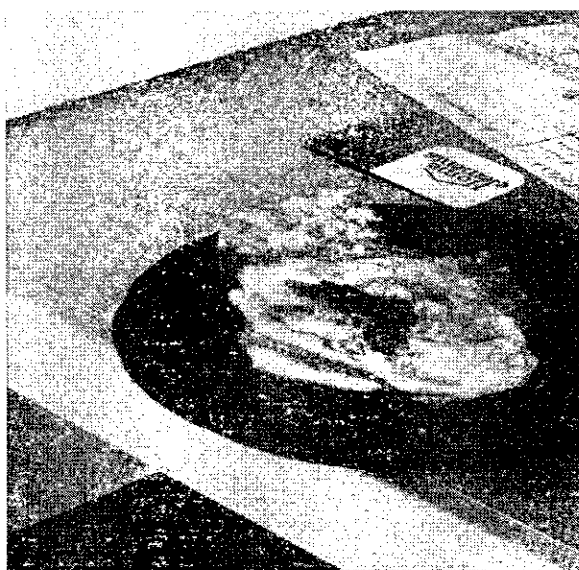
Fotos No. 98 Frutas que estaba entregando el Operador el día 6-09-16 en Santa Elena



Fotos No. 99. Frutas que estaba entregando el Operador el día 6-09-16 en Santa Elena



Fotos No. 100 Fruta entregada en María Montessori para niños de Preescolar



Fotos No. 101. Carne de Cerdo entregada José Celestino Mutis.

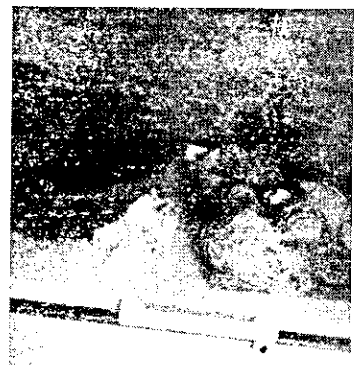
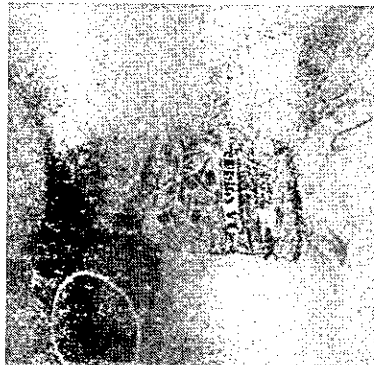
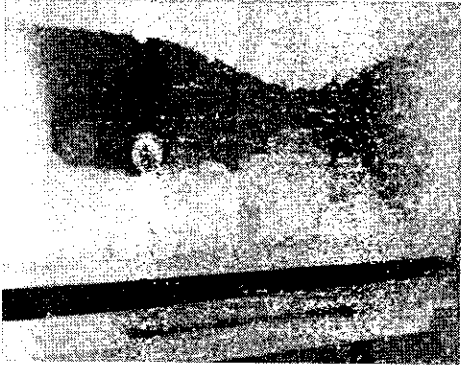
### Municipio de Zarzal

En las visitas efectuadas a las sedes de las IE Normal Superior Nuestra Señora de las Mercedes, IE Efraín Vaca Varela, IE Simón Bolívar - urbanas, del Municipio de Zarzal y a las sedes de las IE Belisario Peña Piñeiro, IE Normal Superior Jorge Isaacs, Nuestra Señora de Chiquinquirá, IE Santa Rosa de Palermo, del municipio de Roldanillo, se evidenció que el Operador ACCIÓN POR COLOMBIA, presentó deficiencias en la cantidad y calidad de los alimentos suministrados, en ejecución del convenio para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar:

- El operador ACCIÓN POR COLOMBIA no hizo entrega de carne de res estipulada en la minuta y la sustituyó por carne de cerdo y carnes procesadas, prohibidas expresamente en los lineamientos (Anexo No. 1 "aspectos alimentarios y nutricionales" Numeral 2 "características e calidad e inocuidad de los alimentos", de la Resolución 16432 de 2015). Esta situación generó que se pagase un mayor valor al operador, debido a que el kilo de carne de res en canal es de \$9.200 y el valor de la carne de cerdo es de \$6.400 (pulpa).



Carnes procesadas suministradas por el proveedor ACCIÓN POR COLOMBIA:



Fotos No. 102 y 103. IE Ntra. Sra. Mercedes- Kennedy

Foto No. 104. IE Simón Bolívar –Sede Principal



Foto 105. IE Ntra. Sra. Mercedes- Kennedy – Carnes Procesadas y Contaminación cruzada

- En la IE Efraín Varela Vaca, de Zarzal, se reportó en acta de visita que de la sede Pablo Emilio Camacho se votaron 17 panales de huevos en mal estado y 16 panales de la sede Santa Cecilia, correspondientes al contrato de la primera fase con el operador ACCIÓN POR COLOMBIA.

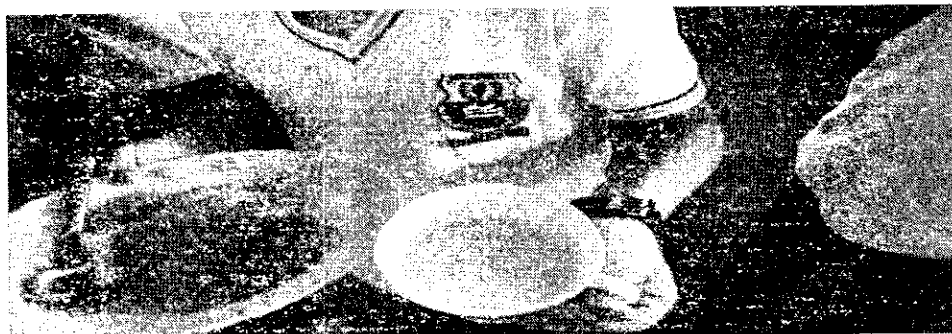
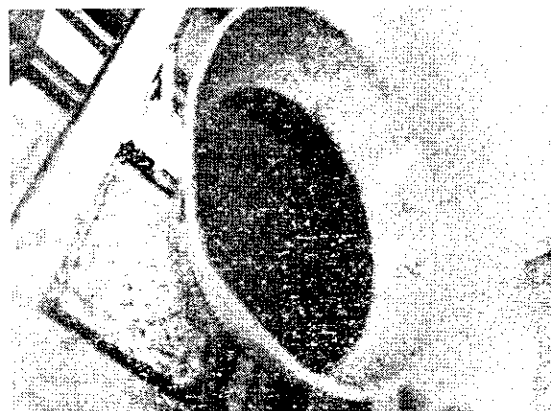
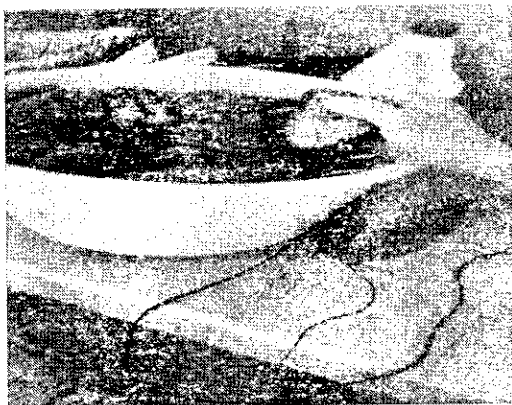
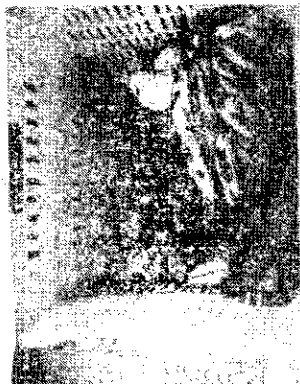


Foto No.106. Belisario Peña Piñeiro sede San Sebastián- la proteína es carne procesada–Roldanillo



Fotos No. 107 y 108. Operador ACCIÓN POR COLOMBIA – IE Santa Rosalía de Palermo SEDE 1 Y 2 Rural – hojaldras y aceite reutilizado con las que se preparan – Roldanillo



Fotos No. 109, 110 y 111. IE la Vaca sede Ppal. IE Rural Antonio Nariño sede Ppal. IE Simón Bolívar sede Francisco. José de Caldas

- En la visita realizada a la IE Simón Bolívar se reportó que el contratista ACCIÓN POR COLOMBIA no entregó los siguientes productos, por valor aproximado de \$1,8 millones.

Cuadro No.95  
Insumos no entregados por ACCIÓN POR COLOMBIA IE y Sede SIMÓN BOLÍVAR

PERIODO	ALIMENTO	NO ENTREGADO	UNIDAD	VALOR	PRESUNTO DETRIMENTO (Millones de pesos)
8 AL 14 DE MARZO DE 2016	HUEVOS	1967	UNIDAD	\$ 200	0,39
	PAN	874	UNIDAD	\$ 200	0,17
	PLATANO VERDE	88	LBS	\$ 500	0,04
	FRUTA ENTERA	210	LBS	\$ 500	0,11
25 DE JULIO AL 1° DE AGOSTO DE 2016	HUEVOS	1035	UNIDAD	\$ 200	0,20
	LECHE EN POLVO	71	UNIDAD (380 gr.)	\$ 6.500	0,46
	ARROZ	125	LBS	\$ 2.000	0,25
	FRUTA ENTERA	83	LBS	\$ 500	0,04
	MILANESA DE CERDO	7	LBS	\$ 6.000	0,04
23 AL 29 DE AGOSTO DE 2016	COCOA	24	UNIDAD (200 gr.)	\$ 3.000	0,07
	PLATANO VERDE	34	LBS	\$ 500	0,01
	FRUTA ENTERA	81	LBS	\$ 500	0,04
<b>TOTAL</b>					<b>\$ 1,84</b>

(\*) Valores de mercado aproximados

Fuente: Formatos de compra y entrega de alimentos. ACCIÓN POR COLOMBIA Acta de visita IE SIMÓN BOLÍVAR 23-08-2016 – ZARZAL

- En la sede Inmaculada del Municipio El Dovio, el operador FUNDACIÓN ACCIÓN POR COLOMBIA, no suministró durante tres (3) días del primer semestre de 2016, las 152 raciones del Programa de Alimentación Escolar en la modalidad de complemento alimenticio y almuerzo, lo cual se contabiliza en cuantía de \$1,6 millones, dado que cuando no hay clases el operador recoge las provisiones o la descuento de la entrega siguiente.

Cuadro No. 96  
Raciones no Entregadas

Fechas	Complementos Alimenticios	Valor Ración (Pesos)	Almuerzos	Valor Ración (Pesos)	Presunto Detrimento (Millones de Pesos)
15/04/2016	152	\$ 1.185	152	\$ 2.350	0,54
1/06/2016	152	\$ 1.185	152	\$ 2.350	0,54
7/06/2016	152	\$ 1.185	152	\$ 2.350	0,54
<b>TOTAL</b>					<b>1,61</b>

Fuente: Acta suscrita 25-08-2016. Sede Inmaculada

- Así mismo, se evidenció el suministro incompleto de la minuta, dado que no se entregó la porción de 105 gramos de papa francesa, estipulados para las 152 raciones contratadas, lo cual se contabiliza en \$15.960.

#### Entrega de Alimentos Industrializados

En los municipios visitados de El Cerrito, Guacarí, Zarzal y Roldanillo se observó que en el complemento alimentario industrializado los operadores Nutrivalle y ACCIÓN POR COLOMBIA entregan alimentos de panadería que no corresponden a lo establecido en el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos para consumo y a lo establecido en los lineamientos, por cuanto se evidenció:

- Los alimentos como panes y pasteles se encuentran adulterados en el gramaje impreso en los empaques que es de 40 gramos, a través de un sticker sobrepuesto que establece que son 60 gramos, estableciendo que, en las diferentes pruebas de pesaje realizadas por la CGR, estos realmente no contienen los 60 establecidos, sino que son de 40 grs tal como dice la etiqueta, es decir que existe un faltante de 20 gramos en la panadería entregada por los Operadores. Es decir que esta situación generalizada hacia los diferentes municipios que atienden este tipo de ración, equivale a que en el mes de agosto se entregó raciones por \$29,8 millones menos.
- Se encuentran productos de panadería donde los datos no son claramente visibles, legibles e indelebles, que permitan identificar la fecha de producción o de fabricación y la fecha de vencimiento.
- Se encuentran alimentos con moho, con empaques abiertos, con un riesgo evidente en la salud de los niños.
- En productos como chicharrón de guayaba, que se dice que contiene dulce al abrir los alimentos estos no contienen lo referido.
- Las sedes visitadas no cuentan con sitio adecuado con las características y los elementos que garanticen el almacenamiento transitorio de los alimentos desde su entrega a la sede educativa por parte del operador hasta el consumo por parte de los titulares de derecho, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 2674 de 2013 lo que genera un riesgo en la salud de los niños por ser susceptible a plagas y roedores que generan contaminación de los mismos.
- Las sedes no cuentan con espacio de comedor, con la dotación mínima de acuerdo con lo establecido en los lineamientos.

- En la visita de campo realizada a las IE de los municipios de Roldanillo y Zarzal, donde se entrega raciones de complemento alimentario bajo la modalidad de industrializado, como IE Belisario Peña Piñeiro sede Eustaquio Palacio, IE Santa Rosa de Palermo, sedes José María Erazo, Marco Fidel Suarez, San José, Simón Bolívar, se observó que además que no se cumple con las expectativas nutricionales, no se suministra con la variedad que permite la minuta patrón, dado que el operador ACCIÓN POR COLOMBIA, ha venido entregando de manera permanente avena o leche saborizada con acompañante dulce como bocadillo o caramelo que son muy azucarados, o en su defecto con un pan de 40 gramos, que tampoco cumple con el gramaje mínimo, por lo cual ya los niños manifiestan hastío debido a la falta de variedad y combinación adecuada.

Municipio de Cerrito:

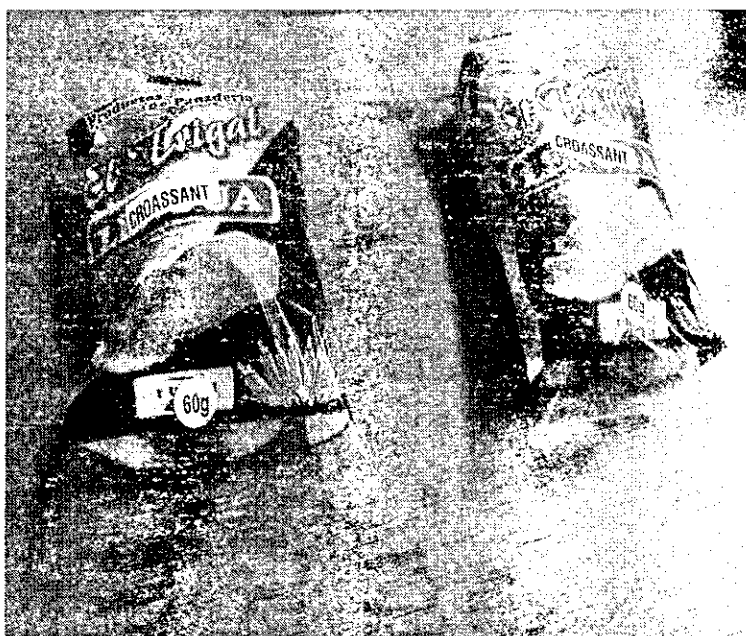


Foto No. 112. Pan con peso impreso de 40 gramos y sticker sobrepuesto de 60 gramos

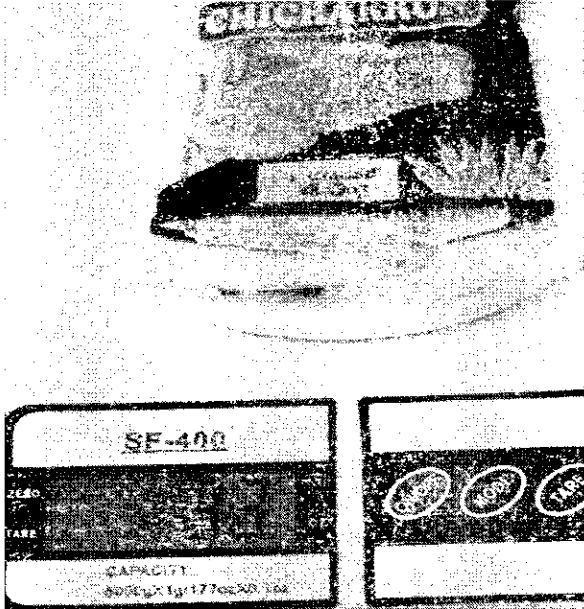


Foto No. 113. Chicharrón peso inferior al registrado

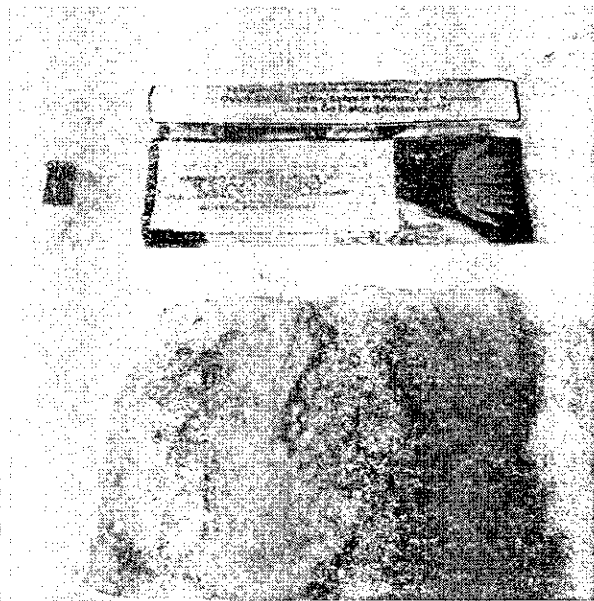


Foto No. 114 Chicharrón con dulce de guayaba que no trae el dulce anunciado



Foto No. 115. Pan con hormigas para devolución



Foto No. 116. Empaques sin fecha de vencimiento

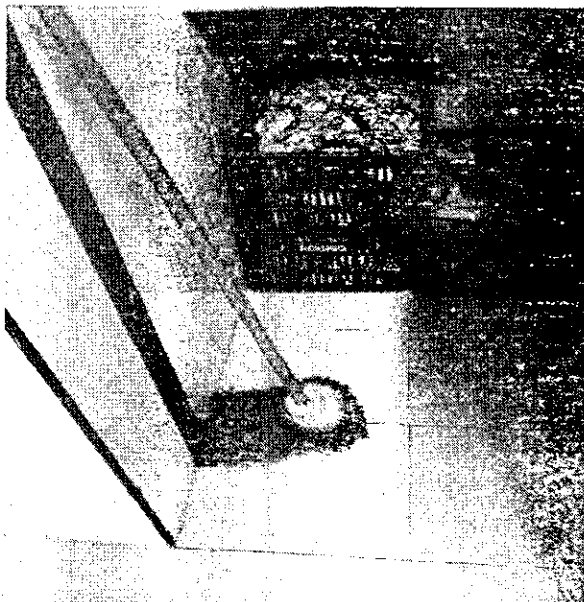


Foto No. 117. Almacenamiento de los productos directamente sobre el piso María Inmaculada



Foto No. 118. Almacenamiento de los productos directamente sobre el piso. Sagrado Corazón



Foto No. 119. Pan Mal empacado abierto a contaminación

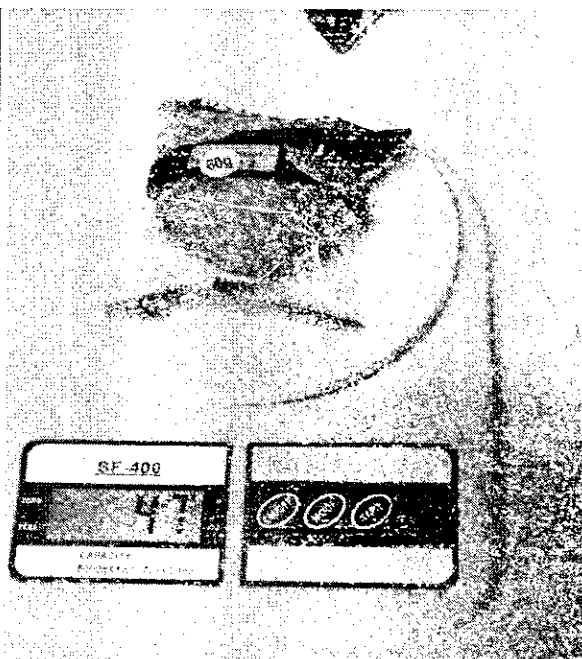
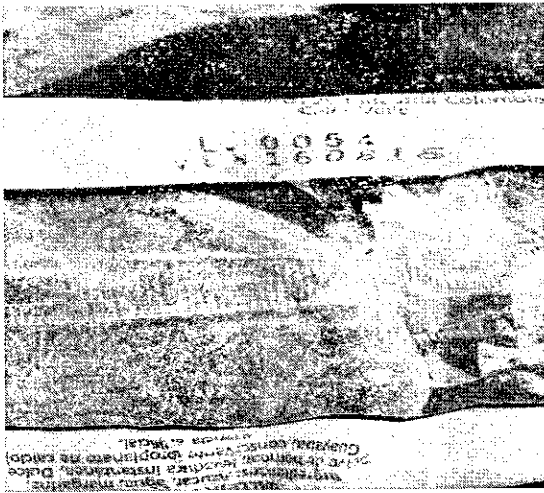


Foto No. 120. Pasteles adulterados en peso.

Municipio de Roldanillo y Zarzal



Fotos No. 121, 122 y 123. Operador ACCIÓN POR COLOMBIA- panes con moho evidenciados en los complementos alimenticios listos – sede JHON F KENNEDY – IE NTRA SRA DE LAS MERCEDES (402 estudiantes) -ZARZAL 22/08/2016. Se reportó por los docentes y rectora de la IE, que esta situación ha sido recurrente



Fotos 124, 125. IE BELISARIO PEÑA PIÑEIRO –SEDE EUSTAQUIO PALACIOS - PAN con fecha vencida el día de la visita-Roldanillo. El pan correspondía al complemento industrializado que se iba a entregar el día que se realizó la visita de la CGR



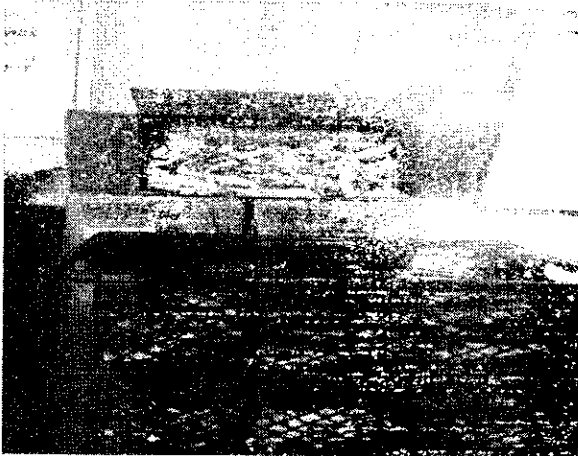


Foto No. 126. Sede Jhon F. Kennedy –IE Nuestra Señora de las Mercedes- ZARZAL

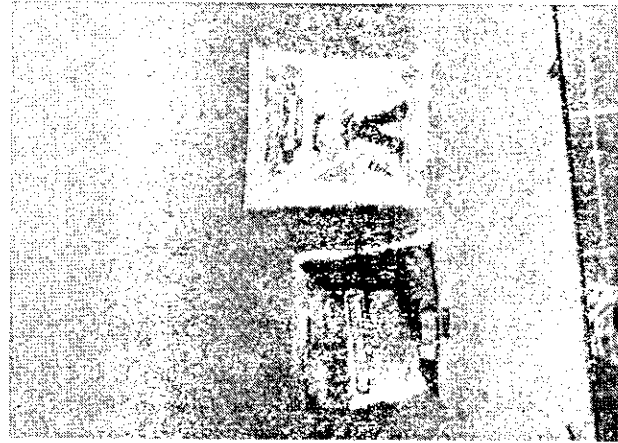


Foto No. 127. Bebida Láctea 200 CC y Pan de 40 GRM que en ocasiones se ha encontrado vencido y con moho

### Diligenciamiento y Formatos establecidos por el MEN

En las sedes educativas visitadas en el municipio de Cerrito, Zarzal, Roldanillo y Guacarí, no se conserva el manual de imagen establecido para el PAE, ni los Operadores han implementado los siguientes formatos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional:

- Formato de Visibilidad, con la información general del PAE donde se establezca nombre de la institución educativa, número de cupos asignados acorde al complemento o almuerzo, fecha de inicio, número de días de atención, Número total de cupos, número de contrato o Convenio, número de manipuladora de alimentos, nombre o razón social del operador y los recursos gráficos o logos establecidos por el MEN.
- Formato resumen del registro de atención mensual el cual debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador para llevar el registro de los niños, niñas y adolescentes, que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.

Acorde a esto se evidencia que comúnmente las planillas no se diligencian y sin embargo, se presentan con las cuentas registrando a toda la población focalizada, como si hubiera recibido todos los días los alimentos contratados, lo cual no es ajustado a la realidad, porque con las vistas se establece que el número de estudiantes por curso que recibe alimentos es variable y difiere de las raciones contratadas, hay inasistencia de estudiantes o actividades en las

que no concurren a la IE cursos completos, novedades que no se reflejan en estas planillas.

- Registro y control diario de asistencia: este debe ser diligenciado por las manipuladoras de alimentos diariamente y entregarlo al operador, con el fin de llevar el registro diario de los niños, niñas y adolescentes que son beneficiarios del PAE y de las instituciones educativas.
- Registro diario (kárdex) de ingreso y salida de alimentos.
- Control para garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos.
- Registro y Control de Temperaturas, se tiene los formatos vacíos y las manipuladoras no cuentan con los termómetros para realizar esta labor.
- Formatos de Saneamiento Básico para consignar las actividades de limpieza y desinfección de equipos y utensilios, y de áreas de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, de acuerdo con las frecuencias y procedimientos establecidos en el Plan de Saneamiento Básico presentado por el Operador.
- Acorde con los informes de interventoría, estas mismas situaciones se presentaron en la fase dos de la contratación efectuada por la Gobernación convenios 0565 y 0566, sin que se evidencie sanciones por el no cumplimiento.

La entidad como resultado de las visitas efectuadas por la CGR, implementaron los formatos de visibilidad y dieron inicio a los de kárdex, control de temperatura, saneamiento básico.

Infraestructura, Dotación de equipos y Elementos necesarios para el funcionamiento.

#### Infraestructura

En la ejecución del contrato del PAE se evidencian que las diferentes instituciones presentan deficiencias en los lineamientos exigidos en cuanto a la infraestructura, equipo y menajes mínimos en las cocinas y comedores, acorde a las visitas efectuadas por la Contraloría General de la República, tales como:

- Presentan la pipa de gas dentro de la cocina, con el riesgo que esto representa

- No poseen Inventario de los equipos y elementos de cocina.
- El sitio donde se lava los elementos de aseo está en la misma cocina.
- No se disponen de recipientes, locales e instalaciones para la recolección y almacenamiento de los residuos sólidos, conforme a lo estipulado en las normas sanitarias vigentes.
- No existe bodega para almacenar los insumos utilizados para preparar los alimentos.
- Acorde a sus raciones no cuentan con elementos como estufas enana, licuadoras, termómetros, pesa gramera, entre otros.
- No cuentan con comedor acorde a las condiciones establecidas en los lineamientos y el menaje como mesas y sillas de comedor no corresponden al número de raciones.
- En algunas sedes los accesos y alrededores de los sitios de manipulación y procesamiento de alimentos no se observan totalmente limpios, y no son con materiales que faciliten el mantenimiento sanitario e impidan la generación de polvo, o la presencia de otras fuentes de contaminación para el alimento.
- Los comedores no están ambientados con material educativo relacionado con alimentación saludable, normas de higiene y de comportamiento.
- Acorde a los informes de interventoría, estas mismas situaciones, se presentaron en la fase dos de la contratación efectuada por la Gobernación convenios 0565 y 0566, sin que se evidencie toma de acciones correctivas y sanciones por la no entrega de elementos de responsabilidad del operador.

Como se ve en los siguientes cuadros por cada Institución Educativa visitada en los municipios:

Cuadro No. 97  
Deficiencias Infraestructura Municipio Zarzal

MUNICIPIO DE ZARZAL  
EFRAIN VARELA VACCA

Sedes	Cupos	Pipa de Gas en la Cocina	Inventario Equipos	Almacenamiento Residuos Sólidos Conforme a la Norma	Bodega Almacenamiento	Comedor Ambientado Normas	Dotación Comedor	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos
DIVINO NIÑO JESUS	584	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	Las 5 sedes urbanas ( Santa Cecilia, Divino Niño, la principal, Pablo Emilio Camacho, Maria Inmaculada), carecen de restaurantes y comedores escolares, la dotación es insuficiente en mesas, sillas, se presenta un riesgo altísimo debido a que en todas las sedes, las pipas de gas se encuentran al pie de las estufas, dado que los espacios tan reducidos en los que se preparan los alimentos, generando un inminente y permanente riesgo para la comunidad educativa y sus alrededores, no han sido atendidas las solicitudes formuladas a la Alcaldía para la instalación del gas domiciliario, tampoco la gestión realizada por la IE ante la empresa Gases de Occidente.
EFRAIN VARELA VACCA PRINCIPAL	800	SI	ND	NO	NO	ND	NO	NO	
MARIA INMACULADA	696	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
PABLO EMILIO CAMACHO	1652	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
SANTA CECILIA	356	SI	NO	ND	NO	ND	NO	NO	
IE NORMAL SUPERIOR NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES									
FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	392	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	En las Sedes, Jhon F. Kennedy y Francisco de Paula Santander, se están realizando las adecuaciones de los comedores escolares, en las sede Potrerpa Salavarríete y la sede Principal local 1 y 2 no hay comedores, en el local 2, se presentan deficiencias en la infraestructura donde se preparan los alimentos. Las solicitudes a la alcaldía municipal y a la SED para que se acondicione de acuerdo a los lineamientos del MEN, no han sido atendidas, dado que la sede funciona en terreno donado sin escrituras.
JHON F. KENNEDY	716	SI	ND	NO	NO	NO	NO	NO	
LAS MERCEDES	258	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES	2090	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	
IE SIMON BOLIVAR									
FRANCISCO JOSE DE CALDAS	410	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	En la sede principal se están realizando adecuaciones, En la sede Francisco Jose de Caldas no hay suficientes sillas y mesas, en la sede Ntra de Fatima Rural no hay lavamanos.
SIMON BOLIVAR	1318	ND	NO	NO	NO	NO	NO	NO	

Fuente: Actas Visitas CGR

Cuadro No. 98  
Deficiencias Infraestructura Municipio El Cerrito

Sedes	Cupos	Pipa de Gas en la Cocina	Inventario Equipos	Almacenamiento Residuos Sólidos Conforme a la Norma	Bodega Almacenamiento	Comedor Ambientado o Normas	Dotación Comedor	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos
Policarpa Salavarieta	32	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera, termómetro y licuadora	Se entrega dos piñas para 32 niños, una de ellas se encontraba en mal estado
María Montesory	168	NO	No	No	NO	No	NO	Industrializados	no utilizan el logo institucional del contratante en papelería
Jose Celestino Mutis	291	SI	No	No	No	No	NO	no cuentan con estufa, cocción, balanza mecánica, balanza gramera, termómetro y licuadora	No hay minutas, no hay registros, no entregan papelería
Jose Antonio Galan	36	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	No entregaron menaje, dotacion
Eduardo Riascos	22	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera, termómetro y licuadora	no han entregado dotacion a manipuladoras, no hay entrega de menaje, no hay registros,
Jorge Isacc	320	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera, termómetro y licuadora	Se establece que hasta marzo se dio alimentación
Gregoria Santos	165	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera y termómetro.	se les debe mayo y junio a las manipuladoras, no les han entregado dotacion, ni el actual ni fundanavi
Jorge Isac	210	SI	No	No	No	No	NO	No cuentan con la balanza gramera, termómetro y licuadora	se les debe mayo y junio a las manipuladoras, no les han entregado dotacion, ni el actual ni fundanavi

Fuente: Actas de Visitas CGR

**Cuadro No. 99**  
**Deficiencias Infraestructura Municipio Roldanillo**

MUNICIPIO DE ROLDANILLO  
DE BELISARIO PEÑA PIÑERO

Sedes	Cupos	Pipa de Gas en la Cocina	Inventario Equipos	Almacenamiento Residuos Sólidos Conforme a la Norma	Bodega Almacenamiento	Comedor Ambientado Normas	Dotación Comedor	Cocina Acorde a sus raciones	Dtros Aspectos
BELISARIO PIÑEROS PRINCIPAL	1202	SI	NO	NO	NO	ND	SI	SI	En la Sede Cajamarca no hay comedor los niños comen de pie o sentados en el piso- la cocina es estrecha en regular estado - la pipa de gas se encuentra dentro de la cocina- en la sede Eustaquios Palacios se realizaron mejoras al comedor pero no se esta utilizando- El operador continua suministrando complementos industrializados- No se dispone de bodega para el almacenamiento de los alimentos. En la sede Divino Niño y Alfonso Lopez que operan juntas no se dispone de bodega para el almacenamiento de los insumos. La sede San Sebastian presenta meson en regular estado, no hay bodega.
SAN SEBASTIAN -PRIMARIA	350	SI	ND	NO	ND	NO	NO	ND	
DIVINO NIÑO -PRIMARIA	232	SI	NO	NO	NO	SI	SI	NO	
ALFONSO LOPEZ PUMAREJO -PRIMARIA	76	NO	ND	NO	ND	SI	SI	ND	
EUSTAQUIO PALACIOS-PRIMARIA	478	NO	NO	NO	NO	SI	SI	ND	
BELISARIO PIÑEROS CAJAMARCA	480	SI	NO	NO	ND	NO	ND	ND	
<b>IE NORMAL SUPERIOR JORGE ISAAC</b>									
CARLOS VILLAFÑE	374	SI	ND	NO	NO	NO	NO	ND	La Sede Libardo Madrid cuenta con comedor amplio, cocina en regular estado, sillería insuficiente, no cuenta con lavamanos cercano al comedor para el uso de los niños, los alimentos almacenan en tarros plasticos. La sede Carlos Villafañe cuenta con un comedor pequeño en regular estado, o cuenta con lavamanos cercano al comedor para el uso de los niños. La sede principal cuenta con comedor pequeño, no tiene mobiliario suficiente.
LIBARDO MADRID VALDERRAMA	140	SI	NO	NO	NO	ND	NO	NO	
INDUSTRIAL SUPERIOR JORGE ISAACS PRINCIPAL	1832	ND	NO	SI	ND	SI	SI	SI	
<b>IE NUESTRA SEÑORA DE CHIQUINQUIRA</b>									
NUESTRA SEÑORA DE CHIQUINQUIRA PRINCIPAL	2120	SI	NO	SI	SI	NO	ND	NO	El espacio, si bien es lucido, es insuficiente solo caben 32 estudiantes y los beneficiarios son 671 niños, son atendidos por dos operadores Acción por Colombia y Crecer por Colombia, no hay lavamanos cercano al comedor - no hay mobiliario suficiente y requieren de menaje para mejorar las condiciones de preparación de los alimentos- pipa de gas dentro de la cocina.
<b>IE SANTA ROSA DE PALERMO</b>									
BELISARIO PEÑA MORELIA	320	SI	NO	NO	NO	ND	NO	NO	La sede Josefa Peña no tiene comedor ni sitio donde se preparen los alimentos - por esta razón los niños deben desplazarse a otra sede cercana La Jose Acevedo y Gomez - No hay comedor en la sede Belisario Peña Morelia los estudiantes comen en el suelo o parados- no hay mobiliario- Jose Joaquin Jaramillo no hay comedor ni mobiliario- suministran industrializados -Sede San Jose No hay comedor - En la Sede Simon Bolivar no hay comedor hay mobiliario pero no se cuenta con un lugar seguro y aseado para el funcionamiento del comedor.
JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ	66	SI	NO	NO	ND	NO	NO	ND	
JOSÉFA PEÑA	66	SI	NO	NO	NO	ND	NO	NO	
MARCO FIDEL SUAREZ	24	SI	NO	NO	ND	NO	NO	ND	

Fuente: Visitas CGR

**Cuadro No.100**  
**Deficiencias Infraestructura Municipio Guacari**

MUNICIPIO DE GUACARI										
Sedes	Cupos	Pipa de Gas en la Cocina	Inventario Equipos	Almacenamiento Residuos Sólidos Conforme a la Norma	Bodega Almacenamiento	Comedor Ambientado Normas	Dotación Comedor	Cocina Acorde a sus raciones	Otros Aspectos	
<b>IE NORMAL SUPERIOR MIGUEL DE SERVANTES SAAVEDRA</b>										
PRINCIPAL	353	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	Hay gas natural, el inventario esta sin firmar. El logo institucional no contiene el nombre del nuevo operador (NUTRIVALLE), figura el anterior. El operador no ha suministrado los productos para el aseo de los implementos utilizados en la preparación y distribución de las raciones. El mesón donde se preparan los alimentos presenta defecación y es muy pequeño para la cantidad de raciones que debe prepararse. No hay aislamiento de los cárnicos para evitar contaminación cruzada. Durante 2015 y primer semestre de 2016, el operador anterior FUNDANAVI suministró en varias oportunidades, los productos de mala calidad y en las cantidades que no correspondían de acuerdo con las minutas. La cocina no se encuentra debidamente aislada de otras áreas de la institución.	
<b>IE PEDRO VICENTE ABADIA</b>										
PRINCIPAL Y SAULO RICARDO MOLINA	303	NO	NO	SI	NO	NO	NO	N/A	No hay señalización de las áreas de distribución y consumo. No hay evidencia de los programas de Limpieza y desinfección, Control de plagas, Residuos sólidos. Durante 2015 y primer semestre de 2016 el operador anterior FUNDANAVI suministró en varias oportunidades, los productos de mala calidad y en las cantidades que no correspondían de acuerdo con las minutas.	
<b>IE JOSÉ CELESTINO MUTIZ</b>										
SEDES PRINCIPAL Y PEDRO VICENTE ABADIA	261	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	El operador no suministra a las manipuladoras los productos para el aseo diario de la cocina y sus utensilios. No hay certificado de fumigación, ni concepto de autoridad sanitaria. No se cuenta con el plan de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos. No están identificadas ni señalizadas las áreas de servicio. Durante 2015 y primer semestre de 2016 el operador anterior FUNDANAVI suministró en varias oportunidades, los productos de mala calidad y en las cantidades que no correspondían de acuerdo con las minutas. No hay licuadora industrial, balanza de 25 lb, ni Termómetro de puntón. No hay evidencia de la aplicación de los programas de Limpieza y desinfección, Control de plagas, Residuos sólidos.	
<b>IE JOSÉ IGNACIO OSPINA</b>										
PRINCIPAL	378	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	El operador no utiliza el logo institucional. No hay concepto de la autoridad sanitaria. No se cuenta con el plan de mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos. Durante 2015 y primer semestre de 2016, el operador anterior FUNDANAVI suministró en varias oportunidades, los productos de mala calidad y en las cantidades que no correspondían de acuerdo con las minutas. No hay licuadora industrial, balanza de 25 lb, ni Termómetro de puntón. No hay evidencia de la aplicación de los programas de Limpieza y desinfección, Control de plagas, Residuos sólidos.	

Fuente: Visitas CGR

Lo anterior se puede visualizar igualmente en las siguientes imágenes de cada sede visitada:

Municipio de Cerrito



Foto No. 128. Pipa de Gas en la Cocina, sin sitio de almacenamiento. Jorge Isaac



Foto No. 129. Sin sitio de almacenamiento. Jorge Isaac

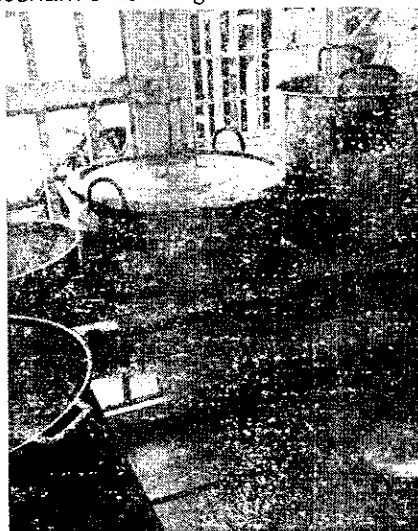


Foto No. 130. José Celestino Ventanas sin Protección



Foto No. 131. José Celestino Comedor abierto dentro de la cocina y con paredes sucias.





Foto No. 132. Sede Simón Bolívar con pipa de gas en la cocina y sin área de almacenamiento



Foto No. 133. Eduardo Riascos sin área de almacenamiento



Foto No. 134. Jorge Isaac Santa Elena Ventanas sin Protección que impidan entrada de animales y elementos que generen contaminación

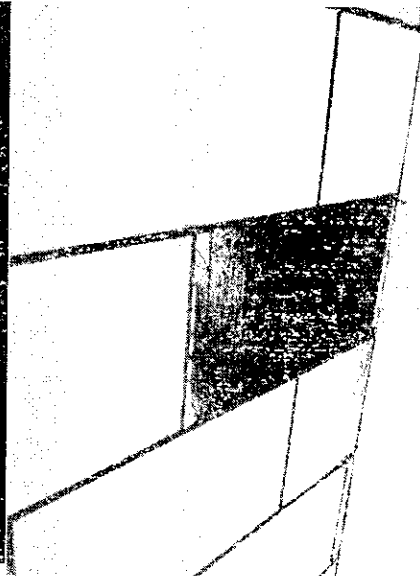
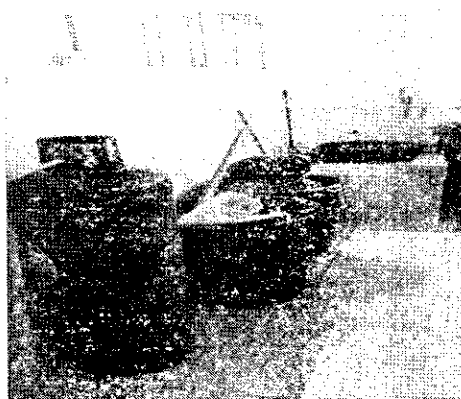


Foto No. 135. Jorge Isaac Santa Elena tiene goteras en el techo de la cocina y comedor.

Municipio de Zarzal:

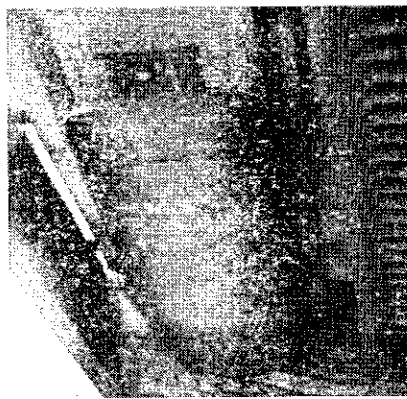


Fotos 136, 137 y 138. Sede Pablo Emilio Camacho- IE Efraín Varela Vaca: Los estudiantes comen de pie o sentados en el piso por falta de mobiliario, o reciben en las manos el alimento, por la falta de recipientes como en la Sede Pablo Emilio Camacho IE Efraín Varela Vaca.



IE Ntra. Sra. de las Mercedes

Fotos No. 139 y 140. Ubicación de las pipas de gas en uso, dentro de las estrechas cocinas, lo cual representa un alto riesgo de explosión por el excesivo calor y la falta de ventilación.

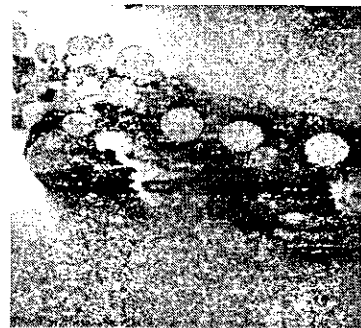


IE Antonio Nariño

Municipio de Roldanillo:



Fotos No. 141, 142, 143 y 144. IE Belisario Peña Piñeiro Sede Cajamarca. No hay comedor los estudiantes comen en el suelo o de pie



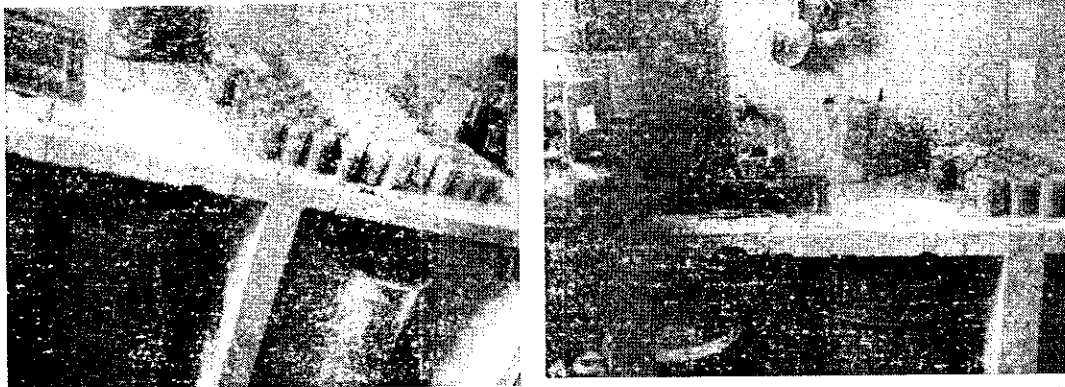
Fotos 145, 146 y 147. IE Rosalía De Palermo Sede Principal- Belisario Peña Morelia



Fotos 148, 149 y 150. No hay comedor los estudiantes comen en el suelo o de pie Roldanillo

Los estudiantes de la sede Josefita Peña de la IE Rosalía de Palermo no tienen comedor y deben desplazarse a la sede José Acevedo y Gómez, para recibir el complemento alimenticio, lo cual representa un riesgo para la integridad física de

los estudiantes. (Se cuenta como soporte video donde se aprecia el grupo completo en el desplazamiento hacia la sede José Acevedo y Gómez).



Fotos 151 y 152. Cocina donde se prepara los alimentos en mal estado y pipa de gas dentro de la cocina IE Belisario Peña Piñeiro Sede Cajamarca



Fotos No. 153 y 154. Sede Caja Marca Rodríguez Peñeiro- Roldanillo Las cajas reposan en la rectoría

## Transporte

En las visitas realizadas en el municipio de El Cerrito se evidenció que el operador Nutrivalle, no cumple con las condiciones establecidas en la normatividad que rige para el transporte de alimentos, sin que exista ningún tipo de pronunciamiento frente al tema por la Gobernación, por cuanto:

- El vehículo utilizado no lleva en su exterior en forma claramente visible la leyenda: *Transporte de Alimentos*, este simplemente es un camión grande que no cumple con las condiciones establecidas.

- El vehículo no es adecuado para el fin perseguido y fabricado con materiales que permitan una limpieza fácil y completa. Igualmente no se observa limpio.
- En otros casos acorde a lo manifestado los alimentos en algunas instituciones llegan en moto, incluyendo la carne y pollo.
- Se dispone los alimentos en canastillas directamente sobre el piso del medio de transporte, sin utilización de estibas, de manera que no se aísla el producto de toda posibilidad de contaminación.
- Los alimentos y materias primas que requieran refrigeración y congelación durante su distribución no se están manteniendo a temperaturas que aseguren su adecuada conservación hasta el destino final, de acuerdo a las características del producto, por cuanto las mismas son transportadas en el mismo camión de verduras, dentro de un congelador que no está conectado, lo que genera un riesgo latente de intoxicación, hecho que ya ocurrió en esta vigencia en El Cerrito, con el agravante que este tipo de productos son entregados siempre en las horas de la noche y quedan en sitios donde no existe nevera, tal es el caso de la sede Eduardo Riascos Grueso, es decir que en el transporte de estos alimentos se pierde la cadena de frío.
- Los alimentos no se transportan en condiciones que impidan la contaminación y la proliferación de microorganismos, evidenciando que se transportan frutas demasiado maduras y otras en estado de descomposición, que genera malos olores y proliferación de mosquitos, entre otros.

Como se evidencia en las siguientes imágenes:

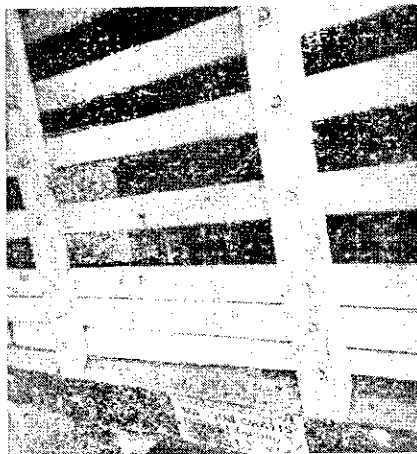


Foto No. 154 Camión en el que transportan los alimentos

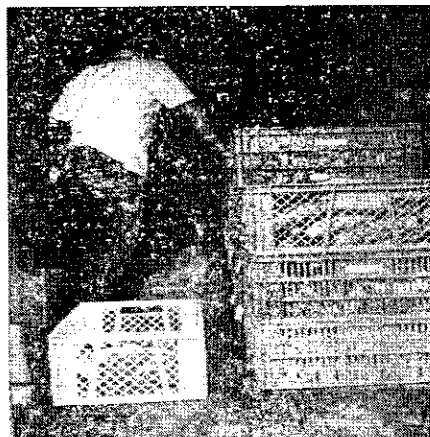


Foto No. 155. Forma en que se transporta lo alimentos



Foto No. 156. Fruta transportada en el Camión y que se entrega a las instituciones educativas



Foto No. 157. Forma en que se transporta lo alimentos

La entidad, como acción correctiva, tramitó ante el operador el cambio del vehículo transportador de alimentos para esta zona, de forma que se adecuara a las condiciones normativas, anexando el registro fotográfico del nuevo vehículo.

#### Elementos de Aseo

En las diferentes sedes visitadas en el Cerrito el operador NUTRIVALLE no ha hecho entrega de los elementos de aseo necesarios para el desarrollo del programa de alimentación escolar, ni siquiera de jabón para lavar los utensilios de

cocina y comedor, lo que ha obligado a que entre docentes y rectores se reúna para comprar estos insumos.

### Control de Plagas

Para los contratos de suministro No. 140-18-12-1480 y 140-18-12-1481, que se están ejecutando de la tercera fase contractual se observó que no se cuenta con certificado de fumigación periódica reglamentaria vigente, para el control de plagas en las áreas de comedor y cocina.

Cuadro No. 101  
Contratos de suministro Tercera fase 2016

CONVENIO	OPERADOR	VALOR	OBJETO
Contrato de Suministro 140-18-12-1480 Desde el 18 de julio hasta el 18 de noviembre de 2016	FUNDACIÓN PRODESARROLLO COMUNITARIO ACCIÓN POR COLOMBIA	\$5.106,7 millones Complementos a \$1.350 para un total de \$5.079,3 millones y almuerzos a \$2.267 para un total de \$27,38 millones	Implementación Programa de Alimentación Escolar, a través del suministro de raciones alimentarias a estudiantes matriculados en establecimientos educativos oficiales de municipios no certificados del Departamento del Valle del Cauca, correspondiente al segmento uno (1), con aplicación de los Lineamientos Técnicos-Administrativos, estándares y condiciones mínimas, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional
Contrato de Suministro 140-18-12-1481 Desde el 18 de julio hasta el 18 de noviembre de 2016	Consorcio NUTRIVALLE	\$2.457,6 millones Complementos a \$1.323 para un total de \$2.220,8 millones y almuerzos a \$2.323 para un total de \$236,7 millones	Implementación Programa de Alimentación Escolar, a través del suministro de raciones alimentarias a estudiantes matriculados en establecimientos educativos oficiales de municipios no certificados del Departamento del Valle del Cauca, correspondiente al segmento tres (3), con aplicación de los Lineamientos Técnicos-Administrativos, estándares y condiciones mínimas, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional

Fuente: Secretaría de Promoción y Desarrollo Social

Lo anterior se evidenció en las visitas efectuadas por la CGR en:

- En Cerrito en todas las sedes visitadas
- En Zarzal en las sedes de las IE visitadas: Normal Superior Nuestra Señora de las Mercedes, IE Efraín Vaca Varela, IE Simón.
- En Roldanillo en las sedes de las IE visitadas: IE Belisario Peña Piñeiro, IE Normal Superior Jorge Isaacs, Nuestra Señora de Chiquinquirá, IE Santa Rosa de Palermo.
- En Guacarí en las sedes de las IE visitadas: Escuela Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra– Principal, Pedro Vicente Abadía - Saulo Ricardo

Molin, José Celestino Mutis - principal y Pedro Vicente Abadía y José Ignacio Ospina - Principal Rural.

### Manipuladoras

En la ejecución de los contratos del PAE tercera fase de la vigencia 2016, se evidencia incumplimiento de los operadores en lo referente a las manipuladoras en varios aspectos, sin que existan pronunciamientos oportunos y se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Departamental, los aspectos observados son:

#### Aspectos Generales:

- Se evidenció que en las sedes educativas no se cuenta con una carpeta física completa por cada manipulador de alimentos que contenga los documentos que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos. Situación observada en las 13 sedes educativas de El Cerrito, en todas las sedes visitadas de Zarzal y Roldanillo y en las sedes I.E. José Celestino mutis – sedes: principal y Pedro Vicente abadía y I.E. José Ignacio Ospina – sede principal, del Municipio de Guacarí.
- En las sedes visitadas de El Cerrito, Roldanillo, Zarzal y en las sedes de I.E. Normal Superior Miguel de Cervantes Saavedra – Sede Principal y I.E. José Celestino Mutis – sedes: principal y Pedro Vicente Abadía, de Guacarí, las manipuladoras no tienen soporte sobre la certificación médica en la cual conste la aptitud para manipular alimentos de acuerdo con lo establecido en la normatividad sanitaria vigente, ni sobre la formación en educación sanitaria, principios básicos de buenas prácticas de manufactura y prácticas higiénicas en manipulación de alimentos.
- En las sedes visitadas de El Cerrito, Zarzal y Roldanillo, el personal no cuenta con soportes de las capacitaciones requeridas, ni del carné de manipulación, así mismo se observa incumplimiento frente a la afiliación y seguridad social vinculación un programa de Salud Ocupacional y Seguridad Industrial.
- El número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa acorde a los lineamientos no se cumple, como se evidencia en las visitas efectuadas por la CGR<sup>63</sup>, lo que para el contrato 1480 y 1481 de 2016, equivale a un riesgo de pagar \$4.3 millones<sup>64</sup>, sino se le hace el descuento

<sup>63</sup> *Visitas efectuadas por la CGR entre el 22-26 de agosto y del 5 al 9 de septiembre de 2016.*

<sup>64</sup> *Calculo efectuado acorde a lo establecido por la misma Gobernación en la Fase 1. Correspondiente al mes de agosto, solo para las sedes visitadas*



respectivo, por no cumplimiento de las condiciones pactadas, esto solo para las sedes visitadas.

Cuadro No. 101  
 Comparativo Numero de manipuladoras 2016. Fase 3

MUNICIPIO	SEDES EDUCATIVAS	CUPOS	N°. DE MANIPULADORAS		
			SEGÚN LINEAMIENTO	SEGÚN VISITA CGR	DIFERENCIA
CERRITO	JORGE ISAAC SEDE PRINCIPAL	320	4	2	2
	JORGE ISAAC SEDE SANTA ELENA	210	3	2	1
	GREGORIA SANTOS	185	3	1	2
	JOSÉ CELESTINO MUTIS	291	3	2	1
ROLDANILLO	BELISARIO PINEROS PRINCIPAL	589	5	4	1
	SAN SEBASTIÁN - PRIMARIA	133	2	1	1
	EUSTAQUIO PALACIOS-PRIMARIA	274	3	2	1
	CARLOS VILLAFANE	191	3	1	2
	LIBARDO MADRID VALDERRAMA	76	2	1	1
	PRINCIPAL	809	6	4	2
	JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ	103	2	1	1
	JOSEFA PEÑA				
ZARZAL	DIVINO NIÑO JESÚS	286	3	2	1
	EFRAÍN VARELA VACCA PRINCIPAL	418	4	2	2
	MARÍA INMACULADA	360	4	2	2
	PABLO EMILIO CAMACHO	321	4	2	2
	SANTA CECILIA	202	3	1	2
	FRANCISCO DE PAULA SANTANDER	210	3	2	1
	JHON F. KENNEDY	402	4	2	2
	LAS MERCEDES	335	4	2	2
	FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	214	3	2	1
	SIMÓN BOLÍVAR	337	4	2	2
EL DOVIO	LA INMACULADA	156	3	2	1
GUACARÍ	PRINCIPAL	353	4	2	2
	PRINCIPAL Y SAULO RICARDO MOLINA	303	4	1	3
	PRINCIPAL	378	4	3	1
			<b>87</b>	<b>48</b>	<b>39</b>

Fuente Actas de visita CGR. Agosto-septiembre de 2016

Dotación:

En los convenios y contratos para desarrollar el programa de Alimentación Escolar los Operadores incumplen lo establecido por el Ministerio de Educación, donde determina que se debe dotar a las manipuladoras al momento de la vinculación, de su vestido de trabajo y demás elementos de protección en las cantidades establecidas: mínimo dos dotaciones completas, por cuanto:

- En la fase tres se evidencia que el operador NUTRIVALLE, no ha hecho entrega de ningún tipo de dotación a las manipuladoras, en las sede visitadas en El Cerrito y Guacarí. Por lo tanto, si se mira todos los municipios de este operador, se tendría que acorde con las sedes de preparados y raciones faltan por recibir dotación 189 manipuladoras, por valor de \$26 millones.<sup>65</sup>
- En las sedes visitadas en Zarzal y Roldanillo (a excepción de la sede Libardo Villafañe), se constató que el operador ACCIÓN POR COLOMBIA, solo ha entregado a la fecha un uniforme a las manipuladoras, quienes manifestaron la necesidad del otro uniforme para trabajar en condiciones más higiénicas. Por lo tanto si se mira todos los municipios de este operador, se tendría que acorde con las sedes de preparados y raciones faltan por recibir dotación, 640 manipuladoras por \$44.8 millones, aproximadamente.

En las siguientes imágenes, se evidencia que las manipuladoras no tienen uniforme o utilizan otros de operadores anteriores.

---

<sup>65</sup> Valor correspondiente a una dotación por valor de \$70.000 manipuladora, y se calcula por dos acorde a lo establecido por el MEN.



Foto No. 159. Manipuladora Eduardo Riascos



Foto No. 160. Manipuladora Gregoria Santos

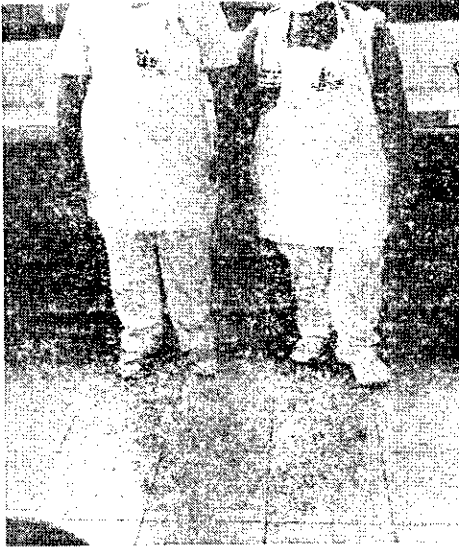


Foto No. 161. Manipuladora Jorge Isaac Sede Santa Elena



Foto No. 162. Manipuladora José Celestino Mutis, con uniforme otro operador



Foto No. 163. Manipuladora Sin zapatos y con uniforme de otro operador



Foto No. 164. Manipuladora sin elementos de bio-protección

## Comités de Alimentación Escolar en los establecimientos Educativos.

Se evidenció en las visitas realizadas a las diferentes instituciones educativas de Cerrito, Roldanillo y Zarzal, que se encuentran constituidos los Comités de Alimentación Escolar<sup>66</sup>, sin embargo los mismo no vienen seccionando para efectuar el acompañamiento que le permita a las instituciones Educativas Plantear acciones de mejoramiento en la operatividad del PAE y socializarlas con la comunidad educativa, por cuanto no se encuentran operando conforme con la normatividad establecida.

### 6.2. MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Minutas, Entrega de Víveres, Cantidad y Calidad de los Alimentos. (D)

Con base en las visitas de campo adelantadas se evidenciaron las siguientes deficiencias, con respecto al cumplimiento de los Lineamientos Técnicos Administrativos del Ministerio de Educación Nacional:

#### Remisión y Entrega de Víveres

En la remisión de entrega de víveres se presentan deficiencias en la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en 9 de las 15 sedes visitadas en el municipio de Cali, tales como:

- Se observó que las copias de las remisiones de entrega de víveres figuran sin el cumplimiento de requisitos, como son las respectivas firmas de las manipuladoras.
- En la recepción de los víveres no está participando ningún representante de las instituciones educativas que garantice la adecuada entrega de los alimentos en la cantidad y calidad que debe suministrarse, estos solo son recibidos por las manipuladoras.

---

<sup>66</sup> La Resolución 16432 de octubre 2 de 2015 en su punto 7 Gestión Social, establece en el numeral 7.2.1. Sobre el 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 permite optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de los niños, niñas y adolescentes. El comité tendrá mínimo una (1) reunión cada dos meses. Se 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".

## Minutas, Cantidad y Calidad de los Alimentos

El municipio de Cali, presenta deficiencias, en la vigencia 2016, respecto al cumplimiento de los lineamientos técnicos del Ministerio de Educación Nacional, en lo relacionado cambios de minuta, cantidad y calidad de los alimentos suministrados<sup>67</sup>, en ejecución del convenio para el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar vigencia 2016, repetición de frutas, número de raciones preparadas y servidas que difieren del número de estudiantes focalizados o de los realmente atendidos, como se evidenció en las instituciones educativas y sus sedes visitadas, como se describen a continuación:

---

<sup>67</sup> Resolución 16432 de 2015 de octubre 2 de 2015 en su anexo no. 1. Aspectos alimentarios y nutricionales numeral 2. Características de calidad e inocuidad de los alimentos del programa de alimentación escolar, establece *“Los alimentos que integran los complementos alimentarios de las modalidades preparada en sitio e industrializada, deben cumplir con condiciones de calidad e inocuidad para lograr el aporte de energía y nutrientes definidos en el ciclo de menús, con los estándares de inocuidad del producto y del proceso de elaboración con el fin de prevenir las posibles enfermedades que puedan transmitir por su inadecuada manipulación. Tales condiciones deben acompañar a los alimentos hasta su consumo final, para lo cual es necesario cumplir con las condiciones exigidas por la normatividad vigente”*

Cuadro No. 102  
Deficiencias Encontradas en las Visitas de la CGR por I.E

<b>IE MONTEBELLO - SEDE ANDRÉS JOAQUÍN LENIS - RURAL</b>
En los menús se repite a diario la entrega de frutas, solo se sirven dos tipos, tomate de árbol y guayaba.
<b>IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE VILLA DEL MAR</b>
Se presenta demasiada repetición de las mismas dos frutas durante varias semanas.
<b>IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ</b>
El número de raciones preparadas y servidas supera el número de estudiantes focalizados aproximadamente en 30, es decir que las porciones deben servirse de menor gramaje al establecido.
Respecto al suministro de cárnicos solamente se entrega carne de pernil de cerdo, de lo cual argumentan las manipuladoras que muchas veces ésta llega demasiado gorda, al respecto no hay registros.
<b>IE LA BUITRERA - SEDE PRINCIPAL</b>
El día de la visita se observó cambio del menú frijol por blanquillo pero no se solicitó aprobación del interventor con oportunidad. -No se observa control en la entrega de las raciones a estudiantes por parte de la IE.
<b>IELS BUITRERA - SEDE SOLEDAD ACOSTA DE SAMPER</b>
El SIMAT registra 20 niños de los grados de transición a 5o, pero solo se reciben 18 raciones.
<b>IE LA BUITRERA - SEDE LOS COMUNEROS</b>
La fruta encontrada el día de la visita (mango), no se encuentra en estado de maduración; en ocasiones se suministra fruta que no corresponde a la minuta.
<b>IE LA ANUNCIACIÓN - SEDE PRINCIPAL</b>
Se observó que la colada de maíz del menú del día se encontraba en una tina fuera de la cocina y sin tapa, mientras era entregada a los estudiantes.
No hay ningún tipo de control por parte del CAE de la institución, en la entrega de los alimentos a los estudiantes.
<b>IE ISAIAS GAMBOA - SEDE ALEJANDRO CABAL POMBO</b>
En la sede hay 37 estudiantes de metodología flexible (aceleración y brújulas), que a pesar de ser niños con problemas de aprendizaje, no quedaron incluidos en el contrato actual con el operador, por lo tanto a partir de julio de 2016 no están recibiendo almuerzo.

Fuente: Actas Visita CGR.

## Infraestructura, Dotación de Equipos

En la ejecución de los convenios del PAE se evidencia que las diferentes instituciones y sedes visitadas se presentan deficiencias en los lineamientos exigidos en cuanto a la infraestructura, equipo y menajes mínimos en las cocinas y comedores, acorde a las visitas efectuadas por la Contraloría General de la República, tales como:

- Se observó que en varias de las instituciones educativas y sedes visitadas, no hay evidencia del inventario de equipos.
- Pípa de gas dentro de la cocina.
- Acorde a sus raciones no cuentan con elementos como estufas de tres quemadores, licuadoras, termómetros, pesa gramera, entre otros.
- No figura el concepto de la autoridad sanitaria competente.
- No existe el plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos
- Se presentan Instituciones con paredes y techos con deterioro y daños severos.

Cuadro No. 103  
Deficiencias Infraestructura Encontradas en las Visitas de la CGR por I.E

IE - SEDE	IE MONTEBELLO - SEDE ANDRESJOAQUINLENIS – RURAL
CUPOS	207
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Almuerzo
OPERADOR	FOMENTO SOCIAL
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No se observa el Plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos.

IE - SEDE	IE MONTEBELLO - SEDE SAN PEDRO APÓSTOL – RURAL
CUPOS	519: Mañana = 260 Tarde = 259
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	FOMENTO SOCIAL
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No se observa el Plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos.

IE - SEDE	IE MONTEBELLO - SEDE ANTONIO RICAURTE - RURAL
CUPOS	610: Mañana = 310 Tarde = 300
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde



OPERADOR INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	FOMENTO SOCIAL El operador no suministra oportunamente los elementos de aseo.
------------------------------------	--

IE - SEDE	IE ISAIAS GAMBOA - SEDE ALEJANDRO CABAL POMBO - RURAL
CUPOS	213: Mañana = 122 Almuerzo = 91
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Almuerzo
OPERADOR	FOMENTO SOCIAL
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No hay evidencia del inventario de equipos. - No figura el concepto de la autoridad sanitaria correspondiente. No se observa el Plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos. - Manipuladoras reportaron al operador daño en una de las boquillas de la estufa pero no han hecho mantenimiento. No hay licuadora industrial El comedor no está debidamente dotado con mesas y asientos suficientes, los existentes se encuentran en mal estado.

IE - SEDE	IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE PRINCIPAL
CUPOS	1335: Mañana = 704 Tarde = 631
MODALIDAD COMPLEMENTO	Industrializado
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	ACCIÓN POR COLOMBIA
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No hay comedor en la IE.
IE - SEDE	IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE ULPIANO LLOREDA
CUPOS	447: Mañana = 220 Tarde = 227
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	ACCIÓN POR COLOMBIA
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	NO hay inventario de equipos y elementos de cocina. NO hay estufa de gas de tres quemadores. - No hay licuadora industrial

IE - SEDE	IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE ANA MARIA LLOREDA
CUPOS	429: Mañana = 224 Tarde = 205
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	ACCIÓN POR COLOMBIA

INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No hay licuadora industrial, ni cuchillos de cocina.
IE - SEDE	IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE VILLA DEL MAR
CUPOS	317: Mañana = 164 Almuerzo = 153
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Almuerzo
OPERADOR	ACCIÓN POR COLOMBIA
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	NO hay inventario de los equipos y elementos de cocina. No hay estufa de tres quemadores, no hay licuadora industrial, no hay balanza de 25 libras. El operador no está pendiente con el suministro oportuno del gas y los elementos de aseo.
IE - SEDE	IE JOSÉ HOLGUÍN GARCÉS - SEDE JOSÉ ACEVEDO Y GÓMEZ
CUPOS	407: Mañana = 211 Tarde = 169 Almuerzos = 27
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana - Tarde - Jornada única
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No hay licuadora industrial, ni balanza de 25 libras.
IE - SEDE	IE LA BUITRERA - SEDE PRINCIPAL
CUPOS	1.324: Mañana = 541 Almuerzo = 242 Tarde = 541
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana - Tarde - Jornada Única
OPERADOR	VALLE SOLIDARIO
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No hay licuadora industrial ni balanza gramera de mesa, tampoco hay molino con motor
IE - SEDE	IE LA BUITRERA - SEDE NUESTRA SEÑORA DE LAS LAJAS
CUPOS	511: Mañana = 293 Almuerzos = 155 Tarde = 63
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana - Jornada Única - Tarde
OPERADOR	VALLE SOLIDARIO
INFRAESTRUCTURA Y EQUIPOS	La cocina es demasiado pequeña y encerrada, para la cantidad de raciones que se preparan. No hay nevera, No hay licuadora industrial
IE - SEDE	IE LA BUITRERA - SEDE LOS COMUNEROS
CUPOS	216: Mañana = 108 Almuerzos = 98
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Jornada Única

OPERADOR	VALLE SOLIDARIO
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	Manipuladoras han reportado a supervisor del operador daño del congelador, pero éste no ha sido arreglado.
	La pipa de gas se encuentra dentro de la cocina.
	La estufa de gas no es de tres quemadores como lo requieren lineamientos, la existente es de 2.
	No hay neveras, ni licuadora industrial
	El congelador se encuentra dañado y no enfría bien.

IE - SEDE	IE LA ANUNCIACIÓN - SEDE PRINCIPAL
CUPOS	970: Mañana = 557 Tarde = 413
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	COOBISOCIAL
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	No existe el inventario de equipos. No hay certificado de fumigación, ni concepto de la autoridad sanitaria.
	Los cielorrasos del comedor se encuentran desprendidos presentando riesgo para los estudiantes; las paredes de la cocina presentan deterioro y desprendimiento de su repello, lo que dificulta el aseo; el extractor colocado en la pared presenta deterioro.
	La dotación del comedor está en muy mal estado, las mesas presentan rotos y no son aptas para servir los alimentos
	No hay licuadora industrial

IE - SEDE	IE BARTOLOMÉ LOBO GUERRERO - SEDE PRINCIPAL
CUPOS	1.008: Mañana =508 Tarde =500
MODALIDAD COMPLEMENTO	Preparado en sitio
JORNADA	Mañana y Tarde
OPERADOR	ASOEMPRESERVAR
INFRAESTRUC. Y EQUIPOS	Una de las paredes del comedor presenta agrietamientos, generando riesgos para los estudiantes. El rector manifiesta y entrega pruebas de haber reportado a la secretaria de educación de Cali pero no ha recibido ninguna respuesta.

Fuente: Actas Visita CGR.

Lo anterior se puede evidenciar en las siguientes imágenes

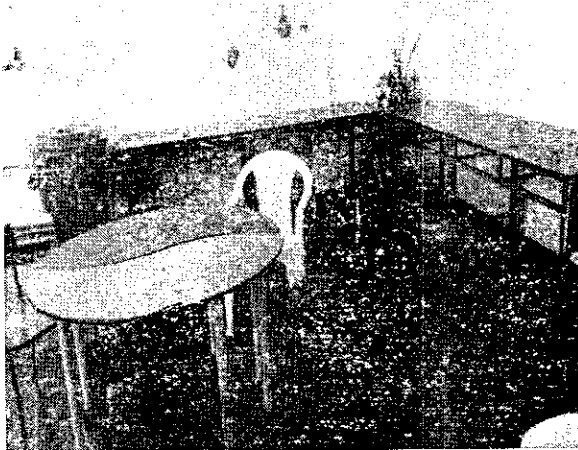


Foto No. 165. Institucion Educativa Isaias Gamboa – Sede Alejandro Cabal Pombo. El comedor no está debidamente dotado con mesas y asientos suficientes, los existentes se encuentran en mal estado.



Foto No. 166. Institucion educativa José Holguin Garces – Sede Ulpiano Lloreda. La estufa es de dos quemadores y se requiere estufa de es quemadores.

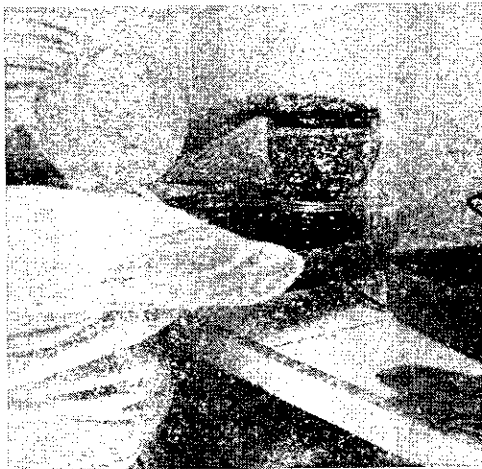
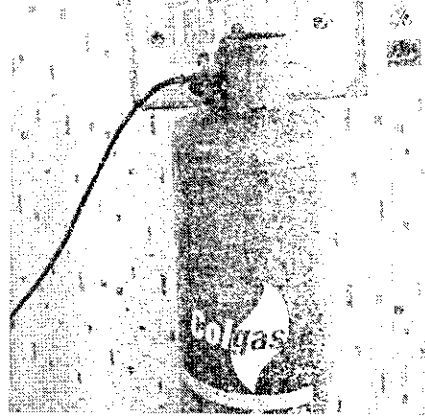
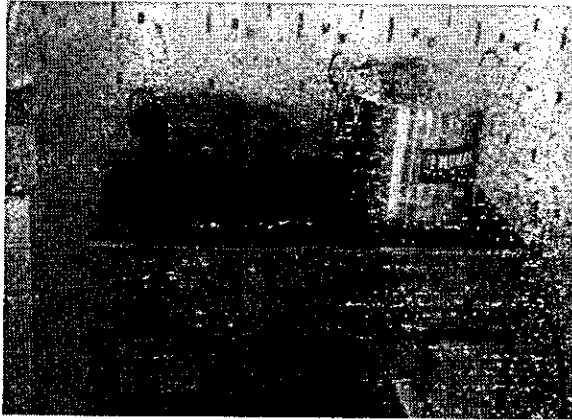


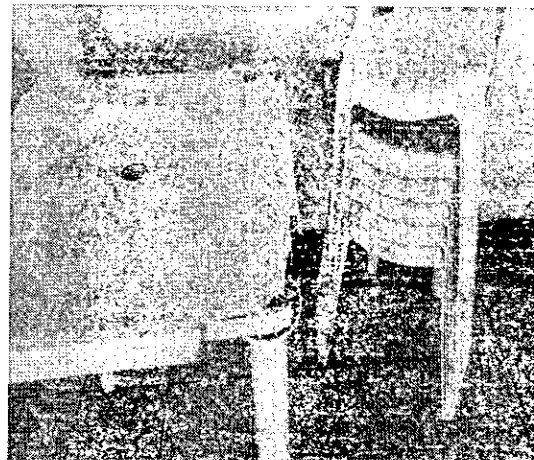
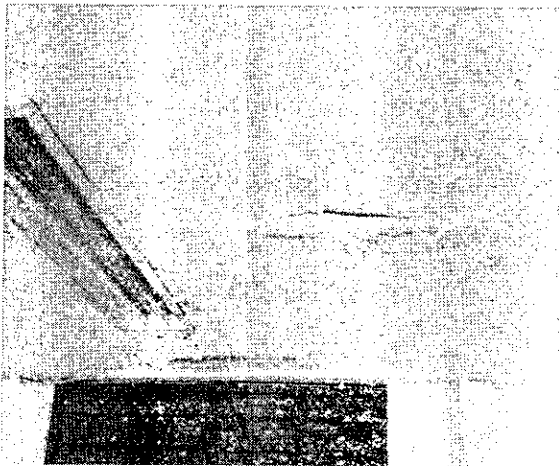
Foto No. 167. Institucion Educativa Jose Holguin Garces – Dese Villa del Mar. No cuentan con licuadora Industrial, la utilizada es casera.



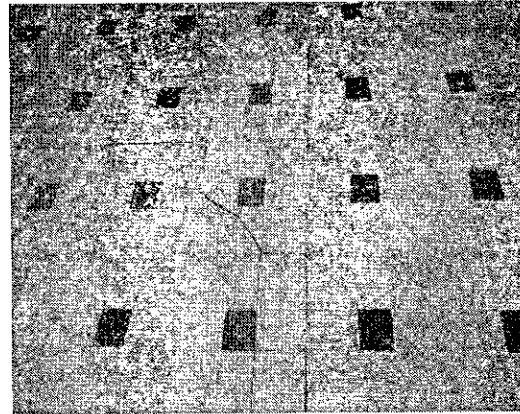
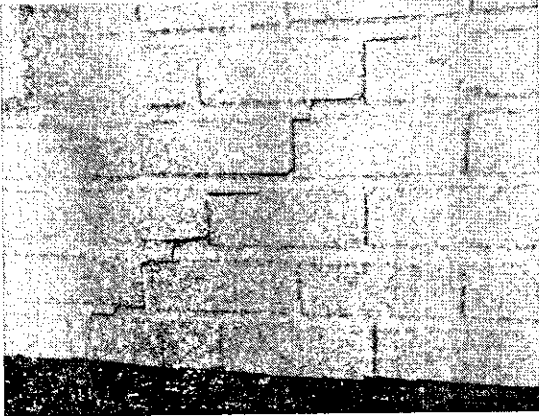
Foto No. 168. Institución Educativa La Buitrera- Sede Nuestra Señora de las Lajas. No cuentan con licuadora Industrial.



Fotos No. 169 y 170. Institucion Educativa La Buitrera – Sede los Comunero: La estufa de gas no es de tres quemadores como lo requieren lineamientos, la existente es de 2. La pipa de gas se encuentra dentro de la cocina



Fotos 171 y 172. Institucion Educativa la Anunciacion - Principapal. Desprendimiento del cielo raso y mal estado de los los comedores.



Fotos 173 y 174. Institucion Educativa Bartolome Lobo Guerrero. Agrietamiento de las paredes y pisos

### **Manipuladoras.**

En la ejecución de los contratos del PAE se evidencia incumplimiento del operador en lo referente a las manipuladoras, sin que existan pronunciamientos oportunos y se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal, los aspectos observados acorde a la revisión documental y visitas efectuadas por la CGR, están:

- En la sede Villa del Mar de la IE José Holguín Garcés, no hay manipuladoras contratadas, ellas deben desplazarse desde otras sedes para atender la preparación de los alimentos.
- En la ejecución de los contratos del PAE vigencia 2015 y 2016 se evidencia incumplimiento del operador en lo referente a las manipuladoras, sin que existan pronunciamientos oportunos, ni se hayan tomado las acciones correctivas por parte de la Administración Municipal.
- El número de manipuladoras que debe tener en cada Institución Educativa acorde a los lineamientos no se cumple, conforme los informes de supervisión y las visitas efectuadas por la CGR. Si bien es cierto, el lineamiento permite hacer variaciones, estas deben estar sustentadas y en este caso no hay soportes del mismo, como se observó en las sedes visitadas, donde la cantidad de manipuladoras contratadas no corresponde con el número de raciones preparadas; en total solo figura contratado el 53%:

Cuadro No. 104  
Manipuladoras contratadas y número de raciones preparadas

INSTITUCIÓN EDUCATIVA	SEDES	NUMERO DE MANIPULADORAS	
		CONTRATADAS	SEGUN LINEAMIENTOS
IE MONTEBELLO	Andrés Joaquín Lenis	2	3
	San Pedro Apostol	2	3
	Antonio Ricaurte	2	4
IEISAÍAS GAMBOA	Alejandro Cabal Pombo	1	2
IEJOSEHOLGUINGARCES	Ulpiano Lloreda	2	3
	Villa del Mar	0	3
IE LA BUITRERA	Sede principal	2	4
	Nuestra Señora de las Lajas	2	3
IE LA ANUNCIACIÓN	Sede Principal	3	5
TOTALES		16	30

Fuente: Actas de visita CGR

**ANEXOS**  
**Anexo No. 1 Matriz de Hallazgos**

ENTE	No.	TITULO	INCIDENCIA					CUANTIA
			A	D	P	F	OI	
G O B E R N A C I O N	1	Hallazgo No. 1: Planeación Etapa Precontractual PAE (D)	x	x				
	2	Hallazgo No 2. Modalidad de Selección (D).	x	x				
	3	Hallazgo N° 3. Precio de Complementos y Almuerzos.	x				x	
	4	Hallazgo N° 4. inicio del Programa de Alimentación Escolar (D).	x	x				
	5	Hallazgo N° 5. Mesas Públicas. (D)	x	x				
	6	Hallazgo No. 6. Conformación Equipo PAE. (D)	x	x				
	7	Hallazgo No. 7. Cumplimiento de Lineamientos MEN frente a Minutas, Entrega de Viveres, Formatos, Cantidad y Calidad de los Alimentos e Infraestructura. (F)	x	x				
	8	Hallazgo No. 8. Manipuladoras (D, OI)	x	x			x	
	9	Hallazgo N° 9. Monitoreo y Control (D)	x	x				
	10	Hallazgo N° 10: Acciones de la Gobernación frente al incumplimiento de los Operadores. (D)	x	x				
	11	Hallazgo No. 11. Beneficiarios del PAE no registrados en el SIMAT (D)	x	x				
C A L I	12	Hallazgo No. 12. Planeación Etapa Precontractual (D)	x	x				
	13	Hallazgo No. 13. Fase de Alistamiento (D)	x	x				
	14	Hallazgo No. 14: Modalidad de Selección (D)	x	x				
	15	Hallazgo No. 15. Precio de Complementos y Almuerzos 2015.	x				x	
	16	Hallazgo No. 16. Precio de Complementos y Almuerzos 2016.	x				x	
	17	Hallazgo N°. 17. Cambio de Minutas y Costos. (D)	x	x				
	18	Hallazgo N°. 18. Manipuladoras (D)	x	x				
	19	Hallazgo No. 19. Monitoreo y Control (D)	x	x				
B U G A	20	Hallazgo No. 20. Diagnóstico Situacional del Municipio y Análisis de la Información (D)	x	x				
	21	Hallazgo No. 21. Estudios Previos (D)	x	x				
	22	Hallazgo No. 22. Modalidad de Selección (D)	x	x				
	23	Hallazgo No. 23. Precio de Complementos y Almuerzos. (D-F)	x	x		x		\$ 97.873.083
	24	Hallazgo N°. 24. Inicio del Programa de Alimentación Escolar (D).	x	x				
	25	Hallazgo No. 25. Compras Locales y Fortalecimiento de la Economía. (D)	x	x				
	26	Hallazgo No. 26.: Comité de Seguimiento Operativo Municipal (D)	x	x				
	27	Hallazgo No. 27. Equipo PAE. (D)	x	x				
	28	Hallazgo No. 28. Minutas, Entrega de Viveres, Cantidad y Calidad de los Alimentos. (D)	x	x				
	29	Hallazgo No. 29. Infraestructura, Dotación de equipos y Elementos necesarios para el funcionamiento. (D)	x	x				
	30	Hallazgo No. 30. Diligenciamiento y Formatos establecidos por el MEN. (D)	x	x				
	31	Hallazgo No. 31. Manipuladoras (D, OI)	x	x			x	
	32	Hallazgo N°. 32: Monitoreo y Control (D)	x	x				
	33	Hallazgo No. 33. : Modalidad de Selección (D-P)	x	x				
T U L U A	34	Hallazgo No. 34: Sobrecostos Pago de almuerzos jornada única vigencia 2015. (F-D)	x	x		x	x	\$ 236.527.868
	35	Hallazgo No. 35 Manipuladoras (D)	x	x				
	36	Hallazgo No. 36. Infraestructura, Dotación de equipos y Elementos Necesarios (D)	x	x				
	37	Hallazgo No. 37. Beneficiarios del PAE. no registrados en el SIMAT (D)	x	x				
P A L M I R A	38	Hallazgo No. 38. Modalidad de Selección (D).	x	x				
	39	Hallazgo No. 39 : inicio del Programa de Alimentación Escolar (D)	x	x				
	40	Hallazgo N° 40. Comités de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos (D)	x	x				
	41	Hallazgo N° 41. Diligenciamiento y Formatos Establecidos por el MEN. (D)	x	x				
	42	Hallazgo N°. 42. Infraestructura y Dotación de Equipos y Elementos necesarios (D)	x	x				
M E N	43	Hallazgo N°.43. Manipuladoras (D-OI)	x	x			x	
	44	Hallazgo N°. 44. Planeación Etapa Precontractual	x					
	45	Hallazgo No. 45: Seguimiento y Monitoreo Ejecución del PAE	x					
	<b>T O T A L E S</b>			<b>45</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>7</b>