



***SEGUNDO INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO AL  
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN – PAE A NIVEL NACIONAL A  
9 DE DICIEMBRE DE 2016 DE LA PROCURADURÍA  
DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA  
INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA***

**ILVA MYRIAM HOYOS CASTAÑEDA  
PROCURADORA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS  
DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA**

**DICIEMBRE 9 DE 2016**



## INTRODUCCIÓN

El presente es el segundo Informe sobre el seguimiento de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia al Programa de Alimentación Escolar–PAE. El primer Informe con corte al 31 de diciembre de 2015 fue presentado en marzo de 2016 y se encuentra en la página web de la Procuraduría General de la Nación en la dirección: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal\\_doc\\_interes//221\\_InformePAE.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//221_InformePAE.pdf). Este segundo Informe contiene seis partes: la primera versará sobre la normatividad reciente expedida por el Gobierno Nacional relacionada con el Programa; en la segunda se harán observaciones a los proyectos de ley “250 de 2015 Cámara – 054 de 2014 Senado, 244 de 2016 Cámara y 037 de 2016 Cámara” sobre alimentación escolar; en la tercera se señalarán las últimas actuaciones de tipo preventivo adelantadas por la Procuraduría General de la Nación y por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia; en la cuarta se describirá la situación actual del Programa; en la quinta se describirán las últimas actuaciones del Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del Programa; en la sexta se harán unas recomendaciones encaminadas a mejorar el PAE y proteger los derechos de la población objetivo de la iniciativa.



## 1. NORMATIVIDAD

Las disposiciones que regulan el Programa de Alimentación Escolar – PAE son:

### 1.1 Parágrafo 2º del Artículo 2º de la Ley 715 de 2001

La Ley 715 de 2001, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357(Acto Legislativo 01 de 2001) y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, establece en el Parágrafo 2º del Artículo 2º: [...] *Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: “[...] 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley [...]”*

Así mismo, el artículo 76 de la misma Ley 715 dispone que: “[...] *Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:[...] 76.17 Restaurantes escolares”.*



Queda claro entonces, con la anterior normativa, que le corresponde a los distritos y municipios promover, financiar y cofinanciar entre otros proyectos, el de los Restaurantes Escolares, con las diferentes fuentes mencionadas.

## **1.2 Ley 1176 de 2007**

El Capítulo I, del Título IV, de la Ley 1176 de 2007 (artículos 16 al 19) regula la manera como deben manejarse los recursos del Sistema General de Participaciones destinados específicamente a la alimentación escolar.

En concreto, la normatividad mencionada regula los siguientes aspectos:

EL Artículo 16 dispone que el PAE se financia de diferentes fuentes y para el efecto se aplicarán los Lineamientos Técnico-Administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, considerarán los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.

El Parágrafo del Artículo 16 señala que:

***“Con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas en el programa de alimentación escolar, en los términos del artículo 19 de la presente ley las entidades territoriales deberán garantizar la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 financiada con recursos propios, recursos de libre inversión y de libre***



***destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.***

*El Gobierno Nacional reglamentará a partir de la vigencia fiscal del año 2009, la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a los programas de alimentación escolar, priorizando para la ampliación de la cobertura el logro de coberturas universales en los municipios con mayor índice de pobreza, medida con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.*

***El ICBF implementará a partir del año de 2009 un sistema de seguimiento y monitoreo a los recursos destinados a alimentación escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país, que contemple las diferentes fuentes, con el fin de monitorear las coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos de programa. Los entes territoriales y demás agentes deberán reportar la información que para el efecto se defina en los plazos y formatos que establezcan según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.”***

Por su parte, el Artículo 19 de la Ley 1176 de 2007 dispone:

*“Artículo 19. Focalización de la prestación del servicio. La focalización es responsabilidad de distritos y municipios, y se llevará a cabo por las respectivas autoridades territoriales quienes, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, seleccionarán los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a*



*aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén.*

*En cada establecimiento educativo seleccionado se cubrirá progresivamente el 100% de los alumnos matriculados por grado, conforme a la disponibilidad de recursos, iniciando por el preescolar y grados inferiores de primaria. Una vez asegurado el cubrimiento del total de la población de preescolar y primaria, se podrá continuar el programa con escolares del grado sexto en adelante, dando prioridad a los grados educativos inferiores.*

*Para efectuar la selección de la población beneficiaria se tomará la información del Sisbén validada por el Departamento Nacional de Planeación y la matrícula. Los departamentos suministrarán, antes del 30 de octubre del año anterior en que se realizará la programación y ejecución de los recursos del programa de alimentación escolar, la información sobre matrícula a los municipios no certificados en educación.*

***Parágrafo. La ampliación de cupos en el programa de alimentación escolar que las entidades territoriales realicen con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se deben mantener de forma permanente. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación”***(las negrillas son nuestras).



Mención especial merecen las dos disposiciones que acabamos de transcribir, dado que deben interpretarse de manera coordinada con el fin de brindar claridad acerca de los lineamientos de política que se buscan dictar con ellas.

Debe advertirse, inicialmente, que esta normatividad fue expedida cuando el PAE estaba todavía en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. En la actualidad el Programa lo maneja el Ministerio de Educación Nacional.

Ahora bien, cuando el Parágrafo del Artículo 16 hace referencia a alcanzar coberturas universales básicas en el PAE, no define qué se entiende por “cobertura universal básica”. Adicionalmente, al imponerle a las entidades territoriales la obligación de garantizar la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 en los términos del artículo 19 de la misma Ley, se hace referencia a la obligación de los distritos y municipios de focalizar de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, los establecimientos educativos oficiales dando prelación a aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén.

De otro lado, el Parágrafo del Artículo 19 antes transcrito es claro al establecer que “*La ampliación de cupos en el programa de alimentación escolar que las entidades territoriales realicen con recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar*



*Familiar, se deben mantener de forma permanente.”, con lo cual esta Delegada entiende que la ampliación de cupos ordenada por la ley, en la medida que los recursos lo permitan, es una medida que va encaminada a aumentar la cobertura del Programa con la intención de lograr cobertura universal, entendiendo por tal el total de niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT, es decir, más de 8 millones de personas.*

El Artículo 17 de la Ley 1176 de 2007 hace referencia a los criterios de distribución de los recursos por parte de los distritos y municipios. Esta norma expresa:

**“Artículo 17. Criterios de distribución. Los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios, con base en los siguientes criterios:**

- 1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.*
- 2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro. Para el efecto el Ministerio de Educación Nacional adoptará los mecanismos para obtener y certificar la información correspondiente.*



**Parágrafo 1°.** *La expansión por dispersión se realizará solamente para las entidades territoriales beneficiarias que estén por encima de la dispersión nacional. Para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se tomará un promedio de la dispersión de los municipios más dispersos del país. El Conpes Social definirá la metodología respectiva.*

**Parágrafo 2°.** *Para los años 2008 y 2009 la eficiencia se entenderá como el incentivo a la entidad territorial que conserve o aumente de una vigencia a otra la inversión en alimentación escolar con todas las fuentes de inversión, excepto la asignación especial del SGP con destino a alimentación escolar, y se distribuirá con base en el indicador de equidad definido en el presente artículo”.*

El Artículo 18 de la Ley 1176 de 2007 hace relación a la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para el PAE. En este sentido establece lo siguiente:

**“Artículo 18.** *Destinación de los recursos. Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnicoadministrativos(sic) establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:*

- a) *Compra de alimentos;*
- b) *Contratación de personal para la preparación de alimentos;*
- c) *Transporte de alimentos;*



*d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación;*

*e) Aseo y combustible para la preparación de los alimentos;*

*f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.*

*Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos en los literales b), c), d) y e) del presente artículo”.*

### **1.3 Ley 1450 de 2011**

El Parágrafo 4º, del artículo 136, de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014”* dispuso que:

*“Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar – PAE –, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales”.*



En cumplimiento de la mencionada disposición legal se dio curso nuevamente al traslado del Programa del ICBF al Ministerio de Educación Nacional, otorgándole al mismo nuevas obligaciones en relación con el mismo, pues el Parágrafo 4º establece que:

*“Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.”*

#### **1.4 Numeral 20 del Artículo 6º de la Ley 1551 de 2012**

Por medio de esta Ley se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El Artículo 6º de la misma establece:

*“[...] El artículo [3º](#) de la Ley 136 de 1994 quedará así:*

**Artículo 3º. Funciones de los municipios.** *Corresponde al municipio:*

*[...] 20. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias [...].”*



Reitera esta disposición la obligación de los municipios de ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación.

### **1.5 Decreto 1852 del 16 de septiembre 2015**

Con la mencionada disposición se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, reglamentando el Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011(Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos).

También hace las siguientes modificaciones legales:

- Reglamenta el numeral 20 del Artículo 6º de la Ley 1551 de 2012 (Organización y funcionamiento de los municipios), que modificó el Artículo 3º de la Ley 136 de 1994, otorgándole al municipio la función de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.
- Reglamenta el Parágrafo 2º del Artículo 2º de la Ley 715 de 2001(Sistema General de Participaciones).
- Reglamenta los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007(Sistema general de Participaciones).



Es importante destacar que el Decreto 1852 de 2015 busca compilar en una norma reglamentaria todas las disposiciones existentes sobre el Programa de Alimentación Escolar – PAE y adicionar algunas obligaciones a los diferentes actores involucrados en el desarrollo del Programa. Del análisis detallado de la mencionada normativa, se advierte que muchas de las disposiciones que contiene ya están reguladas por normas anteriores y vigentes en la actualidad.

A continuación se describen y comentan los principales aspectos del aludido Decreto 1852.

#### *Capítulo 1. Objeto y campo de aplicación.*

Los dos artículos del Capítulo 1º describen las normas que modifican y el campo de aplicación del Decreto señalando que se aplica al sector educativo en todos los niveles de la Administración y a todos los actores del Programa PAE.

#### *Capítulo 2. Generalidades*

Este Capítulo incluye las definiciones que se deben tener en cuenta a lo largo del contenido del Decreto.

#### *Capítulo 3. Operación del Programa de Alimentación Escolar – PAE*



Establece la obligatoriedad de los estándares y condiciones mínimas de operación del Programa que deben ser de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales, actores y operadores del Programa.

Dispone que el MEN determinará los criterios de distribución de los recursos de la Nación destinados al PAE y realizará las actividades institucionales para transferirlos a los territorios.

En relación con la ejecución del Programa, el Decreto dispone que el MEN podrá ejecutar de manera directamente los recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE en dos casos excepcionales, a saber:

- [...]1. Cuando en un territorio se presente hechos de calamidad pública, desastre, emergencia grave, fuerza mayor o caso fortuito que impidan temporalmente a las entidades territoriales la suscripción y/o ejecución de los contratos para suministrar el programa a los estudiantes en clase y por el tiempo que dure la imposibilidad.*
  
- 2. Cuando se presenten hechos sobrevinientes que generen grave perturbación del orden público en un territorio o región, que impidan temporalmente a las entidades territoriales suscribir y/o ejecutar los contratos para el PAE a estudiantes en clase, y sea posible la contratación por parte del Ministerio [...].”*

El Decreto señala que en estos dos casos el Ministerio podrá ejecutar recursos a través de Contratos de Aporte.



El Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos) que continúa vigente en la actualidad establece que:

*“Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.”*

Señala también el mencionado Parágrafo 4º que el MEN ***“[...] podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979[...].”*** (la negrilla es nuestra).

Al limitar el Decreto 1852 la posibilidad del Ministerio de Educación Nacional de ejecutar el PAE a través de Contratos de Aporte solamente en los dos casos excepcionales mencionados anteriormente, prácticamente está desligándose de su obligación de ejecutar el Programa, y dejando en cabeza del MEN únicamente labores de articulación y coordinación. **El Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 obliga al MEN a orientar, ejecutar y articular el Programa, no solamente a coordinarlo y articularlo.**

Además, resulta necesario que el Ministerio coordine, articule y ejecute de una manera directa y no descentralizada los recursos que se destinan al mismo, pues de no hacerlo así, se está corriendo el grave riesgo de que los



recursos destinados al Programa provenientes de la Nación, por los menos, que son los que proporciona el Ministerio directamente a los territorios, se desvíen a fines distintos de los originalmente pactados, pues se perdería el control directo sobre la ejecución de los mismos. Con el agravante de que las interventorías deberán contratarlas los entes territoriales con los recursos de cofinanciación que les envíe el MEN y, en muchas ocasiones, esos recursos resultarán escasos para estos efectos.

Otro punto crucial del Decreto 1852 es que en ninguna parte del mismo se menciona la razón fundamental que se esbozó en el Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, como motivo del traslado del Programa del ICBF al MEN, cual es la de alcanzar coberturas universales en el Programa, es decir, no cubrir solamente a los algo más de 4 millones de niños, niñas y adolescentes que cubre actualmente, sino el total de los 8 millones que están registrados en el SIMAT. Con ello pareciera que el MEN hubiera renunciado a lograr esa cobertura universal.

Se impone la obligación al MEN, ya previamente existente, de articular las acciones necesarias con los actores del PAE para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Se obliga a los entes territoriales a que concurren con recursos para la financiación conjunta junto con el MEN del Programa, lo cual ha sido previamente establecido en el Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y por varias normas anteriores, razón por la cual, establecerlo nuevamente en el Decreto 1852 sobra.



Se establece que el MEN será la entidad que determine los criterios y metodología para distribuir los recursos diferenciados con el fin de priorizar las entidades territoriales.

Los entes territoriales deberán destinar los recursos de cofinanciación que transfiera el MEN al PAE para: compra de alimentos, contratación de personal, transporte de alimentos, dotación, menaje y utensilios para la prestación del servicio, insumos para las instituciones educativas, combustible para la preparación de alimentos, construcción y mejoramiento de infraestructura, supervisión, interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio.

Se le imponen a los entes territoriales unas obligaciones para las cuales ellos mismos han dicho ya en repetidas oportunidades que los recursos que les transfiere el MEN no les alcanzan. Con el agravante de que, el no cumplir estas obligaciones, ya establecidas en un Decreto Reglamentario como es el 1852 de 2015, les acarrearía la violación flagrante de la ley, y con ello las sanciones disciplinarias y legales correspondientes.

#### *Capítulo 4. Actores del Programa de Alimentación Escolar – PAE*

Se establece la corresponsabilidad en el desarrollo del Programa de los diferentes actores del mismo que son: el MEN, los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales, rectores, docentes directivos, docentes, padres de familia, estudiantes beneficiados, los operadores y el personal que manipula los alimentos en las diferentes etapas.



**Se le otorgan funciones específicas a todos los actores del Programa, dentro de las que resaltan las impuestas a los entes territoriales, en especial la de garantizar que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo. Esta es una función que debería controlar el MEN, estableciendo de manera suficientemente clara la distinción entre niños y raciones, pues esta confusión puede llevar a disminuir la cobertura del Programa de manera sustancial. Se le traslada esa responsabilidad a los entes territoriales.**

Se les otorgan responsabilidades específicas a los rectores de las entidades educativas y a los operadores del Programa.

A los rectores les impone el Decreto 1852 las siguientes obligaciones:

- Gestionar los espacios adecuados para la operación del Programa.
- Facilitar a los operadores el cumplimiento de las obligaciones del contrato.
- Realizar la etapa a su cargo del proceso de focalización, de acuerdo con los lineamientos técnico- administrativos del Programa.
- Verificar y suscribir el documentos que acredite la entrega del suplemento alimentario de manera que sean entregados por los operadores a cada beneficiario.
- Registrar en el SIMAT los niños, niñas y adolescentes focalizados.
- Actualizar en el SIMAT los cambios de matrícula.
- Las demás que le señale el Ministerio de Educación.



A los operadores, por su parte, el Decreto 1852 les obliga a:

- Cumplir con los lineamientos técnico-administrativos.
- Garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos.
- Dar cumplimiento al Plan de Capacitaciones y realizar la entrega de las dotaciones al personal manipulador.

#### *Capítulo 5. Seguimiento y Monitoreo del PAE*

Se le impone al MEN la articulación y seguimiento al PAE, en todos los aspectos financieros, técnicos, administrativos y operativos, propendiendo, dice el Decreto, por la adecuada ejecución del mismo, para lo cual revisará y actualizará el SIMAT de acuerdo con los requerimientos del PAE.

Debe destacarse que **la mención de la labor de ejecución no tiene sustento en el resto del Decreto pues, como se mencionó anteriormente, solamente en dos casos excepcionales el MEN ejecutará el PAE, pero casi la totalidad de la ejecución del Programa recaerá de ahora en adelante en los entes territoriales**, con el gravante de que, como se ha mencionado anteriormente, el incumplimiento de estas obligaciones, consagradas en un Decreto Reglamentario, expone a todos los gobernantes territoriales a las sanciones disciplinarias y legales correspondientes.

#### **1.6 Resolución No. 16.432 del 2 de octubre de 2015.**

Esta normativa establece los Lineamientos Técnico Administrativos, estándares y condiciones mínimas de ejecución del PAE. Es el documento



emitido por el Ministerio de Educación Nacional en el que se definen las condiciones, los elementos técnicos y administrativos mínimos que deben tener o cumplir todos los actores y operadores del programa para la prestación de un servicio de alimentación escolar con calidad, y poder ejecutar acciones dentro del mismo, los cuales contendrán además los estándares y las condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE, los cuales serán de obligatorio cumplimiento y aplicación para las Entidades Territoriales, los actores y los operadores de este Programa.

### **1.7 Circular No 47 del 7 de octubre de 2015 del Ministerio de Educación Nacional**

Mediante esta Circular se dan instrucciones operativas concretas a las Entidades Territoriales Certificadas en educación, orientadas a que el servicio de alimentación escolar sea prestado desde el primer día de clases del año 2016. Las mencionadas orientaciones van encaminadas a cumplir con las siguientes actuaciones:

- Remitir al Ministerio de Educación correspondiente a la ETC.
- Incorporar los recursos que se le asignen en el respectivo presupuesto, enviando copia del acto con el que se realice la respectiva incorporación al Ministerio.
- Adelantar los trámites para la incorporación de vigencias futuras.



- Tratándose de Departamentos, coordinar con sus municipios no certificados en educación la ejecución unificada de los recursos de conformidad con lo establecido en el Decreto 1852 y en la Resolución No. 16.432.
- Garantizar que en el proceso de focalización se incluyan los establecimientos educativos más vulnerables.
- De acuerdo con el numeral 5º del artículo 2.3.1.4.3 del Decreto 1852 de 2015 para la vigencia de 2015, las entidades territoriales certificadas debían remitir la priorización de las instituciones educativas para el año 2016 el día 30 de noviembre de 2015.

### **1.8 Circular No. 57 del 30 de octubre de 2015**

El Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, por medio de esta Circular ofreció orientaciones generales para el inicio de los trámites de vigencias futuras con el fin de que las entidades territoriales adelantaran a tiempo dichos trámites para asegurar la oportuna contratación de los servicios del PAE.

### **1.9 Circular No. 59 del 9 de noviembre de 2015**

Por medio de esta Circular se reiteró a las ETC la importancia de aportar lo documentos para que se les transfirieran los recursos para la operación de 2016.



### **1.10 Artículo 104 de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 ( Ley de Presupuesto para el año 2016)**

El Artículo 104 de la Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015 dispone:

*“El Ministerio de Educación Nacional apoyará el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de que trata el artículo 76.17 de la Ley 715 de 2001 con los recursos que le sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación. De manera excepcional, y de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida, el Ministerio de Educación Nacional podrá ejecutar directamente los recursos del PAE que le sean apropiados en su presupuesto de inversión.*

*Los recursos que sean transferidos por el Ministerio de Educación Nacional para la operación del PAE, deberán ser ejecutados por las Entidades Territoriales Certificadas en forma concurrente con las demás fuentes de financiación para la alimentación escolar que establezca la normatividad vigente. Para la distribución de los recursos de que trata este artículo, se deberán establecer criterios de priorización de las entidades destinatarias, basados en los principios de eficiencia y equidad.*

*PARÁGRAFO. Los departamentos podrán celebrar convenios de asociación para la administración y ejecución del PAE con sus municipios no certificados en educación, garantizándose siempre el uso concurrente de todos los recursos de financiación para la alimentación escolar que establezca la normatividad vigente”.*



## **2. OBSERVACIONES A LOS PROYECTOS DE LEY 250 DE 2015 CAMARA – 054 DE 2014 SENADO, 244 DE 2016 CAMARA Y 037 DE 2016 CAMARA SOBRE ALIMENTACION ESCOLAR**

Mediante oficio recibido en la Cámara de Representantes el 10 de noviembre de 2105, la Ministra de Educación Nacional, Gina Parody D´Echeona le remitió las consideraciones realizadas por esa entidad al Proyecto de Ley No. 250 de 2015 Cámara – 054 de 2014 Senado *“Por la cual se crea el Sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINSAN, se crea la agencia nacional de seguridad alimentaria, y se establecen otras disposiciones”*, solicitándole incluir el programa de Alimentación Escolar – PAE dentro del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para que la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se creará asuma su orientación, administración y ejecución.

Por su parte el Ministerio de Educación Nacional, en su calidad de integrante del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINSAN) y entidad encargada de las políticas educativas del país, señaló que continuará fijando los criterios de focalización que tendrá el Programa de Alimentación Escolar – PAE como estrategia eficaz< de acceso y permanencia escolar.

Del Proyecto de Ley No. 250 de 2015 Cámara – 054 de 2014 Senado *“Por la cual se crea el Sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINSAN, se crea la agencia nacional de seguridad alimentaria, y se*



*establecen otras disposiciones*”, presentado por la H.S. Sofía Gaviria, es importante resaltar algunos aspectos, a saber:

- El objeto de esta ley es establecer un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con sus correspondientes instrumentos e instituciones para prevenir y erradicar de forma paulatina la malnutrición en Colombia y asegurar el 100% de cobertura en atención integral a los grupos priorizados: menores de 5 años y madres gestantes, menores de 14 años hasta brindar a la población en general una atención alimentaria integral.
- Con este fin, la ley busca la implementación articulada y eficaz de las Políticas y Planes de Seguridad Alimentaria y Nutricional del país, la concentración de esfuerzos gubernamentales y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, para evitar duplicidad de tareas, aumentar los indicadores de control y mejorar los índices de seguridad alimentaria, salud, nutrición con inclusión con efectividad y eficiencia.
- De acuerdo con lo expuesto en la página 21 de la Exposición de Motivos, en Colombia, el PAE atiende a 2,96 millones de niños, brindando 4,07 millones de raciones diarias. De ser esto así, el PAE en Colombia no estaría atendiendo al 50% de los registros del SIMAT, que son 8 millones, sino solamente el 37,5% de los mismos.



- En la página 22 de la Exposición de Motivos se expresa que “...aunque el Estado podría gastar más en alimentación escolar, el principal problema no es la falta de financiación sino la coordinación de las distintas fuentes de financiación”.

Del Proyecto de Ley 244 de 2016 Cámara “*Por la cual se regula el Programa de Alimentación Escolar, se crea la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, se modifican disposiciones orgánicas referentes a la utilización de los recursos destinados a la alimentación escolar, y se establecen otras disposiciones*”, presentado por el Ministerio de Educación Nacional, es importante resaltar los siguientes aspectos:

- En el artículo 1º, el proyecto de ley restringe su objeto a regular el PAE, crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar y dictar normas especiales en materia de contratación del servicio de alimentación escolar, fijar el esquema de ejecución, definir los mecanismos de seguimiento y control, y establecer el régimen de transición en la operación del programa. Existe una ausencia total de un enfoque de derechos respecto de los beneficiarios del Programa, que son los niños, niñas y adolescentes. En ninguna reglamentación, normativa o directriz emanada del Gobierno Nacional se pone de presente la importancia del derecho prevalente de los beneficiarios del Programa a una alimentación equilibrada como derecho fundamental que no puede desconocerse.



- No se indican en el proyecto los mecanismos mediante los cuales el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria se articula o se integra con otros sistemas, como el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
- El artículo 5º crea la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar como unidad administrativa especial, del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Educación.

En este punto es importante resaltar que el Proyecto de Ley No. 250 de 2015 Cámara – 054 de 2014 Senado *“Por la cual se crea el Sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINSAN, se crea la agencia nacional de seguridad alimentaria, y se establecen otras disposiciones”*, promovido por la H.S. Sofía Gaviria tiene por objeto establecer un sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional con sus correspondientes instrumentos e instituciones para prevenir y erradicar de forma paulatina la malnutrición en Colombia y asegurar el 100% de cobertura en atención integral a los grupos priorizados: menores de 5 años y madres gestantes, menores de 14 años hasta brindar a la población en general una atención alimentaria integral.



Para la Procuraduría General de la Nación resulta inconveniente y violatorio de los principios de economía, eficiencia y efectividad el constituir dos agencias gubernamentales con fines tan similares.

- En el artículo 11 del proyecto de ley, es conveniente incluir que del Consejo Directivo de la Agencia propuesta, también formen parte el Ministro de Hacienda, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Salud y, además, es conveniente también que se establezca la obligatoriedad de la presencia de sus integrantes a dichas reuniones, la cual debe ser también indelegable.
- Son evidentes las coincidencias textuales entre el proyecto presentado por el Ministerio de Educación Nacional y el proyecto presentado por la H.S. Sofía Gaviria en cuanto a estructura de las agencias que se busca crear, los Órganos de Dirección, el Consejo Directivo, las funciones del Director, las funciones de la Oficina Asesora Jurídica y de la Secretaria General.
- En el artículo 31 del proyecto se adiciona el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 con los siguientes dos incisos:

*“A partir del año 2017, los recursos que en virtud de lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012, se destinen a cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar en los departamentos, distritos y municipios de que trata el inciso 2º del artículo 361 de la Constitución Política de Colombia se girarán a*



*las correspondientes entidades territoriales certificadas en educación.*

*Cuando quiera que una entidad territorial certificada en educación determine operar de manera centralizada el Programa de Alimentación Escolar, los recursos se girarán sin situación de fondos a la entidad territorial respectiva y serán administrados por medio del encargo fiduciario de que trata el numeral 1 del artículo 28 de la presente Ley”.*

Con los mencionados párrafos solamente se cambia el destino de los recursos de regalías dirigidos al PAE. Esto significa que ya no se girarán recursos para el PAE a las entidades territoriales que no estén certificadas en educación. No se hace ningún aporte adicional de recursos.

- En el artículo 32 se modifica el párrafo 2º del artículo 2 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:

*“Parágrafo 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, **0.5% a las entidades territoriales certificadas en***



*educación para programas de alimentación escolar; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones”.*

El aparte señalado en negrilla es el único cambio del artículo original, se modifica el destinatario de los recursos correspondientes al 0.5% del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, pasando de los distritos y municipios a las entidades territoriales certificadas en educación. En este caso tampoco hay una adición de recursos, solamente un cambio en los destinatarios. Importante advertir, además, que con este cambio de competencias frente a los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a la alimentación escolar, ya no se les van a girar recursos para alimentación escolar a los municipios y distritos no certificados en educación, lo cual también significa un recorte de recursos para los distritos y municipios no certificados.

- En el artículo 35, el proyecto deroga, entre otras disposiciones, el Parágrafo 4º, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, norma esta que es precisamente, la que originó el traslado del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional y que buscaba que se alcanzaran coberturas universales con el PAE, es decir, que se



pasara de cubrir 4 millones de niños niñas y adolescentes y cubrir los 8 millones de niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT. Con esta derogatoria, se está renunciando por parte del Ministerio de Educación Nacional a alcanzar la cobertura universal.

- En el artículo 35 también se deroga de manera expresa el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 el cual dispone que son funciones de los municipios:

*“[...] 20. Ejecutar el Programas (sic) de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias”.*

Con esta derogatoria se le está quitando la posibilidad a los municipios de ejecutar el PAE con sus propios recursos.

- Ni en el proyecto de la H.S. Sofía Gaviria, ni en el del Ministerio de Educación Nacional se menciona la posibilidad de aportarle más recursos al Programa de Atención Escolar – PAE.

A la fecha de elaboración del presente Informe se tiene conocimiento que el Proyecto de Ley 244 de 2016 - Cámara fue aprobado en Comisión el 9 de junio de 2016 y hasta el momento no se ha presentado ponencia para segundo debate en Plenaria de esa célula legislativa. Por su parte, el Proyecto de Ley 250 de 2015 Cámara – 054 de 2014 Senado no surtió su



trámite legislativo completo y la H.S. Gaviria lo volvió a presentar, y en esta ocasión se radicó con el nombre de Proyecto de Ley 037 de 2016 Cámara, *"Por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria Y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria - ANSAN, y se establecen otras disposiciones"*, fue negado en la Comisión VII de Cámara el 28 de julio de 2016, se presentó apelación ante la Plenaria de esa célula legislativa y está pendiente que la Plenaria decida sobre dicha apelación.

### **3. ULTIMAS ACTUACIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**

La Procuraduría Delegada ha continuado cumpliendo con la obligación legal señalada en el numeral 2º del artículo 24 de Decreto 262 de 2000, haciendo los requerimientos correspondientes al Ministerio de Educación acerca del Programa.

En desarrollo de la mencionada obligación, el 18 de enero de 2016 se remitió a todas las Entidades Territoriales Certificadas – ETC una comunicación suscrita por la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia solicitándoles informar el estado de la contratación encaminada a garantizar el servicio del Programa de Alimentación Escolar – PAE durante el año escolar de 2016, así como las dificultades que se les han presentado en desarrollo del mismo. Contestaron 95 ETC - Entidades Territoriales Certificadas.



De las respuestas dadas por las ETC se puede concluir que, tal y como se señaló en el informe anterior, los gobernantes departamentales y locales utilizan diversas maneras de contratar los servicios del Programa, las cuales, aunque están todas autorizadas por la ley, no son susceptibles de ser evaluadas de manera uniforme, lo cual genera confusión y problemas al momento de monitorear la forma como se desarrolla el Programa a nivel nacional. En efecto, en la actualidad los entes territoriales están llevando a cabo en todo el país siete modalidades de contratación (licitaciones públicas, contrataciones directas, subastas inversas, contratación por mínima cuantía, selección abreviada, convenios de asociación y contratos interadministrativos). Esa dispersión y la falta de directrices adecuadas acerca de la manera de contratar también impiden el control efectivo de los recursos.

De otro lado, las dificultades que ha enfrentado el Programa hasta el día de hoy son también las mismas que se describieron en el informe anterior ( con corte a 31 de diciembre de 2015, presentado en marzo de 2016), con el agravante de que el recorte de recursos por parte del Ministerio de Educación Nacional para el año 2016 ha sido un factor que ha acentuado los perjuicios ocasionados al Programa, pues el mencionado recorte de casi 50% en la cofinanciación del MEN genera aún mayores inconvenientes en materia de infraestructura, transporte de alimentos, valor de la ración, costo de la minuta, supervisión, equipos de refrigeración, etc.

El día martes 5 de abril del año en curso, le fue entregado a la Señora Ministra de Educación Nacional el *“INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN – PAE A NIVEL NACIONAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 DE LA PROCURADURIA DELEGADA PARA LA*



*DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA”.*

La respuesta a las recomendaciones formuladas por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en el mencionado Informe será analizada en el numeral 5º del presente documento.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, conjuntamente con la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Educación Nacional han constituido un frente común para trabajar de manera coordinada en los aspectos preventivos, fiscales, penales y operativos que han dificultado el desarrollo del Programa.

En desarrollo del mencionado frente común, el pasado sábado 23 de abril de 2016 se llevó a cabo en la ciudad de Valledupar una reunión a la que asistieron el Contralor Delegado para el Sector Social, la Defensora Delegada para la Juventud, la Familia y el Adulto Mayor , el Director de la Federación Nacional de Departamentos, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia y los Gobernadores de los siete departamentos de la Costa Caribe colombiana (Cesar, Bolívar, Córdoba, Atlántico, Sucre, La Guajira y Magdalena) con el fin de discutir y proponer alternativas de solución a las dificultades que afronta el Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Desde el punto de vista disciplinario, al día 9 de diciembre de 2016, en la Procuraduría General de la Nación cursan un total de 352 diligencias



disciplinarias relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar – PAE. Las decisiones definitivas sobre cada uno de los procesos disciplinarios en curso se irán haciendo públicas cuando culminen los mismos.

El pasado 25 de julio, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, requirió nuevamente al Ministerio de Educación Nacional a fin de que explicara el presupuesto de cofinanciación con que cuenta el MEN para el PAE durante el segundo semestre del año 2016, las ETC en las cuales no se prestó el servicio durante el primer semestre del año, la forma como se va a reponer en dichas entidades el producto dejado de prestar, los resultados de las auditorías contratadas por el Ministerio para hacerle seguimiento al Programa y el cumplimiento que le ha dado a las recomendaciones sugeridas por la Procuraduría General de la Nación en el Informe con corte a 31 de diciembre de 2015. La respuesta al mencionado requerimiento será analizada también en el punto 5º del presente Informe.

El 2 de agosto se realizó en la Plenaria del Senado de la República un debate promovido por la H.S. Viviane Morales sobre el PAE, al que asistió la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia.

El 9 de agosto pasado, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia asistió a la sesión de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN en la que intervino solicitando atención integral no solamente para el Departamento de La Guajira, sino para todo el territorio nacional donde se



presentan dificultades en la operación del PAE, advirtiendo, además, sobre la necesidad de atender los problemas de desnutrición en todo el territorio colombiano e indago acerca de cuándo va a ser publicada la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia – ENSIN.

El 21 de septiembre de 2016 la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia le dirigió una comunicación al Ministro de Educación Nacional (E), doctor Fransisco Cardona Acosta solicitándole informar si era cierto o no que el presupuesto de cofinanciación para el Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel nacional para el año 2017 va a disminuir sustancialmente en comparación con el asignado para el año 2016, las medidas que se van a tomar con el fin de suplir la diferencia en dichas cuantías con el fin de mantener la cobertura e incluso aumentar la misma para los años siguientes, tal como lo ordena el Parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 aún vigente y los resultados de las auditorías contratadas por el Ministerio para hacerle seguimiento al Programa.

La doctora Diana Marcela Rueda Salvador, Subdirectora de Permanencia del Ministerio de Educación Nacional da respuesta al mismo el 6 de octubre de 2016, de la siguiente manera:

***“...sí es cierto o no que el presupuesto de cofinanciación para el Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel nacional para el año 2017 va a disminuir sustancialmente en comparación con el asignado para el año 2016?”***



Según la doctora Rueda los recursos Nación no van a ser objeto de disminución para la vigencia 2017, pese a que los recursos asignados no son los esperados por la entidad. Por lo anterior, el Ministerio de Educación, en el anteproyecto de inversión presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación solicitó un monto de \$1.41 billones para ser destinados al PAE.

No obstante, mediante oficio 20164320565971, el DNP informó al Ministerio una asignación de recursos para la vigencia 2017 por valor de \$1.69 billones para ser distribuidos en todos los proyectos de inversión de la entidad.

Posteriormente, con los recursos adicionales asignados al Ministerio por valor de 930 mil millones, el presupuesto total del MEN para el año 2017, según la doctora Rueda, ascendió a la suma de \$ 2.62 billones, de los cuales la entidad tiene proyectado destinar para el PAE \$600.000 millones a través de recursos de inversión, \$128.292 millones por el CONPES 151 y \$172.776 por recursos de SGP, para un total para el PAE – 2017 por parte del Ministerio de Educación de \$901.068 millones de pesos.

***“Las medidas que se van a tomar con el fin de suplir las diferencias en dichas cuantías con el fin de mantener la cobertura actual, e incluso aumentar la misma para los años siguientes, tal y como lo ordena el Parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011”***

De acuerdo con la doctora Rueda, el Ministerio de Educación ha mostrado su preocupación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento



Nacional de Planeación en relación con la cuota asignada al MEN para la vigencia 2017.

**Según esta respuesta, la Procuraduría considera que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no está interesado en proporcionar más recursos al Ministerio de Educación Nacional para el PAE y mucho menos en aumentar cobertura según lo ordena el Parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.**

***“En relación con los resultados de las auditorías contratadas por el Ministerio para hacerle seguimiento al Programa”***

En la respuesta a este interrogante, el Ministerio señala que el proceso de auditoría del PAE inició el 9 de junio de 2016 con la apertura del Concurso de Méritos CM-MEN-08-2016, el cual tiene como objeto *“Realizar auditoría integral a la información reportada en los sistemas de información de los viceministerios de preescolar, básica y media, y educación superior, por las instituciones, establecimientos y secretarías de educación, para la vigencia 2016”*.

La Audiencia de Adjudicación se realizó el 12 de agosto de 2016 con el siguiente resultado: (i) Grupo 1 – Contrato 1211/16 Jahv McGregor SAS y (ii) Grupo 2 – Contrato 1212/16 – Consorcio T&T Edesco. Una vez surtido el proceso de perfeccionamiento de los contratos, el Acta de Inicio se suscribió el 23 de agosto de 2016.



## 4. SITUACIÓN ACTUAL

### 4.1 Financiación

Según lo establecido en el Artículo 16 de la Ley 1176 de 2007 *“El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes.”* Las entidades territoriales pueden entonces contar con las siguientes fuentes de recursos:

- Presupuesto General de la Nación
- Asignación específica del Sistema General de Participaciones (SGP)
- Recursos del Sistema General de Regalías (SGR)
- Compensación Artículo 145, Ley 1530 de 2012 – CONPES 151 de mayo 28 de 2012.
- Recursos propios de las entidades territoriales.

### 4.2 Ejecución de recursos

A partir de la entrada en vigencia del Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015, las ETC deberán responder de manera directa por el correcto uso de los recursos de cofinanciación que les sean girados por el Ministerio de Educación, destinándolos a las actividades señaladas en el artículo 2.3.10.3.7 del mencionado Decreto 1852 de 2015.

Según el artículo 2.3.10.3.3 del Decreto 1852 de 2015, el Ministerio de Educación Nacional solamente podrá ejecutar los recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE cuando en un territorio se presenten



hechos constitutivos de calamidad pública, desastre, emergencia grave, fuerza mayor o caso fortuito o hechos sobrevinientes que generen grave perturbación del orden público en un territorio o región.

En los casos mencionados los recursos podrán ser ejecutados por el Ministerio de Educación Nacional a través de contratos de aporte a los que se refiere el artículo 2.4.3.2.9 del Decreto 1084 de 2015.

### **4.3 Dificultades**

Los entes territoriales manifestaron diferentes tipos de dificultades en desarrollo del PAE<sup>1</sup>.

#### **4.3.1 Legales**

- Ausencia de facultades para subcontratar la ejecución del PAE, pues se exigen impuestos adicionales y requisitos para contratar que las organizaciones comunitarias no pueden cumplir.
- Ausencia de medidas del Gobierno Nacional en favor del Programa que pueden llevar a que la Corte Constitucional declare el Estado de Cosas Inconstitucional.
- El Programa no cubre beneficiarios mayores de 18 años, ni niños y niñas en edad extraescolar.
- Superposición de competencias de actores en el proceso.
- Imposibilidad de legalizar los recursos del presupuesto.

---

<sup>1</sup> Las dificultades descritas han sido tomadas de las diferentes reuniones llevadas a cabo con los entes territoriales a lo largo del período 2013 – 2014 y de los resultados de la Encuesta realizada entre enero y marzo de 2015.



- Imposibilidad de desarrollar un proceso licitatorio en menos de 45 días para iniciar el servicio a la par del calendario escolar.
- Imposibilidad de realizar contratos de aporte por parte de las ETC.

#### **4.3.2 Administrativas**

- No había mecanismos de coordinación entre los municipios y el ICBF.
- Alimentos en estado de descomposición.
- Los cupos son insuficientes para el creciente número de población en condición de desplazamiento.
- La compra de víveres para la ración no está acorde con los precios de mercado de la región.
- Cobro de cuota de participación sin que esté autorizado.
- Continuidad de contratación de operadores que incumplen reiteradamente con sus obligaciones.
- Hay marcadas diferencias entre la calidad del servicio que contrata el municipio, el departamento y el nivel nacional.
- Demora en los desembolsos por parte del MEN por falta de entrega oportuna de formatos de informes y por trámites internos.
- Falta de apropiación del Programa por parte de rectores y docentes.

#### **4.3.3 Financieras**

- Falta de presupuesto para el año 2015 y siguientes.
- El costo del personal encargado de la manipulación y preparación de los alimentos no está incluido en los recursos transferidos por el MEN a los departamentos.



- El costo del transporte de los alimentos por fuera del casco urbano de los municipios no está incluido en los recursos enviados por el MEN.
- La estructura de financiación del PAE no incluye los recursos para actividades de seguimiento o auditorías externas, que son realizadas con recursos propios de los entes departamentales y municipales.
- No cuentan con recursos para financiar el PAE ni para ampliar cobertura.
- El valor de la ración reconocida por el MEN es insuficiente para cubrir las exigencias técnicas, nutricionales, administrativas, legales y financieras que implica la prestación del servicio.
- No existe un valor de la ración diferenciado por regiones.
- Valor de la ración es inferior a los costos reales de los alimentos en la región.
- El costo de la minuta no es diferencial para el área urbana y rural.
- El MEN envía los recursos después de las fechas establecidas.
- Demora en desembolsos.

#### **4.3.4 Técnicas**

- Los lineamientos exigen que mínimo el 40% de las compras deben realizarse a proveedores locales y muchos de ellos tienen dificultades para acreditar requisitos.
- Los cupos asignados por municipio imposibilitan la reubicación oportuna en otros lugares que se requieran.
- La dispersión de establecimientos educativos en zona rural, con oberturas por debajo de la media establecida.
- Hay dificultad para cumplir con la ración en zonas dispersas.



- Los criterios de priorización son definidos por los establecimientos educativos y no por los estudiantes, lo que dificulta la focalización adecuada según las características de los municipios.
- Lineamientos técnicos en ajustes permanentes, no son específicos en los temas administrativos, no cuentan con diferenciación de zonas geográficas.
- Falta de conocimiento de las comunidades indígenas.
- Falta de un equipo de supervisión más fuerte.
- Se requiere asistencia más cercana con las diferentes secretarías, con el fin de cumplir de una manera adecuada, los lineamientos técnicos y administrativos.
- Falta acompañamiento por parte del MEN, con respecto a solicitud de información y respuestas.
- El MEN en su proceso de verificación y seguimiento realiza visitas periódicas y solicitan de manera frecuente la misma información por varias vías. Solicita mucha información repetitiva.

#### **4.3.5 Infraestructura**

- Restaurantes escolares inadecuados.
- Ausencia de equipos de refrigeración.
- Falta de equipos de software para registrar en tiempo real el consumo de la ración.
- Ausencia de equipos de seguridad industrial.



## **5. ULTIMAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

En comunicación recibida en la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia el 13 de abril de 2016, el Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media da respuesta al *“INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN – PAE A NIVEL NACIONAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 DE LA PROCURADURIA DELEGADA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA, LA ADOLESCENCIA Y LA FAMILIA”*.

En la mencionada misiva se da respuesta parcial a las recomendaciones hechas por la Procuraduría Delegada en el Informe aludido y quedan sin contestación varios interrogantes formulados en dicho documento, tales como el que cuestionaba los resultados, si los hubo, de la Consultoría contratada con el Programa Mundial de Alimentos – PMA sobre el PAE, si existe la certeza por parte del MEN de que no se cuenta ni con el presupuesto ni con la capacidad institucional para garantizar la ejecución del 100% del PAE en todo el país, o aquel que indagaba si es una decisión del Ministerio de Educación Nacional considerar cobertura universal del PAE solamente los 4 millones de niños que recibieron del ICBF, o si era una decisión oficial del Ministerio no ampliar la cobertura del PAE a la totalidad de los niños registrados en el SIMAT.

Sobre esos interrogantes, el Ministerio de Educación Nacional no hizo mención alguna en su respuesta.



Resulta además preocupante lo planteado en el artículo 35, del Proyecto de Ley 244 de 2016 Cámara “*Por la cual se regula el Programa de Alimentación Escolar, se crea la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar, se modifican disposiciones orgánicas referentes a la utilización de los recursos destinados a la alimentación escolar, y se establecen otras disposiciones*”, presentado por el Ministerio de Educación Nacional, que ya ha sido analizado previamente en el presente Informe, el cual presenta a consideración del Congreso de la República la derogatoria expresa, entre otras disposiciones, del Parágrafo 4º, del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, norma esta que es precisamente, la que originó el traslado del PAE del ICBF al Ministerio de Educación Nacional y que buscaba que se alcanzaran coberturas universales con el PAE, es decir, que se pasara de cubrir 4 millones de niños niñas y adolescentes y cubrir los 8 millones de niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT. Con esta derogatoria, se está renunciando por parte del Ministerio de Educación Nacional a alcanzar la cobertura universal.

En comunicación recibida el 3 de agosto de 2016, la Subdirectora de permanencia del Ministerio de Educación Nacional, en respuesta al requerimiento hecho por la Procuraduría el pasado 25 de julio señala lo siguiente:

**- Al preguntársele al Ministerio de Educación Nacional por las ETC en las cuales no se prestó el servicio durante el primer semestre de 2016 y la forma como se iba a reponer en dichas entidades el producto dejado de prestar respondió que el servicio no se prestó en el primer semestre de**



**2016 en: Casanare, Córdoba, Guaviare, Ibagué, Piedecuesta, Santa Marta y Villavicencio.**

Las principales razones para que no se prestó el servicio fueron las demoras en los procesos administrativos internos, en la incorporación de recursos, licitaciones declaradas desiertas y demoras administrativas para legalizar los contratos. **Igualmente, el MEN advirtió que a los operadores se les paga por raciones efectivamente entregadas, descontando del valor del contrato aquellos días en los que no se preste el servicio, razón por la cual, según el Ministerio, no procede la figura de reponer el servicio no prestado.**

**Frente a esta respuesta, la Procuraduría se pregunta entonces ¿qué destino se le da a los recursos que no se le cancelan al operador por el servicio dejado de prestar? ¿el MEN tiene algún control sobre esos remanentes? ¿el control sobre esos recursos lo tienen las ETC que no pagaron por los servicios no prestados o el Ministerio? Esas son preguntas que no han tenido aún respuesta satisfactoria.**

**- Al preguntársele al Ministerio acerca de la forma como va a garantizar la prestación del servicio en el segundo semestre de 2016 señaló que ha gestionado recursos adicionales a los ya girados a las ETC para la operación del programa, pero no especifica ni las fuentes ni las cuantías de los mismos.**

Señala además el Ministerio que el componente de Monitoreo y Control del Programa de Alimentación Escolar diseñó y elaboró el documento “Modelo de



Monitoreo y Control” con el fin de contribuir al adecuado funcionamiento el Programa, el cual describe los componentes jurídico, financiero, técnico (alimentario, nutricional), de gestión social y sistemas de información del PAE y se constituye en una herramienta de fácil manejo que busca permitirle a las ETC identificar actividades de monitoreo a realizarse en cada una de las etapas de desarrollo del Programa.

**La Procuraduría considera como un importante avance la mencionada herramienta. No obstante, es importante que se verifique de manera precisa el impacto que dicho documento ha tenido en el nivel territorial. ¿Cómo ha sido recibido por las ETC? ¿Es realmente utilizado?**

**-Informa el Ministerio que, a la fecha del 3 de agosto de 2016, se encuentra adelantando apenas el proceso de licitación para la contratación de los servicios de auditoría por parte de una firma especializada en el tema, con el fin de realizar auditoría integral a la información reportada en los sistemas de información de los Viceministerios de Preescolar, Básica y Media y Educación Superior, para la vigencia 2016, dentro de la cual se encuentra incluido el PAE.**

**Indica también el MEN que tiene programado el trámite de solicitud del cupo de vigencias futuras a fin de garantizar los recursos para el Programa a partir del primer día del año escolar 2017.**

En relación con la solicitud hecha en el requerimiento que se analiza, referida a los avances alcanzados en cada una de las recomendaciones formuladas



por la Procuraduría General de la Nación en el Informe con corte a 31 de diciembre de 2015, el Ministerio de Educación Nacional señala lo siguiente:

1. **DEDICAR** mayores recursos al PAE y evaluar la legalidad y conveniencia para celebrar contratos de aporte y así facilitar la contratación a nivel regional.

*Se ha aceptado por parte del Ejecutivo la utilización de vigencias futuras, aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para garantizar los recursos para el año entrante.*

Según el MEN, para la vigencia 2016, la asignación total de recursos para el PAE fue de 1.5 billones de pesos, correspondientes a 820 mil millones de pesos del presupuesto de cofinanciación del Ministerio de Educación, contratos plan y recursos propios de los municipios, y 686 mil millones de pesos entre regalías y CONPES 151.

De otro lado, según la jurisprudencia y la naturaleza misma del contrato de aporte, advierte el Ministerio, la suscripción de contratos de aporte por parte de las entidades territoriales no resulta procedente.

2. **EXAMINAR** fórmulas para convertir al PAE en una política de Estado, a través de lo cual se le inyecten anualmente recursos de manera obligatoria independientemente del gobierno de turno.



Frente a esta recomendación el Ministerio de Educación Nacional respondió que presentó al Congreso de la República el proyecto cuyo contenido se analizó previamente en el presente Informe y que, de acuerdo con el MEN va a permitir sellar y cerrar la grietas del sistema actual, garantizar transparencia y bloquear las mafias de la alimentación, permitiendo que la comida llegue bien, a tiempo y a los niños que más lo necesitan.

**Sobre este particular, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia reitera que la construcción de una política de Estado para el PAE, como se ha sugerido anteriormente, debe ir mucho más allá de la presentación de un proyecto de ley al Congreso y la creación de una Agencia Nacional para la Alimentación Escolar (ANA). Debe incluir, además, otros elementos que hasta la fecha no han sido tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional, tales como un enfoque de derechos, la participación mucho más inclusiva de la sociedad civil organizada, de los padres de familia, de los medios de comunicación, de las ONG y de la comunidad académica, elementos estos sin los cuales no será posible enfrentar de manera idónea las dificultades del Programa.**

**3. *EXPLORAR* alternativas de financiación con el Ministerio de Transporte.**

Frente a esta sugerencia, el MEN advierte que la Resolución No. 16432 de 2015 estableció los lineamientos técnicos, administrativos, estándares y condiciones mínimas de funcionamiento del PAE, dentro de las cuales se encuentra la obligación a cargo del operador contratado por las entidades



territoriales de entregar los víveres e insumos a los establecimientos educativos que cumplan con los requisitos establecidos en la Resolución 2505 de 2004 del Ministerio de Transporte, Resolución 2674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección Social.

**4.** ***INVERTIR** recursos en la contratación de auditorías especializadas en el manejo de bolsas comunes, con el fin de garantizar que los recursos destinados al PAE sean ejecutados debidamente.*

En relación con esta recomendación, el Ministerio señala que suscribió con la Universidad Nacional el Contrato 1002 del 3 de junio de 2016, por un valor de \$2.098.247.120 con el objeto de prestar servicios profesionales para realizar acciones y actividades de asistencia técnica integral en las 95 ETC para la operación del PAE.

**La Procuraduría considera importante aclarar que el contrato con la Universidad Nacional no es de auditoría sino de asistencia técnica, por lo tanto, hasta la fecha no hay evidencia de que se hayan invertido recursos en la contratación de auditorías especializadas para el manejo de bolsas comunes destinadas a garantizar que los recursos destinados al PAE sean ejecutados correctamente.**

**5.** En relación con la recomendación atinente al mejoramiento del sistema de monitoreo y evaluación del PAE orientado a poder distinguir claramente entre raciones y niños atendidos, el Ministerio nuevamente alude al Decreto 1852 de 2015, más específicamente al artículo 2.3.10.4.3 que le traslada la responsabilidad de definir el tipo de ración, el valor de la misma y



los cupos a atender a las Entidades Territoriales Certificadas, además de la obligación de informar al Ministerio de Educación Nacional los cupos de los que dispondrá para cada modalidad de ración.

6. La sugerencia referida a construir un sistema de indicadores más riguroso que mida con mayor precisión y en tiempo real las raciones que brinda el Programa y especifique si los suplementos alimenticios que se brindan equivalen al mismo número de niños o si a cada niño le corresponden una o dos raciones por día fue respondida por el Ministerio de la siguiente manera:

Actualmente el PAE calcula y reporta mensualmente cuatro (4) indicadores en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión – SPI del Departamento Nacional de Planeación – DNP, a través de los cuales se realiza seguimiento a la operación del PAE en la vigencia 2016, correspondientes a :

- Número de raciones entregadas efectivamente a los titulares de derecho.
- Número de informes que reportan el estado de la implementación y ejecución del programa en el país.
- Porcentaje de avance al reporte del registro de información de priorización y focalización de los titulares de derecho del PAE.
- Número de actividades ejecutadas versus las programadas del plan de comunicaciones aprobado para el PAE.

Advierte además el Ministerio que debido a que esta entidad asumió el control del PAE a partir del 2015, solo a partir del año 2016 es posible generar una



línea de base estable como insumo para establecer la calidad con la que están operando las entidades territoriales.

**7. ACOMPAÑAR** *el mencionado mecanismo con instrumentos de auditoría especializada que permitan verificar en terreno, que los dineros de cofinanciación que se giran a las ETC por parte del MEN, así como los demás recursos de los que se nutre el PAE a nivel nacional y territorial, efectivamente se inviertan en aquellos fines para los cuales han sido destinados, y no se pierdan en corrupción o se destinen para objetivos distintos a aquellos para los que han sido orientados.*

El MEN advierte en relación con este punto que a través del componente de Monitoreo y Control del Programa de Alimentación Escolar ha implementado acciones, acompañando a las entidades territoriales en sus procesos precontractuales, contractuales y de implementación y seguimiento la ejecución del Programa.

También se parametrizó por parte del Ministerio la Categoría MEN-PAE en el Sistema Consolidar de Hacienda e Información Pública – CHIP que permite a las entidades territoriales, a través de cinco formularios, hacer un reporte trimestral de la gestión financiera del PAE, para que el Ministerio de Educación realice el seguimiento y monitoreo de los recursos destinados a la alimentación escolar.

Finalmente, según lo establecido en el Decreto 3402 de 2007, el MEN realiza el seguimiento a la información reportada por las entidades territoriales en el



Formulario Único Territorial, sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos.

**8. LIDERAR** *unas iniciativas que involucren, de manera organizada, a la comunidad académica, a las Organizaciones No Gubernamentales – ONG, a los líderes políticos nacionales, regionales y locales, a las asociaciones de padres de familia, a los medios de comunicación, a los colegios, a las universidades, a la sociedad civil en general, para de esa manera enfrentar la corrupción y capacitar a la ciudadanía de una manera permanente en el ejercicio de sus derechos y en la protección de los recursos públicos.*

El Ministerio de Educación Nacional estableció en la Resolución 16432 de 2015 la gestión social, como el conjunto de mecanismos que promueven la inclusión social y la vinculación efectiva de la comunidad en el desarrollo del PAE. Como parte de esta gestión social se contemplan mecanismos de rendición de cuentas, los cuales deben estar articulados con el Plan de Desarrollo de la correspondiente entidad territorial, veedurías ciudadanas sobre el PAE, participación ciudadana organizada, Comités de Alimentación Escolar en los establecimientos educativos y mesas públicas para tratar temas puntuales relacionados con el cabal funcionamiento del Servicio Público de Bienestar Familiar, detectando anomalías, proponiendo correctivos y propiciando escenarios de prevención, cualificación y mejoramiento del servicio.

**9. INFORMAR** *acerca de los pasos que se han dado en la continuación del proceso de elaboración del Documento CONPES sobre el PAE, el cual deberá estar orientado no solamente a establecer la Hoja de Ruta para el*



*mejoramiento del Programa, sino también a la obtención de recursos adicionales para financiarlo.*

Sobre este particular, el Ministerio informó que, de acuerdo con diálogos sostenidos con el Departamento Nacional de Planeación se informó acerca del desarrollo de un convenio con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas para contar con elementos que permitieran fortalecer el proceso de descentralización del Programa en los territorios.

Igualmente, el Ministerio decidió presentar el Proyecto de Ley 244 de 2016 al Congreso de la República, para regular la alimentación escolar y crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, y, como consecuencia de estas iniciativas no se continuó con el proceso de elaboración del CONPES para el PAE que se había propuesto inicialmente.

Expresado lo anterior, la Procuraduría debe advertir que no tiene conocimiento de los resultados de la consultoría contratada por el Ministerio con el Programa Mundial de Alimentos.

**10. *PRESTAR atención urgente a las siguientes ETC que presentan, aún en la actualidad, problemas graves de falta de infraestructura, dotación y ausencia del concepto higiénico sanitario para operar. Dichas ETC son: Pitalito, Quibdó, Sogamoso, Tunja, Valledupar, Yopal, Putumayo, Tumaco, Vaupés, Vichada, Armenia, Bolívar, Fusagasugá, Norte de Santander, Pereira, Soacha, Sucre, Apartadó, Bello, Cauca, Facatativá, Florencia, Huila, Itagúí, Neiva, Piedecuesta.***



El Ministerio da cuenta de que adelanta acciones continuas de seguimiento y monitoreo a cada una de las ETC, haciendo énfasis en aquellas que presentan dificultades para asumir la operación del Programa. Igualmente, señala el Ministerio, que cuando se presentan quejas o denuncias, se realiza el análisis de las mismas y se les da respuesta dependiendo del caso concreto, verificando en terreno la prestación del servicio y comunicando a cada ETC los hallazgos con el fin de que subsanen los mismos en debida forma.

## **6. RECOMENDACIONES**

En ejercicio de las funciones preventiva y de control de gestión asignadas a la Procuraduría General de la Nación por el artículo 24 del Decreto 262 de 2000 y teniendo como objetivo la protección del derecho a la adecuada alimentación de los niños, niñas y adolescentes que se han beneficiado del Programa de Alimentación Escolar – PAE, a continuación se hacen algunas recomendaciones encaminadas a mejorar el desarrollo e implementación del mismo.

### **6.1 Al Ministerio de Educación Nacional - MEN**

**CONTINUAR** examinado fórmulas para convertir al PAE en una política de Estado, a través de lo cual se le inyecten anualmente recursos de manera obligatoria independientemente del gobierno de turno, pues para la Procuraduría no es suficiente con la presentación de un proyecto de ley orientado e enfrentar las mafias de la corrupción y crear la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, es preciso, además, que se involucren en la misma a la comunidad académica, a los medios de comunicación, a los



padres de familia, a la sociedad civil en su conjunto para mejorar el desarrollo del Programa.

**EXPLICAR** las recomendaciones, si las hay, de la Consultoría contratada con el Programa Mundial de Alimentos y la forma como las mismas han sido implementadas en desarrollo del PAE.

**INVERTIR** recursos en la contratación de auditorías especializadas en el manejo de bolsas comunes, con el fin de garantizar que los recursos destinados al PAE sean ejecutados debidamente.

**REITERAR**, la recomendación hecha en el Informe anterior, en relación con los cambios que ha iniciado el MEN concernientes al mejoramiento de los sistemas de información, modernizando el SIMAT y modificando el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP, introduciendo en dicho instrumento la categoría MEN\_PAЕ. La Procuraduría debe reiterar que existe un riesgo grande al tomar como referencia para controlar el efectivo uso de los recursos en el PAE los criterios utilizados por el Gobierno Nacional. Dicho riesgo tiene que ver con el hecho de que, para el Gobierno Nacional, el giro de los recursos equivale a su ejecución, es decir, cuando se giran unos recursos por parte del MEN, se presume, de hecho, que los mismos se utilizaron en aquello para lo que iban destinados, lo cual, en muchos casos no es así. Ese es el eslabón de la cadena en el cual florecen problemas como la corrupción. En otras palabras, una vez los recursos llegan a la entidad territorial, es decir, son consignados en las cuentas de las ETC, se pierde el control sobre los mismos y no habría forma de verificar en terreno el uso que se le dio a los mismos, la forma como se contrataron a los



operadores, los pagos que se hicieron por concepto de obligaciones laborales. El reporte que las ETC hacen en el CHIP y en el FUT no es susceptible de ser validado de manera sistemática por ningún mecanismo adicional idóneo en el terreno. Es en ese punto en el que se necesita apoyo técnico urgente. Es en esta etapa donde se requiere el fortalecimiento institucional a través de auditorías especializadas que brinden información periódica sobre los hallazgos e irregularidades de los que se tenga noticia de manera permanente.

Por lo anterior, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia recomienda:

**CONSTRUIR** un esquema de indicadores más riguroso que mida con mayor precisión y en tiempo real las raciones que brinda el Programa y que especifique si los suplementos alimenticios entregados equivalen al mismo número de niños beneficiados o si a cada niño le corresponden una o dos raciones por día, pues como está planteado el esquema de seguimiento, da lugar a confusiones al momento de hacer un balance de los resultados del Programa. Incluso, esta imprecisión podría dar lugar a disminuir la cobertura del Programa, pues se le podría estar brindando complemento alimenticio a un menor número de niños, niñas y adolescentes de aquellos a los que, según el Ministerio, se estaría cubriendo.

Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación sugiere también:

**ACOMPañAR** el mencionado mecanismo con instrumentos de auditoría especializada que permitan verificar en terreno, que los dineros de



cofinanciación que se giran a las ETC por parte del MEN, así como los demás recursos de los que se nutre el PAE a nivel nacional y territorial, efectivamente se inviertan en aquellos fines para los cuales han sido destinados, y no se pierdan en corrupción o se destinen para objetivos distintos a aquellos para los que han sido orientados.

La Procuraduría destaca como algo muy positivo por parte del MEN el impulso de la participación ciudadana en el control de los recursos públicos. En efecto, medidas como la solicitud a las entidades territoriales de la inclusión en sus planes de desarrollo de espacios que propicien mecanismos de rendición de cuentas sobre el PAE, así como plataformas virtuales que atiendan quejas, solicitudes, reclamos y preguntas relacionadas con el PAE, correos electrónicos que atiendan quejas relacionadas con el Programa, intervenciones de las veedurías ciudadanas y Comités de Alimentación Escolar en los establecimientos educativos y las Mesas Públicas a las que hace referencia la Resolución No. 16.432 de 2015, son todas iniciativas positivas para promover la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, específicamente en el desarrollo del PAE.

**No obstante, se reitera, como en el Informe anterior, que todas esas medidas son tardías, y no porque el MEN las haya tomado tarde, sino porque son posteriores a la conducta reprochable, es decir, ocurren después de que se ha consumado el delito, la infracción o la orientación indebida de los recursos destinados al PAE. Más efectivo sería, en cambio, que la ciudadanía vigilara la manera como se invierten los recursos de una forma mucho más cercana al gobierno, más transparente, más abierta y mucho más inclusiva, antes de que se**



tomen decisiones presupuestales, no después de que se han girado los recursos. Pero para eso es necesario que los gobiernos nacional, territorial y local lideren unas iniciativas que involucren, de manera organizada, a la comunidad académica, a las Organizaciones No Gubernamentales – ONG, a las asociaciones de padres de familia, a los medios de comunicación, a los colegios, a las universidades, a la sociedad civil en general, para de esa manera enfrentar la corrupción y capacitar a la ciudadanía de una forma permanente en el ejercicio de sus derechos y en la protección de los recursos públicos.

Por lo anterior, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia reitera al Ministerio de Educación Nacional la necesidad de:

**LIDERAR** iniciativas que involucren, de manera organizada, a la comunidad académica, a las Organizaciones No Gubernamentales – ONG, a los líderes políticos nacionales, regionales y locales, a las asociaciones de padres de familia, a los medios de comunicación, a los colegios, a las universidades, a la sociedad civil en general, para de esa manera enfrentar la corrupción y capacitar a la ciudadanía de una manera permanente en el ejercicio de sus derechos y en la protección de los recursos públicos.

## **6.2 Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

**CONTINUAR** promoviendo a través de la CISAN la integración de esfuerzos de las diferentes entidades gubernamentales y de control en beneficio del mejoramiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE.



### 6.3 Al Ministerio de Salud

**PROMOVER** mecanismos efectivos encaminados a controlar, conjuntamente con los demás actores involucrados en el Programa de Alimentación Escolar - PAE, la calidad de los alimentos suministrados, así como el contenido nutricional de los mismos, teniendo en cuenta las diferencias regionales y culturales del país, así como Lineamientos técnicos establecidos por la Resolución No. 16.432.

### 6.4 Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**EXPLORAR** alternativas para incrementar los recursos destinados por el Gobierno Nacional para el Programa de Alimentación Escolar – PAE.

### 6.5 Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF

**CONTINUAR** liderando, en su calidad de rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas encaminadas a mejorar la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad.

El hecho de que por virtud del Parágrafo Cuarto, del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el Programa de Alimentación Escolar- PAE haya sido trasladado del ICBF al MEN, no exime al ICBF de su obligación como rector del SNBF de buscar la protección integral de la población objeto del



mencionado Programa. Por el contrario, dada su experiencia de varios años manejando el Programa, debe continuar prestando una colaboración cercana para el desarrollo exitoso del mismo.

## 6.6 A las entidades territoriales

**LIDERAR** estrategias encaminadas a promover la participación ciudadana en el desarrollo, monitoreo y evaluación del Programa de Alimentación Escolar – PAE, desde la obtención de los recursos, hasta la ejecución de los mismos, pasando por la vigilancia a los mecanismos de contratación, calidad de los alimentos y contenido nutricional de los mismos.

La anterior sugerencia no va dirigida solamente a las Entidades Territoriales Certificadas – ETC, sino a todos los entes territoriales, incluso los no

certificados, pues es a los gobernantes locales en general a quienes les corresponde, de manera directa y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promover una efectiva, eficiente, transparente y responsable gestión de los recursos públicos, en concordancia con las directrices provenientes de del Gobierno Nacional.

El liderazgo que se propone incluye, además de cumplir con los parámetros legales establecidos por las disposiciones que reglamentan el PAE, buscar el acompañamiento de toda la sociedad en general, de la comunidad educativa, de las asociaciones de padres de familia, de los colegios, de las Organizaciones No Gubernamentales – ONG, de las universidades, de líderes sector público y privado, de reconocida influencia en la región, con el



fin de incluirlos a todos en el proceso de toma de decisiones, para así construir confianza en el gobierno y en las instituciones por medio de las cuales se ejerce el mismo.

## **6.7 A la Red Nacional de Veedurías Ciudadanas**

**PROMOVER** y **LIDERAR** estrategias encaminadas a procurar una inclusión más directa de la ciudadanía en el manejo de los recursos públicos, con el fin de lograr un gobierno más eficiente, eficaz transparente y responsable que fortalezca la administración pública.

Si bien la Ley 850 de 2003, que reglamenta las veedurías ciudadanas, le permite a estos cuerpos de vigilancia asistir a audiencias, denunciar hechos delictivos o contravenciones y solicitar la intervención de la Contraloría General de la República el control excepcional establecido en el literal b) del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, se sugiere que las veedurías busquen también anticiparse a la ocurrencia de los hechos delictivos, no solamente haciendo vigilancia posterior a las ocurrencia de las conductas reprochables. Deben también las veedurías buscar asociarse con la sociedad civil, la comunidad académica, las universidades, las asociaciones de padres de familia, las Organizaciones No Gubernamentales – ONG, los medios de comunicación nacionales, departamentales y locales para ejercer esa vigilancia que les compete.



## **6.8 A las Secretarías de Salud Departamentales y Municipales**

**TRABAJAR**, de manera coordinada con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y el Instituto Nacional de Salud – INS en la vigilancia preventiva y posterior de los procedimientos y protocolos establecidos en la ley y en los reglamentos encaminados a brindar complementos nutricionales adecuados a los niños, niñas y adolescentes cubiertos por el PAE, implementando además mecanismos idóneos que garanticen la calidad e inocuidad de los productos que se brinden.

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes, en ejercicio de su función preventiva, continuará acompañando durante el año 2016 y siguientes el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE para asegurar el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a una alimentación sana y equilibrada, así como el derecho al acceso a la educación.