



***INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO AL PROGRAMA DE  
ALIMENTACIÓN – PAE A NIVEL NACIONAL A 31 DE  
DICIEMBRE 2015 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 31 DE 2015**



## INTRODUCCIÓN

Informe a 31 de diciembre de 2015 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. Contiene seis partes: la primera sobre los antecedentes del Programa de Alimentación Escolar – PAE; en la segunda se expone el sustento normativo del Programa; en la tercera se hará mención expresa del informe de la Universidad de Antioquia; en la cuarta se señalarán las actuaciones 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 quinta se describirá la situación actual al 31 de diciembre de 2015; en la sexta parte se describirán las acciones recientes adelantadas por el Ministerio de Educación Nacional relacionadas con el Programa; en la séptima se harán unas recomendaciones encaminadas a mejorar el PAE y proteger los derechos de la población objetivo de la iniciativa.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1 “Informe Final – Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE”

De acuerdo con lo señalado en el *“Informe Final – Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE”* entregado por la Unión Temporal G I Exponencial – CINDE como uno de los productos del Contrato de



Consultoría No. DNP 514 del 2011 suscrito con el Departamento Nacional de Planeación n<sup>1</sup>:

*“El PAE es uno de los programas sociales más grandes y antiguos de Colombia. Creado en 1926 en Boyacá, el PAE tiene una cobertura de 4 millones de estudiantes de colegios oficiales, en condiciones de pobreza, de prácticamente todos los municipios del país, durante 180 días al año. El beneficiario promedio tiene 8.7 años de edad.*

*El Programa consiste en “en el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público, y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimenticios (sic) y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, con la participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales, y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar” (Resolución 06054 de 2010).*

*El Programa realiza una inversión anual de 1 billón de pesos, equivalente a 0.19% del PIB. Moviliza a su vez más de 700 toneladas diarias de alimentos, que representan alrededor del 80% del costo total del Programa, alimentos que se preparan gracias al trabajo de alrededor de 75.000 manipuladoras. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar orienta el Programa a través de “Lineamientos Técnicos” que se han expedido en los años 2007 y 2010.*

---

<sup>1</sup> “Informe Final – Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE”, Unión Temporal G I Exponencial – CINDE, pp 12.



*Del total de sedes escolares del sector oficial [...], que según el Ministerio de Educación son 36.148, el PAE tenía presencia en 2011 en 28.997 de estas, equivalentes al 80% del total de sedes oficiales del país [...].”*

*“[...] Según los reportes de los beneficiarios el Programa sirve desayunos (30%), refrigerios (42%) y almuerzos (28%) a los estudiantes que en el 60% de los casos no paga por recibirlos. Una pequeña proporción (menor al 1%) recibe vasos de leche. Lo que en registros administrativos se llama “desayuno” en la práctica son entendidos por la comunidad como refrigerios, pues en 95% de los beneficiarios del PAE desayuna en su casa”.*

El Programa venía siendo manejado por el Ministerio de Educación Nacional, hasta el año de 1968, cuando se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y pasa a ser manejado por la nueva Entidad.

*“El informe referido continúa señalando que el PAE [...] forma parte de las estrategias del gobierno colombiano como aporte a dos de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, en particular reducir la pobreza extrema y hambre, al aportar al 30% de las recomendaciones diarias de nutrientes de los niños, niñas y adolescentes; y segundo, lograr la enseñanza primaria universal mediante el apoyo a la reducción de la deserción escolar”.*

## **2. NORMATIVIDAD**

Varias son las disposiciones que regulan el Programa de Alimentación Escolar - PAE, a saber:



## **2.1 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.



## 2.2 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”.*

### **2.3 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.”*

#### **2.4 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.

#### **2.5 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.

### **2.6 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.

## **2.7 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.

### **2.8 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.

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

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

### **2.10 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”.*

### **3. INFORME DE LA UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

La Universidad de Antioquia fue contratada por el Ministerio de Educación Nacional el 23 de septiembre de 2013, mediante el Contrato Interadministrativo No. 901 con el objeto de prestar “[...] *servicios de asistencia técnica, administrativa y financiera a las entidades territoriales para la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y apoyo*





*a las supervisión de los contratos de los contratos y convenios que se deriven de la ejecución del mismo”.*<sup>2</sup>

De acuerdo con el objeto del Contrato No. 901, la labor de la Universidad de Antioquia era “[...] **servir de apoyo, de ayuda al supervisor PAE del MEN, de soporte a las labores de supervisión**, en nombre del MEN, mas **no son ni tienen poder decisorio en materias que corresponden al supervisor del PAE en el MEN.**”<sup>3</sup>

Como resultado del contrato mencionado, la Universidad de Antioquia, mediante el Oficio 3247-452 del 2 de julio del 2014, recibido en la Procuraduría General de la Nación el 4 de julio del mismo año, da cuenta de las recomendaciones que hizo al Ministerio de Educación. Dichas recomendaciones fueron:

- Respetar la legislación laboral y ordenar a todo contratista que afilie a su personal a la seguridad social.
- Recordar al Ministerio que la educación es gratuita y que no se puede cobrar cuota de participación por el servicio y que la obligación del operador es suministrar directamente los alimentos y no permitir la intromisión de terceros.
- Elaborar e implementar los lineamientos técnicos definitivos.

---

<sup>2</sup> Contrato Interadministrativo No. 901 del 23 de septiembre de 2013, Cláusula Primera.

<sup>3</sup> Comunicación No. 3247-452 del 2 de julio de 2014, recibida en la PGN el 4 de julio de 2014.



- Elaborar un modelo de informe de ejecución de recursos y necesidades para contratar la operación del PAE, que permita tener una ruta clara para la adecuada ejecución del Programa.
- Elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 que permita a las ETC iniciar procesos de contratación de operadores 2015 con la claridad de cómo realizar la selección previa de beneficiarios de las instituciones educativas de un manera justa, racional y metódica, de manera que se evite la manipulación y el tráfico de influencias.
- Sugerir la destinación de una partida presupuestal para la cofinanciar el pago de un funcionario que sirva de enlace entre el MEN y las ETC.
- Recomendar el diseño de un plan para incentivar la participación de la comunidad, los padres de familia, los personeros estudiantiles y los organismos de control social en el seguimiento del PAE.
- Elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 que le permita las ETC implementar las Mesas Públicas como espacio de concertación y seguimiento al PAE de una manera seria, estratégica, técnica, profesional y objetiva.
- Promover las compras públicas y privadas con recursos públicos a productores y comercializadores locales como herramienta para generación de empleo y para dinamizar la economía regional.
- Elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014, con una metodología de legalización de las



asociaciones de padres de familia y de conformación de comités empresariales que les permita ofertar un portafolio de servicios identificando procesos y subprocesos que pueden contratar con los operadores del PAE o con la propia ETC en el marco del Programa y los lineamientos técnicos del MEN.

- Elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 con una metodología simple para el manejo de la información y las comunicaciones sobre los pormenores y avances en la implementación del Programa, que facilite una comunicación adecuada, oportuna y completa para que los diferentes actores del Programa logren insertarse y participar activamente en el desarrollo del mismo.
- Cualificar a los abogados de las ETC para homologar los procesos de contratación y de vigilancia de los contratos en todo el país.
- Diseñar una política de participación social en el PAE para que el control social y la participación ciudadana no solo vigilen el cumplimiento de las obligaciones y los fines del Programa, sino que también coadyuven en la construcción de mejores escenarios en los que se desarrolle el PAE.
- Buscar alternativas de respuesta a la problemática adicional para el segundo semestre del año 2014, pues no está permitido legalmente adicionar un contrato por más del 50% de su valor, pero los beneficiarios del Programa no pueden quedar sin la ración por el tiempo que la adición no los cubra.



Por tal razón la Universidad recomienda determinar la modalidad de contratación que se va a utilizar, o si, por el contrario, prestará la misma Entidad Territorial Certificada de manera directa, el servicio de alimentación escolar.

## **4. ACTUACIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**

### **4.1 Visita de la Procuraduría General de la Nación**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en ejercicio de las funciones preventivas y de control de gestión, otorgadas por el artículo 24 del Decreto 262 de 2000 realizó, de conformidad con los Autos Comisorios de fechas 8, 18, 22 y 23 de mayo del año 2012 de la Procuraduría Delegada, una visita al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, al Ministerio de Educación Nacional – MEN, al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX y al Fondo Financiero de Proyectos para el Desarrollo – FONADE, entidades todas vinculadas al desarrollo del Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel nacional.

Posteriormente, el ICETEX y FONADE dieron por terminada la relación con el Programa.

Como consecuencia de la mencionada visita, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia



produjo en el mes de octubre del año 2012 el “*INFORME SOBRE EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (PAIPI) Y EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)*”.

En el mencionado Informe se le hicieron varias recomendaciones a las Entidades involucradas en la iniciativa. Algunas de dichas recomendaciones fueron las siguientes:

Al Ministerio de Educación Nacional:

- Agilizar la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y las condiciones de prestación del servicio que deban aplicar las entidades territoriales y los operadores del mismo.
- Promover la implementación de proyectos pedagógicos transversales en estilos de vida saludable que aumenten la cobertura y logren el fortalecimiento a través de la participación interinstitucional.
- Construir un Sistema Único de Información, de utilidad para todas las Entidades y operadores del Programa.
- Optimizar la articulación entre la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social, las familias de los niños, las niñas y los adolescentes, la comunidad, los operadores del servicio, las Secretarías de Educación, las instituciones educativas y el ICBF, con el propósito de que los objetivos trazados por el Programa se desarrollen en la práctica.

Al Comité de Seguimiento Departamental del PAE:



- Seguir adelantando políticas, planes, programas y proyectos previstos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo en Infancia y Adolescencia y la movilización de recursos presupuestales basados en éstas.
- Recomendar que las reuniones de los Comités de Seguimiento Departamental y Municipal se lleven a cabo con más frecuencia por tratarse de un tema sensible, como es el derecho a la alimentación de la población escolar.

#### **4.2 Mesas de Seguimiento al PAE y otras acciones**

Posteriormente, como consecuencia de reiteradas quejas de diferentes entidades territoriales en relación con el desarrollo del Programa, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia en el mes de septiembre de 2013, convocó a todos los actores interesados a unas Mesas de Seguimiento con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, a fin de coordinar diferentes actividades orientadas a cumplir con los objetivos del Programa.

A estas Mesas asistieron delegados del Ministerio de Educación Nacional, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda, de la Federación Nacional de Departamentos y de varios Gobernadores.



Hasta el 31 de diciembre de 2015 se han llevado a cabo cinco Mesas de Seguimiento al PAE los días 28 de agosto, 29 de noviembre y 12 de diciembre de 2013, 20 de enero y 22 de julio 2014.

En estas Mesas de Seguimiento, el Departamento Nacional de Planeación había expresado, entre otras cosas, que se encontraba en proceso de elaboración de un documento CONPES sobre el PAE que se convertiría en una Hoja de Ruta para enfrentar las dificultades del Programa.

Con el apoyo de la Federación Nacional de Departamentos, se han llevado a cabo varias reuniones con un gran número de Gobernadores y con delegados técnicos de los mismos que manejan directamente el PAE a nivel regional, con el fin de buscar salidas a las dificultades que se han presentado en desarrollo del Programa. De hecho gran parte de las dificultades que se describen más adelante son producto de las quejas y reclamos que sobre el Programa han manifestado los entes territoriales a través de la Federación Nacional de Departamentos.

Adicionalmente, el señor Procurador General de la Nación dirigió al Señor Presidente de la República el 11 de diciembre de 2013 una comunicación en la cual advierte, las dificultades técnicas, financieras, legales y disciplinarias del PAE, situación que “[...] *causa gran preocupación [...] pues afectaría a los 4’155.334 de niños que en 2013 se beneficiaron del Programa*”.<sup>4</sup>

El 11 de abril del año 2014, la señora Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia dirigió una

---

<sup>4</sup> Carta dirigida al Presidente de la República el día 11 de diciembre de 2013.



comunicación a la doctora Tatyana Orozco de la Cruz, entonces Directora del Departamento Nacional de Planeación, en la que le expresa su preocupación por los problemas que se han presentado con el Programa en diferentes regiones del país y, como vocera de los Gobernadores reunidos en el XIV Encuentro de Gobernadores por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud Hechos y Derechos llevado a cabo en Ibagué el pasado 26 de marzo del mismo 2014, le solicitó que el documento CONPES que se estaba estructurando debería contener la orden expresa de que se destinaran recursos del presupuesto nacional para financiar el Programa, aumentar cobertura y mejorar la ración, no solo para el año 2015, sino también para los años siguientes.

Mediante comunicación del 6 de noviembre de 2014, el doctor Luis Fernando Mejía Alzate, Subdirector Sectorial del Departamento Nacional de Planeación, informa que el Ministerio de Educación Nacional les comunicó la intención de contratar una consultoría con el Programa Mundial de Alimentos, con el fin de obtener recomendaciones acerca del mejor esquema de contratación del PAE, lo cual determinará una posterior decisión sobre la operación del programa.

Ante el mencionado escenario, el DNP comparte la posición del MEN y considera oportuno suspender el avance del documento CONPES hasta que se cuente con los insumos necesarios que garanticen la correcta formulación de la política integral de alimentación escolar, es decir, hasta que finalice la consultoría contratada, lo cual ocurrirá en el primer semestre del año 2015.





El 1º de agosto de 2014, el señor Procurador General de la Nación y la señora Contralora General de la República, dirigieron una nueva comunicación al Presidente de la República solicitándole [...] *“adoptar medidas urgentes con la finalidad de (i) redefinir la finalidad del Programa de Alimentación Escolar (PAE), precisando su alcance como Política de Estado, los criterios de priorización de los beneficiarios, la responsabilidad de cada uno de sus actores tanto del nivel central como del nivel territorial; (ii) garantizar un sistema de verificación, seguimiento y control, que comprometa a cada uno de los actores del Programa y en particular vincule a los directivos docentes de las entidades en las cuales se ejecuta; (iii) centralizar un sistema de información que dé cuenta de la operación del Programa a nivel nacional, con enfoque diferencial, vinculando tanto las instituciones educativas como a los operadores del Programa; (iv) establecer un sistema de costeo que obedezca también a los criterios de territorialidad e integralidad, así como que tenga presente la perspectiva de derechos, garantizando el alcance de los objetivos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) que impactan el PAE y (v) garantizar la sostenibilidad financiera del Programa a través de un plan que incluya la financiación de los gastos administrativos, de infraestructura, de recurso humano, de transporte, tanto operativo como escolar, aumento de cobertura, costo y calidad de la ración para la totalidad de los niños, las niñas y los adolescentes incluidos en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)”*.<sup>5</sup>

Mediante comunicación No. 129365 del 1º de septiembre de 2014, la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia requirió al Ministerio de Educación Nacional para

---

<sup>5</sup> Carta al Presidente de la República recibida en ese Despacho el 1º de agosto de 2014.



que indicara las medidas adoptadas por ese Despacho para dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por la Universidad de Antioquia, dándosele un plazo para responder hasta el 15 de septiembre.

Con oficio del 16 de septiembre de 2014, la doctora Martha Elena Herrera Cifuentes, Subdirectora de Permanencia del Ministerio de Educación da respuesta al anterior requerimiento en los siguientes términos:

El Ministerio de Educación Nacional supervisa todos los contratos de aporte suscritos en el marco de la implementación del Programa de Alimentación Escolar y para ello se cuenta con el apoyo de la Universidad de Antioquia, entidad que en cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato interadministrativo No. 586 de 2014, brinda la asistencia técnica, administrativa y financiera a las entidades territoriales certificadas en educación para la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y apoya la supervisión de los contratos y convenios que se derivan de la ejecución del mismo.

Adicionalmente, la Universidad de Antioquia apoya al MEN en la verificación en sitio del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los operadores del Programa en cada región del país y brinda asistencia técnica a las Entidades Territoriales Certificadas que operan el Programa.

Al preguntársele al MEN a cuántos niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT corresponde la cobertura del PAE por parte del MEN al 29 de agosto de 2014, respondió que el PAE entrega 4.073.708 complementos alimentarios.



En relación con los interrogantes planteados respecto de las recomendaciones hechas por la Universidad de Antioquia, las respuestas del Ministerio de Educación fueron las siguientes:

***¿Qué acciones concretas ha emprendido el Ministerio con el fin de formalizar laboralmente al personal contratado para ejecutar el PAE?***

Al respecto, precisa el Ministerio que, de conformidad con lo establecido en el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979, una de las características del contrato de aporte es que se ejecuta bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, razón por la cual el MEN no exige que el personal requerido por el operador para llevar a cabo la actividad contratada sea vinculado bajo una modalidad específica.

En consecuencia, el MEN ha establecido en el inciso segundo del numeral 2.1.5 de los lineamientos técnico administrativos, lo siguiente: “[...] *Igualmente, 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[...]*”

Adicionalmente, para salvaguardar la responsabilidad del MEN con respecto a las vinculaciones que realicen los contratistas se exige al momento de



celebrar el contrato la constitución de la garantía de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

***¿Qué medidas se han tomado en relación con las comunidades indígenas que afirman que pueden trabajar por voluntariado?***

La Ley 720 de 2001, por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos, establece las condiciones en las que se puede utilizar este tipo de vinculación, por ello es responsabilidad de cada operador vincular al personal que colaborará con la prestación de los servicios del Programa.

Igualmente, indica el Ministerio que en el marco de la autonomía de la que gozan las autoridades de los pueblos indígenas dentro de su ámbito territorial, pueden determinar la modalidad de vinculación que consideren acorde a sus circunstancias especiales, siempre y cuando no estén en contra de los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE.

***¿Qué medidas ha tomado el Ministerio en relación con el cobro de cuotas de participación?***

Desde el momento en que el MEN asumió la operación del PAE no ha permitido el cobro de cuotas de participación.

Sin embargo en el numeral 2.1.5 Operadores de los lineamientos técnico administrativos se estableció: *“El operador (fundación, corporación, asociación sin ánimo de lucro) podrá recibir aportes en dinero o en especie a*



*título de donación de acuerdo con lo señalado en el artículo 1453 y siguientes del Código Civil y demás normas concordantes por parte de personas naturales o jurídicas en el marco de su objeto social, el cual debe estar dirigido, así como los recursos, al desarrollo de actividades **o a programas de desarrollo social y en este caso puntual las relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar.***

*El no recibo de los mismos no será condicionante y excluyente para la entrega de la alimentación escolar. Las Corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, deberán tener la facultad para recibir las donaciones ya señaladas en los estatutos de conformación de las mismas.*

*Los operadores, además de la vigilancia a que están sujetos por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, estarán bajo la vigilancia del supervisor del contrato de aporte a quien deben rendirle los informes correspondientes relacionados con la ejecución y desarrollo del mismo”.*

### ***¿Cuándo se van a publicar los lineamientos técnicos definitivos?***

Los Lineamientos Técnico-Administrativos del PAE establecen las orientaciones para la prestación de un servicio de calidad y brindan elementos técnicos para la ejecución de acciones alrededor de la alimentación escolar en Colombia. Estos lineamientos son revisados, y en desarrollo de este ejercicio de revisión constante se han actualizado en tres oportunidades, la primera publicada en octubre de 2013, la segunda publicada en enero de 2014 y la tercera publicada en julio de 2014.



Se espera que a principios del próximo año se publique una nueva versión de los lineamientos, donde se capitalice la experiencia adquirida por el MEN desde 2013.

***La Universidad recomendó la elaboración de un modelo de informe de ejecución de recursos y necesidades para contratar la operación del PAE, que permita tener una ruta clara para la adecuada ejecución del Programa. ¿Se elaboró dicho modelo de informe?***

Desde el inicio del año fueron diseñados los formatos para que las ETC y los operadores presentan mensualmente los informes de ejecución en el marco del cumplimiento de las obligaciones contractuales; éstos fueron remitidos a cada entidad territorial y a cada operador.

Para la operación de agosto en adelante se ajustaron algunos formatos que, ya fueron remitidos a cada ETC y Operador.

De igual forma, vale la pena resaltar que los formatos son debidamente socializados en el marco de las visitas de asistencia técnica y apoyo a la supervisión, que realiza la Universidad de Antioquia, con el fin de dar las indicaciones y capacitar en el adecuado diligenciamiento de los mismos.

***La Universidad recomendó la elaboración de un Instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 que permita a las ETC iniciar procesos de contratación de operadores 2015 con la claridad de cómo realizar la selección previa de beneficiarios de las instituciones educativas de una manera justa, racional y metódica, de***



***manera que se evite la manipulación y el tráfico de influencias. ¿Se elaboró dicho instructivo?***

En atención a lo establecido en el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que las mismas, deben regirse por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, para adelantar los procesos contractuales pertinentes.

De esta forma quedó establecido en el numeral 5.2.4 de los Lineamientos Técnico-Administrativos, por esta razón el MEN no realizará un instructivo al respecto.

***Se sugirió la destinación de una partida presupuestal para la cofinanciar el pago de un funcionario que sirva de enlace entre el MEN y las ETC. ¿Se realizó la destinación de dicha partida presupuestal?***

Con respecto al presente interrogante, se informa que dadas las 3 modalidades de operación que en este momento presenta el programa, se tiene convenio en ejecución con 54 ETC "modalidad 2 de operación" y en el marco de las adiciones adelantadas se incluyó una partida presupuestal de 42 millones de pesos a cada convenio, como aporte para la contratación de personal de apoyo y/o supervisión o interventoría.

***Se recomendó diseñar un plan para incentivar la participación de la comunidad, los padres de familia, los personeros estudiantiles y los***



***organismos de control social en el seguimiento el PAE. ¿Se diseñó el mencionado plan?***

En los Lineamientos Técnico-Administrativos del PAE se ha incluido un capítulo de Gestión Social, en el cual se establecen los términos en que los actores sociales pueden intervenir como gestores del mejoramiento del programa y como una forma de control social. Asimismo, se ha contratado un profesional con la obligación de fomentar la implementación del componente de gestión social con mecanismos de participación social que funcionarán a través de la creación de comités de participación de alimentación escolar.

***Se recomendó elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 que le permita a las ETC implementar las Mesas Públicas como espacio de concertación y seguimiento al PAE de una manera seria, estratégica, técnica, profesional y objetiva. ¿Se elaboró dicho instructivo?***

Dentro de los lineamientos técnico-administrativos se encuentra contemplado la realización de las Mesas Públicas en el numeral 2.3.2.3. Para reglamentar su funcionamiento se está diseñando el Manual para la Participación y Control Social en el Programa de Alimentación Escolar en el cual se incluyen las mesas públicas como uno de los mecanismos para el control social.

***Se recomendó promover las compras públicas y privadas con recursos públicos a productores y comercializadores locales como herramienta para generación de empleo y para dinamizar la economía regional. ¿Qué medidas ha tomado el Ministerio para este efecto?***





Como respuesta a este interrogante se informa que las medidas tomadas por el MEN al respecto han sido definidas en los lineamientos técnico-administrativos del Programa, así:

#### **“2.4.1. 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. Estas adquisiciones se entienden como las efectuadas a nivel municipal y departamental, que reúnan todas las características de calidad e inocuidad establecidas en la normatividad nacional y en los presentes lineamientos para la operación del PAE.*

*En el caso de la atención a comunidades étnicas, para el aprovisionamiento de alimentos autóctonos, el operador debe hacer un inventario de los productos que ofrece la comunidad autónomamente, así como aquellos que provienen de programas de soberanía alimentaria o proyectos productivos apoyados por el sector público o privado, que actualmente benefician a la comunidad, y establecer los posibles aportes que la producción local puede hacer para el óptimo funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar”.*

**Se propuso elaborar un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014, en una metodología de legalización de las asociaciones de padres de familia y de conformación de comités empresariales que les permita ofertar un portafolio de servicios**



***identificando procesos y subprocesos que pueden contratar con los operadores del PAE o con la propia ETC en el marco del Programa y los lineamientos técnico del MEN. ¿Se elaboró ese instructivo?***

A la fecha no existe un instructivo para estos efectos. El MEN no ha considerado que la contratación del PAE se haga a través de organizaciones de padres de familia u organizaciones similares.

***Se sugirió la elaboración de un instructivo claro, legible y sencillo para el segundo semestre de 2014 con una metodología simple para el manejo de la información y las comunicaciones sobre los pormenores y avances en la implementación del Programa, que facilite una comunicación adecuada, oportuna y completa para que los diferentes actores del Programa logren insertarse y participar activamente en el desarrollo del mismo. ¿Se elaboró ese instructivo?***

El Ministerio de Educación para identificar las necesidades de cada uno de los actores del Programa realizó una encuesta en línea dirigida a los operadores y ETC, desarrolló sesiones de trabajo con el Equipo PAE MEN e hizo un taller con integrantes del equipo de la Universidad de Antioquia. Para dar respuesta a las necesidades identificadas a través de estas herramientas, para mantener comunicación constante y brindar información oportuna a los diferentes actores del Programa se han realizado las siguientes acciones:



- a) Se establecieron canales y conductos con el equipo de la Universidad de Antioquia y se tiene comunicación constante vía telefónica, correo electrónico y reuniones presenciales y virtuales.
  
- b) Envío de oficios, cartas y comunicaciones a las ETC y operadores con información jurídica, financiera, técnica y sobre procesos establecidos.
  
- c) Actualización de contenidos en la página web del MEN: ETC y operadores pendientes de cobro, versión ajustada de Lineamientos Técnico Administrativos del Programa, memorias de eventos, Categoría MEN PAE, noticias, etc.
  
- d) Publicación de comunicados de prensa.
  
- e) Envío de comunicación y mail anunciando el lanzamiento de la Categoría MEN PAE CHIP para enviar a la ETC, al igual que publicación de información en la página web. Diseño de instructivos de uso de los siete formularios de la Categoría MEN PAE CHIP.
  
- f) Publicaciones con contenido PAE en Redes Sociales a través de la Oficina Asesora de Comunicaciones del MEN.
  
- g) Elaboración de monitoreo diario de noticias para el boletín interno, el cual es enviado a la Ministra, al Viceministro de Preescolar, Básica y Media, a la Directora de Cobertura y Equidad, a los asesores de Despacho, al equipo PAE y a todos los integrantes de la Dirección de Cobertura y Equidad.



h) Realización del encuentro “Articulación Intersectorial del PAE y su Proyección” En esta actividad se generó un espacio de comunicación y trabajo conjunto con representantes de las instituciones y organizaciones vinculadas con el PAE: Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Nacional de Planeación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Food and Agriculture Organization (FAO), UNICEF, Global Humanitaria, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Javeriana Asociación Colombiana de Dietistas y Nutricionistas (ACODIN), La Asociación Colombiana de Facultades de Nutrición y Dietética (ACOFANUD). El evento tuvo como objetivo realizar un trabajo intersectorial con el fin de reunir a los actores que tradicionalmente han participado en el desarrollo de estrategias de alimentación escolar, plantear acciones y propuestas que permitan la ejecución de la Política de Alimentación Escolar del país.

i) Presentación de avances y retos en el Encuentro Nacional de Secretarios.

j) Se está estructurando un protocolo para manejo de emergencias, el cual será entregado a las ETC y operadores del PAE.

k) Se realizarán, durante octubre y noviembre, encuentros regionales para resaltar la importancia que tiene la alimentación escolar como estrategia de permanencia, validar los Lineamientos Técnico Administrativos y para fortalecer el trabajo articulado y corresponsable con los principales actores del PAE.



***Se indicó al Ministerio la necesidad de cualificar a los abogados de las ETC para homologar los procesos de contratación y de vigilancia de los contratos en todo el país. ¿Qué se ha hecho al respecto?***

Se reitera la respuesta dada en el numeral 4.5, respecto de la autonomía de las entidades territoriales en el adelantamiento de procesos de contratación, por tanto, el MEN no tiene contemplado intervenir en los procesos de formación de los abogados que trabajan para las ETC. No obstante, vale la pena resaltar, que el MEN socializa oportunamente los lineamientos Técnico-Administrativos y en ejercicio de la supervisión procura su cumplimiento.

***Se propuso el diseño de una política de participación social: en el PAE para que el control social y la participación ciudadana no solo vigilen el cumplimiento de las obligaciones y los fines del Programa, sino que también coadyuven en la construcción de mejores escenarios en los que se desarrolle el PAE. ¿Se diseñó esa política?***

Acogiendo los principios de la Constitución Política de Colombia el Ministerio de Educación Nacional cuenta con mecanismos de participación ciudadana a través de:

La Oficina de Atención al Ciudadano: en donde los ciudadanos pueden entablar peticiones, quejas o reclamos y derechos de petición. La oficina de atención al ciudadano atiende a los ciudadanos de forma virtual a través de la página web [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) en la Sección de Atención al Ciudadano o de forma presencial en la Calle 43 No. 57 – 14, CAN o vía Telefax al 2220206 o a la línea gratuita 01 – 8000 – 910122.



Estos mecanismos son las vías para atender las inquietudes de la ciudadanía y posibilitan la participación, esto se aplica para todos los programas, estrategias y proyectos del Ministerio de Educación Nacional incluido el Programa de Alimentación Escolar.

Adicionalmente, como se mencionó anteriormente se está consolidando la formalización de la participación ciudadana desde el componente de gestión social, establecido en los Lineamientos Técnico-Administrativos.

***Surge una problemática adicional para el segundo semestre del año 2014, en el sentido de que no está permitido legalmente adicionar un contrato por más del 50% de su valor, pero los beneficiarios del Programa no pueden quedar sin la ración por el tiempo que la adición no los cubra. ¿Qué medidas ha tomado el Ministerio para solucionar el mencionado inconveniente y garantizar la prestación del servicio por la totalidad del año lectivo?***

Los convenios interadministrativos suscritos por el Ministerio de Educación Nacional para cofinanciar la operación del PAE, se hicieron conforme al valor del aporte por modalidad de ración y el número de beneficiarios hasta 31 de julio de 2014, razón por la cual fue necesario adicionar a los recursos inicialmente comprometidos el valor equivalente a 72 días para garantizar los 180 días del calendario escolar y prorrogar el plazo del convenio hasta el 31 de diciembre de 2014.



En los casos en que la operación del programa la hace directamente el MEN a través de contratos de aporte se celebraron nuevos contratos que garantizarán la debida prestación del servicio de alimentación escolar durante el segundo semestre del 2014.

En algunos eventos se suscribieron adiciones y prorrogas a los contratos inicialmente celebrados, siempre que se garantizara la operación del programa durante todo el segundo semestre del año.

En consecuencia, según el Ministerio la continuidad de la operación del Programa no se vio afectada.

Mediante oficio No. 168582 del 28 de octubre del año en curso, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia requirió nuevamente al Ministerio de Educación Nacional para que aclarara algunos aspectos de su respuesta anterior.

Esos requerimientos adicionales fueron:

**Aclarar si esa cantidad de complementos alimentarios que mencionan en la respuesta, es decir, 4.074.708 correspondía al mismo número de niños, niñas y adolescentes registrados en el SIMAT,** el Ministerio respondió que *“El número de complementos alimentarios entregados en el marco del Programa de Alimentación Escolar que orienta, ejecuta y articula el MEN no es el mismo que el número de niños, niñas y adolescentes que se atienden con el programa, toda vez que según el proceso de focalización que se realiza en cada ETC un mismo beneficiario podría recibir simultáneamente*



*almuerzo y complemento alimentario am o pm. Sin embargo, la información con la que cuenta el MEN en estos momentos no permite establecer con certeza a cuántos niños, niñas y adolescentes se atienden en el marco del programa, pues hemos detectado en algunos casos (sic) la información remitida por las ETC sobre el proceso de focalización efectuado, no discrimina cuántos niños, niñas y adolescentes son atendidos con los recursos provistos por el MEN y cuántos con recursos de cada entidad territorial”*

Igualmente, señala el Ministerio que si bien el SIMAT permite consultar la cantidad de titulares de derecho del programa por ETC, Institución Educativa y Grado de Escolaridad, están trabajando en la mejora del aplicativo, pues tal como fue desarrollado, el dato con que cuentan respecto de la entrega de complementos alimentarios no es preciso y lo están validando con cada una de las ETC, operadores e ICBF, según las tres modalidades de operación.

**El informe de la Universidad de Antioquia sugirió la necesidad de destinar una partida presupuestal especial con el fin de atender el pago de un funcionario que sirva de enlace entre el MEN y las ETC.**

En la respuesta el MEN expresa que destinó la suma de 42 millones de pesos a cada convenio, como aporte para la contratación de personal y7o supervisión e interventoría.

La Procuraduría Delegada deseaba saber si, independientemente de la responsabilidad de las diferentes ETC en el adecuado uso de los





mencionados recursos, el Ministerio implementó algún mecanismo para verificar su destinación en las regiones.

En relación con este punto, el Ministerio explica que con el apoyo de la Universidad de Antioquia realiza la verificación documental de la información relacionada por las ETC, solicitando contratos y soportes de pago de los mismos.

Sobre este particular, el equipo PAE de la Procuraduría Delegada considera que la recomendación de la Universidad de Antioquia iba encaminada a utilizar los recursos adicionales del MEN en la contratación de un enlace entre esa entidad y las ETC y no para contratar cualquier tipo de funcionario. El Ministerio optó por verificar simplemente la información documental que le remiten las ETC sobre lo que esas entidades tengan a bien contratar, sin fijar su atención en si dichos recursos se utilizaron en la contratación de un funcionario de enlace entre el Ministerio y la ETC, o como aporte para la contratación de personal de apoyo y/o supervisión o asesoría.

**Finalmente, se le preguntó al Ministerio si había implementado algún mecanismo técnico específico para medir el impacto de la implementación del PAE en la reducción de la tasa de deserción escolar a nivel nacional.**

En relación con el impacto de la implementación del PAE en la reducción de la tasa de deserción escolar a nivel nacional, el Ministerio aclara que no viene desarrollando, ni tiene prevista en el corto plazo la evaluación del impacto del PAE en la deserción escolar pues, según dice ese Ministerio, los



procesos de evaluación de impacto se desarrollan por lo general de forma externa e independiente de la entidad que los ejecuta, indicando que ese proceso lo realiza el Departamento Nacional de Planeación a través de consultorías con firmas especializadas.

Alude el MEN que el PAE fue objeto de evaluación reciente por parte del DNP, mediante un estudio de consultoría contratado con la Unión Temporal GIExponencial – CINDE, estudio llevado a cabo durante el 2012 y cuyos resultados se publicaron febrero de 2013, y que evaluó la operación el PAE durante el período 2009 – 2011 en términos de efectividad, eficiencia y de impacto sobre la deserción escolar y la seguridad alimentaria.

Vale la pena advertir que el estudio al que hace referencia la respuesta del Ministerio evaluó el período 2009-2011, es decir, antes de haber sido transferido el Programa al Ministerio de Educación.

Adicionalmente, resalta el Ministerio que la deserción escolar es un fenómeno complejo y multicausal y el PAE solo contribuye parcialmente a atacar tal problemática, pues contribuye a mitigar las causas asociadas con las condiciones económicas de los hogares, que si bien son importantes, no son el principal factor que explica la deserción escolar, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar.

#### **4.3 Encuesta a las Entidades Territoriales Certificadas - ETC**

Durante los primeros meses del año 2015 (entre enero y marzo), la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la



Adolescencia y la Familia realizó una encuesta a las 94 Entidades Territoriales Certificadas – ETC para conocer de manera directa la manera como se ha desarrollado el Programa a nivel nacional, pues la información recibida por parte del Ministerio de Educación Nacional como respuesta requerimientos hechos por la Delegada no resultaba confiable.

Solamente hasta finales del mes de marzo de 2015 se obtuvo la respuesta completa de las 94 ETC. Aunque el análisis de la encuesta corresponde a cifras con corte al mes de diciembre de 2014, resulta preocupante que los hallazgos que se advierten a continuación producto del análisis de los resultados del diligenciamiento del instrumento continúan presentándose en gran parte de la Entidades Territoriales Certificadas – ETC que manejan el Programa actualmente.

Los hallazgos más sobresalientes son:

- De las 94 ETC, 40 ETC **no cuentan con concepto higiénico sanitario** son: Bogotá, Caquetá, Cundinamarca, Chía, Dosquebradas, Floridablanca, Fusagasugá, Jamundí, Norte de Santander, Popayán, Riohacha, San Andrés, Turbo, Yopal, Guaviare, Putumayo, Tumaco, Vaupés, Soacha, Apartado, Arauca, Bucaramanga, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Florencia, Ibagué, Magangué, Manizales, Medellín, Piedecuesta, Pitalito, Quibdó, Guainía, Santander, Valledupar, Nariño, Vichada, Bolívar.
- 49 ETC **no cuentan con la infraestructura** necesaria para prestar el servicio: Armenia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Dosquebradas,



Fusagasugá, Meta, Norte de Santander, Pereira, Santa Marta, Soacha, Sucre, Antioquia, Apartado, Arauca, Bello, Bucaramanga, Cartagena, Cartago, Cauca, Cesar, Duitama, Envigado, Facatativá, Florencia, Huila, Itagüí, Loricá, Magangué, Manizales, Medellín, Neiva, Palmira, Piedecuesta, Pitalito, Quibdó, Sabaneta, San Andrés, Sincelejo, Sogamoso, Tunja, Uribe, Valledupar, Villavicencio, Yopal, Putumayo, Tumaco, Vaupés, Vichada.

- 33 ETC **no tienen dotación:** Pitalito, Quibdó, San Andrés, Sincelejo, Sogamoso, Tunja, Valledupar, Yopal, Guaviare, Putumayo, Tumaco, Vaupés, Vichada, Armenia, Atlántico, Bolívar, Fusagasugá, Norte de Santander, Pereira, Quindío, Soacha, Sucre, Antioquia, Apartado, Bello, Cartago, Facatativá, Florencia, Huila, Itagüí, Neiva, Piedecuesta.
- De las anteriores **ETC, 26 presentan no cumplimiento en los lineamientos por no cumplir con los 3 aspectos mencionados anteriormente (infraestructura, menaje y dotación):** Pitalito, Quibdó, Sogamoso, Tunja, Valledupar, Yopal, Putumayo, Tumaco, Vaupés, Vichada, Armenia, Bolívar, Fusagasugá, Norte de Santander, Pereira, Soacha, Sucre, Apartado, Bello, Cauca, Facatativá, Florencia, Huila, Itagüí, Neiva, Piedecuesta.
- 33 ETC **no tienen menaje:** Florencia, Girardot, Huila, Ipiales, Itagüí, Manizales, Neiva, Palmira, Piedecuesta, Pitalito, Quibdó, Sogamoso, Tunja, Valledupar, Yopal, Guaviare, Putumayo, Tumaco, Vaupés,



Vichada, Armenia, Bolívar, Fusagasugá, Norte de Santander, Pereira, Quindío, Soacha, Sucre, Valle del Cauca, Apartado, Bello, Cauca, Facatativá,

- 35 ETC **no utilizan Bienestarina en sus menús**: Quindío, Santa Marta, Soacha, Valle del Cauca, Antioquia, Arauca, Bello, Rio negro, Sahagún, San Andrés, Valledupar, Villavicencio, Yopal, Bogotá, Córdoba, Boyacá, Bucaramanga, Cartagena, Casanare, Cauca, Guainía, Ipiales, Loricá, Magangué, Medellín, Montería, Neiva, Piedecuesta, Chocó, Girón, La Guajira, Meta, Maicao, Ipiales, Putumayo.

#### **4.4 Otros requerimientos**

Adicionalmente, 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 respuesta al requerimiento de fecha 26 de junio de 2015, Ministerio de Educación detalló algunas de las actuaciones que ha desarrollado durante lo que va corrido del año 2015 respecto del PAE. Algunos de esos avances son:

- Ha incluido un nuevo módulo en el SIMAT llamado “Estrategias”, el cual permite definir por parte de las Secretarías de Educación de las



ETC la creación de estrategias de alimentación escolar especificando fecha de inicio y fin, número de cupos y fuente de financiación.

- El Ministerio de Educación Nacional y el Programa Mundial de Alimentos – PMA han formalizado el Acuerdo Marco de Cooperación Estratégica No. 717 de 2015, con vigencia de tres años, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento del programa de Alimentación Escolar – PAE en Colombia. El Acuerdo tiene como objetivo analizar, estudiar y definir las mejores opciones de operación para el PAE, teniendo en cuenta las características propias y las necesidades de las diferentes regiones del país. El Convenio de Cooperación se proyecta para un desarrollo en su primera fase entre los meses de junio a diciembre de 2015 y se ha definido como fecha tentativa para la culminación de actividades en la primera fase y entrega de productos el 31 de diciembre de 2015.

#### **4.5 Nueva visita al Ministerio de Educación**

La Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, en ejercicio de las funciones preventivas y de control de gestión, otorgadas por el artículo 24 del Decreto 262 de 2000 realizó una nueva visita, esta vez al Ministerio de Educación Nacional, ordenada por el Auto Comisorio de fecha 21 de octubre de 2015.

La mencionada visita se desarrolló de la siguiente manera:



Fue atendida el 22 de octubre por los funcionarios Martha Helena Herrera Cifuentes, Subdirectora de Permanencia, Paola Díaz, Gerente del PAE y Mario Camacho, Abogado del Programa.

Se dio inicio a la diligencia preguntándole a los funcionarios cómo terminó el tránsito del Programa del ICBF al MEN, a lo que la doctora Herrera respondió que el MEN tuvo que tomar del ICBF tanto la focalización como los operadores que el ICBF venía contratando, pues si no se iniciaba de esa manera el proceso contractual, los niños se quedaban sin comida por dos o tres meses, en lo cual, dice la doctora Herrera, tuvieron acompañamiento de la PGN. EL ICBF pasó unos informes, continuó la doctora Herrera, de cuáles operadores habían sido sancionados y con base en ellos se realizó la contratación de los operadores en las ETC que no tuvieron la voluntad política de operar el programa de manera descentralizada. Para el primer semestre del 2014 el ICBF continuó con el acompañamiento y mediante un convenio realizó el acompañamiento y operación de 13 ETC, para el segundo semestre 8 y para la vigencia de 2015 el MEN asumió la totalidad de la operación.

Como lección aprendida de la transición, el MEN abrió un Banco de Oferentes en el cual las organizaciones que se presenten para contratar deben cumplir con unos requisitos mínimos jurídicos, técnicos y financieros, y se conformó por Resolución un Comité de Alto Nivel integrado por el Viceministro, una Asesor de la Ministra y el Secretario General que son los que deciden con quien se contrata una vez cumplan con los requisitos mínimos y con los criterios de habilitación establecidos. Esos criterios de evaluación son: capital de trabajo frente al contrato, si es de la zona y si ha



tenido operación en la zona, experiencia en alimentación y las valoraciones que hizo la Universidad de Antioquia y el ICBF sobre los operadores que habían sido multados.

La otra decisión importante que se tomó fue la apertura de una licitación para contratar una interventoría. Con esa interventoría se dividió el país en 3 zonas. De las 95 ETC, 27 dicen que no están preparadas y piden que lo siga asumiendo el MEN.

Preguntada la doctora Paola Díaz, Gerente del PAE, acerca de las medidas presupuestales que ha pensado tomar el MEN para garantizar que los dineros lleguen a donde deben llegar, señaló que desde el mes de junio de 2015 se contrataron las interventorías y en el Decreto se establece que un porcentaje de las compras debe hacerse a proveedores locales y funcionarios del MEN están siempre haciendo un seguimiento para hacer comisiones extraordinarias para hacer visitas a las zonas del país donde haya quejas. **De todas maneras, tienen la certeza los funcionarios del MEN que no existe ni presupuesto, ni capacidad institucional para garantizar la ejecución del 100% del Programa en el 100% del país.** La doctora Díaz expresa que la respuesta es involucrar la comunidad y que se apropien del Programa.

Seguidamente se preguntó: ¿qué medidas presupuestales han pensado para garantizar la financiación del PAE durante 2016 y siguientes? La doctora Díaz contestó que de los 64 países del mundo que tiene programas de alimentación escolar estatal, ninguno cumple esos requisitos. En 2013 la financiación del Programa llegó a 700 mil millones para 4 millones de





raciones diarias. Al llegar el MEN a administrar el Programa encontró que había mucha dispersión en los programas de alimentación y, sumando todos los recursos que reciben las ETC, se encontró que el total de recursos destinados al Programa en todo el país sumaba 1.7 billones de pesos al año.

**Explica la Gerente del PAE que la cobertura universal a la que se refiere el Parágrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 no necesariamente equivale a los 8 millones de registros del Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT, sino al total de los niños que eran cubiertos por el ICBF antes de que el Programa hiciera tránsito al Ministerio de Educación, que eran algo más de 4 millones, con lo cual podría entenderse, recalca la doctora Díaz, que la cobertura universal de los 8 millones de niños registrados en el SIMAT no es una meta del MEN y no tienen intención de lograr esa cobertura.**

Según la doctora Díaz, el problema es la organización.

Se les comentó a los funcionarios que recibieron la visita acerca del malestar que se ha manifestado por parte de los secretarios de educación a nivel nacional por la expedición del Decreto 1852 del 16 de septiembre de 2015. Sobre ese particular la doctora Herrera manifestó que la Ministra se reunió con el doctor Amilkar Acosta y le explicó la intención del Decreto y se les presentaron ejemplos de varios departamentos que han logrado manejar el Programa. Se acordó realizar mesas de trabajo que convocará la Federación Nacional de Departamentos. Hay muchas quejas relacionadas con infraestructura y logística, que son aspectos de responsabilidad directa de las ETC. Cuando se averigua por qué no se han hechos las adecuaciones



resulta que algunos predios no se han legalizado y la solución es dar raciones industrializadas pero las mismas no tienen mucha aceptación entre los niños.

Se aclara por parte de la doctora Herrera que no hubo reuniones de concertación con la Federación de Departamentos para el desarrollo del Decreto pues todo lo que está en el Decreto está ya en la ley.

En este punto el doctor Humberto José Silva Nigrinis, funcionario de la Procuraduría General de la Nación pregunta: ¿hasta qué punto con la expedición del Decreto 1852 el Ministerio se está desligando de la función de ejecución encomendada a esa entidad por la Ley 1450 de 2011, con lo cual estaría contrariando una ley ordinaria de superior jerarquía?

Se hace presente en este momento el doctor Hernando Guerrero, funcionario de la Oficina Jurídica del MEN, quien responde a la anterior pregunta de la siguiente manera: Se hicieron muchas revisiones jurídicas tanto en las oficinas correspondientes del MEN como en la Presidencia. Cuando uno ve el Parágrafo 4º del artículo 136 y se confrontan todas las normas aplicables, continúa el doctor Guerrero, se evidencia que la posibilidad que el MEN ejecute es mínima. La intención es que el MEN organice la ejecución del Programa. EL PAE no se puede ver por fuera del sistema educativo, pues es una estrategia de retención y permanencia. La razón de ser del Ministerio es dictar política, no ejecutar programas. Advierte el doctor Guerrero que, si bien hay falencias en todo el país hay que planear cada municipio para que puedan prestar el servicio de educación y manejar autónomamente sus recursos. La interpretación del Ministerio, según el doctor Guerrero, es que la



responsabilidad del MEN es residual, principalmente coordinando y la ejecución solo la acomete por razones de fuerza mayor.

El doctor Silva Nigrinis pregunta si finalmente ¿se suspendió el CONPES que se estaba elaborando sobre el PAE con ocasión de la suscripción del Convenio con el Programa Mundial de Alimentos – PMA? a lo que la doctora Herrera respondió que el CONPES no tiene nada que ver con el Convenio con el PMA, pues éste lo que busca es identificar las deficiencias del modelo para hacer una propuesta de mejora.

Pregunta también el doctor Silva Nigrinis ¿cómo hace el MEN para distinguir entre raciones y niños? a lo que los funcionarios del MEN responden que el Ministerio no estaba preparado para hacer seguimiento completo al Programa, pero hay un módulo a través del cual se verifican los beneficios para que el niño permanezca en la institución educativa. Se contrató una firma para ajustar el SIMAT.

## **5. SITUACIÓN ACTUAL**

### **5.1 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.

## **5.2 Modalidades de prestación del servicio**

Hasta el 31 de diciembre de 2014, el Programa de Alimentación Escolar – PAE operaba a través de tres (3) modalidades, definidas por el Ministerio de Educación Nacional<sup>6</sup> así:

### **Modalidad 1**

El Ministerio de Educación Nacional contrataba directamente con los operadores del PAE en 32 Entidades Territoriales Certificadas, que en adelante se denominarán ETC. Dichas ETC son: Armenia, Atlántico, Barrancabermeja, Bogotá, Bolívar, Caquetá, Chía, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Dosquebradas, Floridablanca, Fusagasugá, Girón, Jamundí, La Guajira, Magdalena, Maicao, Meta, Norte de Santander, Pereira, Popayán, Quindío, Riohacha, Risaralda, Santa Marta, Soacha, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Zipaquirá y Valledupar.

El municipio de Piamonte (Cauca) hacía parte de esta modalidad, pero la ETC en su mayoría operaba en Modalidad 2.

---

<sup>6</sup> Comunicación recibida en la PGN el pasado 11 de agosto de 2014.



## **Modalidad 2**

Las ETC que operaban directamente el PAE era:

Arauca, Barranquilla, Bello, Buenaventura, Buga, Caldas, Casanare, Cesar, Cúcuta, Neiva, Cauca, Facatativá, Girardot, Guainía, Ibagué Ipiales, Lórica, Malambo, Manizales, Medellín, Rionegro, Montería, Mosquera, Palmira, Piedecuesta, Pitalito, Quibdó, Sahagún, San Andrés, Santander, Apartadó, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tunja, Turbo, Villavicencio, Florencia, Huila, Cartagena, Itagüí, Sabaneta, Antioquia, Ciénaga, Valledupar, Yopal, Envigado, Boyacá, Cali, Magangué, Cartago, Sincelejo, Bucaramanga, Duitama, y Yopal.

## **Modalidad 3**

El 8 de enero de 2014 el MEN suscribió el Convenio Interadministrativo No. 001 de 2014 con el ICBF, cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos con el ICBF para garantizar la ejecución del programa de alimentación escolar (PAE) durante la vigencia 2014.”*<sup>7</sup>

El día 7 de junio del año 2014 se suscribió el acto modificatorio No. 1 al Convenio No.001 del 2014<sup>8</sup>, con las siguientes modificaciones principales:

---

<sup>7</sup> Cláusula Primera. Objeto, del Convenio Interadministrativo No. 001 de 2014 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>8</sup> Comunicación recibida por correo electrónico el 27 de agosto de 2014.



- Se prorrogó la ejecución del Programa hasta el 31 de diciembre de 2014.
- Por solicitud expresa del MEN, el ICBF no atenderá después del 30 de junio los departamentos de La Guajira y Magdalena.
- Se adicionan recurso para la atención de 76 días del segundo periodo del calendario escolar en los departamentos del Amazonas, Guaviare, Nariño, Putumayo, Vaupés y Vichada.

A través de esta modalidad, el ICBF manejaba las siguientes ETC: Amazonas, Guaviare, Nariño, Pasto, Putumayo, Tumaco, Vaupés y Vichada.

A partir del 1º de enero de 2015 las modalidades de contratación cambiaron. El ICBF ya no se hizo cargo del Programa en ninguna de las ETC, y el Ministerio de Educación Nacional manejó durante ese año un esquema doble de control del Programa. De un lado, suscribió convenios con algunas ETC, y en aquellas con las que no suscribió convenios interadministrativos, contrató directamente los operadores.

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.



### **5.3 Dificultades**

Los entes territoriales manifestaron diferentes tipos de dificultades en desarrollo del PAE<sup>9</sup>.

#### **5.3.1 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.
- 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.

#### **5.3.2 Administrativas**

- No había mecanismos de coordinación entre los municipios y el ICBF.
- Alimentos en estado de descomposición.

---

<sup>9</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.



- 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.

### **5.3.3 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.

#### **5.3.4 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.

### **5.3.5 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.

## **6. ULTIMAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

El Ministerio de Educación Nacional ha desplegado algunas acciones en cumplimiento de la normativa vigente. Dichas actividades han sido:

- Mediante la Resolución No. 16.432 del 2 de octubre de 2015 el MEN actualizó los Lineamientos Técnico Administrativos del PAE.



- Se han socializado las nuevas modalidades de operación del PAE y los nuevos LTA de la siguiente manera:

En Barranquilla, el 13 de octubre de 2015, se socializaron los mencionados temas con representantes de los siguientes entes territoriales: Atlántico, Barranquilla, Bolívar, Cartagena, Cesar, Ciénaga, Córdoba, La Guajira, Lórica, Magangué, Magdalena, Maicao, Malambo, Montería, Riohacha, Sahagún, Santa Marta, Sincelejo, Soledad, Sucre, Uribe y Valledupar.

En Bogotá, el 14 de octubre de 2015, se socializaron los temas con los siguientes entes territoriales: Amazonas, Antioquia, Apartadó, Arauca, Barrancabermeja, bello, Bogotá, Boyacá, Bucaramanga, Caquetá, Casanare, Chía, Chocó, Cúcuta, Cundinamarca, Duitama, Envigado, Facatativá, Florencia, Floridablanca, Fusagasugá, Girardot, Girón, Guainía, Guaviare, Huila, Ibagué, Itaguí, Medellín, Meta, Mosquera, Neiva, Norte de Santander, Piedecuesta, Pitalito, Putumayo, Quibdó, Rionegro, Sabaneta, San Andrés, Santander, Soacha, Sogamoso, Tolima, Tunja, Turbo, Vaupés, Vichada, Villavicencio, Yopal y Zipaquirá.

En Cali, el 15 de octubre de 2015, se socializaron los temas con las siguientes entidades territoriales: Armenia, Buenaventura, Buga, Caldas, Cali, Cartago, Cauca, Dosquebradas, Ipiales, Jamundí, Manizales, Nariño, Palmira, Pasto, Pereira, Popayán, Quindío, Risaralda, Tumaco, Valle del Cauca y Yumbo.



Se realizaron 38 sesiones en las que participaron 1.256 rectores de 37 Entidades Territoriales Certificadas en Educación.

Los días 26 y 27 de noviembre de 2015 se brindó acompañamiento a los mandatarios electos de cada una de las ETC a fin de garantizar la adecuada implementación del PAE.

- El MEN ha venido implementando en sus sistemas de información dos herramientas que permiten articular instrumentos de planeación, seguimiento, monitoreo y control para el PAE.

Es así como se ha desarrollado dentro del SIMAT la estrategia de alimentación escolar, la cual permite que rectores y secretarías de educación realicen los procesos de priorización y focalización para desarrollar de manera adecuada la ejecución del Programa en el territorio nacional.

Igualmente, para el seguimiento de los recursos asignados para la ejecución del PAE, dos fuentes de información parametrizadas en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP (administrado por la Contaduría General de la Nación permiten adelantar esta función:

- i. En la categoría MEN-PAE, las entidades territoriales deben realizar el reporte de la contratación ejecutada para el desarrollo del PAE.



- ii. En el Formulario Único Territorial – FUT, se debe incluir toda la información del orden territorial sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos y demás información organizacional básica de naturaleza organizacional, financiera, económica, geográfica, social y ambiental requerida por las entidades del orden nacional para efectos del monitoreo, seguimiento y evaluación y control

Adicionalmente, el MEN practica visitas a las ETC y levanta evidencias necesarias para apoyar las labores de seguimiento y control.

El MEN tiene prevista también la contratación de entidades especializadas que adelanten auditorías del PAE y brinden información periódica sobre cualquier hallazgo o irregularidad de la que se tenga noticia.

- A nivel de promoción de la participación ciudadana y el control social el MEN ha puesto en marcha varias iniciativas que se constituyen en un excelente inicio en el proceso de involucramiento de la ciudadanía en la administración pública. En efecto, actividades encaminadas a que los entes territoriales propicien en sus planes de desarrollo espacios para adelantar procesos de rendición de cuentas sobre el funcionamiento del PAE, plataformas virtuales para atender quejas, solicitudes, reclamos y preguntas relacionadas con el Programa, estimular la intervención de las veedurías ciudadanas y de los Comités de Alimentación Escolar, promoviendo la participación activa de la comunidad educativa en la búsqueda permanente de soluciones a las



diferentes problemáticas que surgen en desarrollo del PAE y las Mesas Públicas que promuevan la participación de todos los actores del Programa para generar acciones que mejoren la atención de los niños, niñas y adolescentes titulares del derecho, son todas tareas que, indudablemente, constituyen un gran avance en la promoción del involucramiento ciudadano en el proceso de toma de decisiones en el sector público, especialmente, en lo que tiene que ver con el Programa de Alimentación Escolar – PAE.

## **7. 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, adicionales a las ya planteadas por la Universidad de Antioquia, encaminadas a mejorar el desarrollo e implementación del mismo.

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

El MEN expresa que el presupuesto que le fue asignado al PAE para la vigencia 2015 fue de \$821.139'000.000 y en los años siguientes esta asignación presupuestal indexada también debería garantizarse para asegurar la cobertura actual.



Según quejas recibidas por varios entes territoriales, a pesar de que el Gobierno Nacional asegura garantizar los recursos, los mismos no son suficientes para brindar un complemento alimenticio de calidad.

Ahora bien, el Ministerio justifica la imposibilidad de aumentar cobertura hasta tanto no se garantice el aumento de recursos. En efecto, el inciso tercero, del párrafo 4º del Artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 señala que “[...] *En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del Programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación*”.

Con el fin de sortear la dificultad legal aludida, la Procuraduría General de la Nación recomienda:

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

Se ha aceptado por parte del Gobierno Nacional la utilización de vigencias futuras, aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para garantizar los recursos para el año 2017.

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.



Con lo anterior se evitaría tener que acudir cada año a la medida de tramitar vigencias futuras para suplir faltantes presupuestales, poniendo en riesgo de esa manera la provisión del complemento alimenticio para los beneficiarios del mismo.

Igualmente, han planteado los entes territoriales la necesidad de que con recursos del PAE se financie también el transporte escolar, rubro este respecto del cual el Ministerio ha sido enfático en afirmar que no cuenta con recursos para ello.

- 3. EXPLORAR** alternativas de financiación con el Ministerio de Transporte. En varias regiones del país las dificultades del PAE tienen que ver con el transporte de los complementos alimenticios debido a las largas distancias que se tienen que recorrer para entregarlos, a lo que se debe sumar el riesgo de descomposición de los mismos si dichas entregas no se realizan oportunamente.

Es por lo anterior que se sugiere que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Transporte exploren alternativas tendientes a combinar esfuerzos para obtener recursos encaminados a facilitar el transporte de los alimentos y su oportuna entrega a los beneficiarios.

Preocupa, además, que según consta en la Ley de Presupuesto que aprueba los recursos para el año 2016 (Ley 1769 del 24 de noviembre de 2015), los recursos del Ministerio de Educación para ser invertidos en el Programa de Alimentación Escolar – PAE disminuyeron en casi el 50%( 48%). En efecto, según consta en la Sección 2201, Literal C,





Rubro 630 Transferencias, Numeral 710 Educación Preescolar Básica y Media, se asignó al Programa de Alimentación Escolar – PAE la suma de \$400.000'000.000 millones de pesos para el año 2016 (según información obtenida de manera oficial proveniente del Ministerio de Educación Nacional el pasado 11 de marzo de 2016, han sido asignados para el año 2016, la suma de \$423.210'752.167 millones de pesos), cuando el presupuesto que le fue asignado al PAE para la vigencia 2015 fue de \$821.139'000.000. Con esta medida presupuestal se ponen en riesgo no solamente los más de 4 millones de raciones diarias para igual número de niños que se distribuyen actualmente, sino que también se está cerrando de un tajo la posibilidad de ampliar la cobertura, lo cual es una obligación legal, como lo hemos señalado a lo largo del presente informe.

Si bien es cierto que la responsabilidad directa en la provisión de los servicios del PAE es de los entes territoriales, también lo es que ellos no pueden cumplir con esa obligación de manera aislada y mucho menos con recursos limitados. Necesitan el acompañamiento permanente del gobierno nacional representado en el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia debe advertir que si lo que se busca es prestar un mejor servicio a la comunidad y garantizarle el derecho a una adecuada alimentación, en este caso particular a la población de niños, niñas y adolescentes en el territorio Colombiano registrados en el SIMAT, el camino no es la imposición de



más obligaciones como lo hace el Decreto 1852 de 2015 y la disminución de los recursos que se les giran para el efecto, como lo hace la Ley 1769 de 2015 (Ley de Presupuesto). Eso es un contrasentido. De hecho, muchas de las obligaciones contenidas en el Decreto 1852 de 2015 ya estaban expresadas en normas anteriores. El mencionado Decreto lo que hace es repetirlas y aumentar otras. Para la Procuraduría la solución no es de tipo reglamentario. Tiene que ver más con incremento de recursos y construcción de una infraestructura oficial y de auditoría suficiente para soportar institucionalmente el Programa.

La promoción de modelos de cofinanciación y esquemas de bolsas comunes, ya había sido planteada en el pasado, y para la Procuraduría es conveniente que se insista en estos mecanismos tanto de consecución de recursos como de manejo de los mismos. No obstante, si no se le hace a estas herramientas seguimiento riguroso desde el Ministerio de Educación y se deja el control de dichas bolsas comunes a los entes territoriales o si se permite que ellos mismos contraten a sus auditores, los recursos se van a seguir desviando y los recursos para la alimentación de los niños creando más fuentes de corrupción.

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



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.
  
5. El Ministerio de Educación Nacional, en la comunicación recibida en esta Delegada el pasado 27 de agosto de 2014 advierte que “[...] se están suministrando 4.073.708 de raciones que corresponden aproximadamente al 50% del total de la matrícula oficial.”

En relación con la anterior afirmación, vale la pena advertir que no está claro si esas raciones a las que se refiere el documento corresponden a igual número de niños atendidos o a raciones por niño, a desayuno o almuerzo, o a los dos complementos alimenticios brindados al mismo o a diferentes niños.

Señala el MEN que el número de complementos alimentarios entregados en el marco del PAE que orienta, ejecuta y articula dicho Ministerio no es el mismo que el número de niños, niñas y adolescentes que se atienden en el Programa, toda vez según el proceso de focalización que se realiza en cada ETC un mismo beneficiario podría recibir simultáneamente almuerzo y complemento alimentario am o pm. Sin embargo, la información con que cuenta el MEN actualmente no permite establecer con certeza a cuántos niños, niñas y adolescentes se atienden en el marco del Programa, pues han detectado en algunos casos que la información remitida a ese Ministerio por las ETC no discrimina cuántos niños, niñas y



adolescentes son atendidos con recursos provistos por el Ministerio y cuántos con recursos de cada entidad territorial.

Por lo anterior, están en proceso de mejoramiento del aplicativo SIMAT, validando la información con que cuenta cada ETC, operadores e ICBF, según las tres modalidades de operación con las que se ejecutaba el Programa hasta finales del año 2014 y las dos que se manejaban hasta el final del año 2015.

Sobre este particular y a pesar de que el Ministerio, como se advirtió previamente en el presente informe, ha incluido un nuevo módulo en el SIMAT llamado “Estrategias”, el cual permite definir por parte de las Secretarías de Educación de las ETC la creación de estrategias de alimentación escolar especificando fecha de inicio y fin, número de cupos y fuente de financiación, la Procuraduría considera que debe construirse 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. 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.



Ahora bien, 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 ese instrumento la categoría MEN\_PAE, la Procuraduría debe advertir 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. Este 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 contratadas desde el MEN, 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 de 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.



6. Ahora bien, trasladarle la obligación a los rectores de reportar en el SIMAT los niños, niñas y adolescentes focalizados, como se establece en el Decreto 1852 de 2015, entraña un grave riesgo de pérdida de los recursos, pues estos funcionarios no están capacitados para cumplir esta función. Primero hay que capacitarlos en el ejercicio de sus nuevas funciones, posteriormente monitorear su desempeño e ir evaluándolos para que mejore la provisión del servicio.

Visitas como las realizadas por el MEN los días 13 y 14 de octubre de 2015 y las 38 sesiones en las que participaron 1.256 rectores de 37 entidades certificadas en educación son un primer paso importante en la capacitación de dichos funcionarios. Pero eso no es suficiente, se requiere que la capacitación y el seguimiento a su desempeño sea sistemático, continuo y evaluado de manera periódica.

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, 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 sugiere al Ministerio de Educación Nacional:

**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.

7. **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.
  
8. Teniendo en cuenta los preocupantes hallazgos de la encuesta realizada por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia a las 94 ETC que manejaban el PAE a diciembre 31 de 2014, reportados en el presente informe, se sugiere al Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Educación Nacional:

**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, Itaguí, Neiva, Piedecuesta.



## 7.2 Al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En su calidad de Presidente de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, se le sugiere:

1. **CONVOCAR**, de manera extraordinaria la CISAN con el fin de tomar medidas urgentes y efectivas encaminadas a mitigar los problemas de desnutrición que aquejan a varias zonas del país.
2. **ARTICULAR** con el Ministerio de Educación Nacional las estrategias, políticas, planes y programas necesarios orientados a mantener unos estándares idóneos en la calidad e inocuidad de los complementos alimenticios suministrados por el PAE.

## 7.3 Al Ministerio de Salud

1. **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

## 7.4 Al Ministerio de Hacienda

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



## **7.5 Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF**

- 1. LIDERAR**, 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.

## **7.6 Al Departamento Nacional de Planeación**

- 1. DEFINIR** los pasos a seguir para la elaboración del CONPES sobre el PAE que había quedado suspendido por acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, entidad que había decidido contratar primero una consultoría con el Programa Mundial de Alimentos para definir las estrategias a implementar respecto del Programa en el inmediato futuro.



## 7.7 A las entidades territoriales

1. **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.



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

- 1. 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.

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

- 1. 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 Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia convocará en los próximos días a una Mesa de Trabajo a todos los actores interesados en el desarrollo del Programa con el fin de hacer seguimiento y acompañamiento a las medidas que se han tomado para el mejoramiento del mismo.

El presente informe se remitirá, para lo de sus respectivas competencias, a la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación.

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.