

Vulneración del principio de Transparencia en la implementación del Programa de
Alimentación Escolar en Cartagena en el Periodo 2016-2019

Erika Zulay Rodríguez Arias

Judy Pamela Ruiz Rojas



Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Facultad de Derecho

Programa de Derecho en Pregrado

Bogotá

2022

Vulneración del principio de Transparencia en la implementación del Programa de
Alimentación Escolar en Cartagena en el Periodo 2016-2019

Erika Zulay Rodríguez Arias

Judy Pamela Ruiz Rojas

Monografía Para Optar por el Título de Abogadas

Director de Proyecto

Dra. Nancy Solano de Jinete

Abogada



Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca

Facultad de Derecho

Programa de Derecho en Pregrado

Bogotá

2022

Nota de Aceptación

Directora

- Dra. Nancy Solado de Jinete

Jurado Temático

- Dr. Edgar Eduardo Franco Torres

Jurado Metodológico

- Dra. Olenka Dennis Woolcott Oyague

29 de noviembre de 2022

Agradecimientos

Las autoras de esta monografía realizan un agradecimiento especial a todas las personas que intervinieron en el desarrollo de nuestra carrera, en primer lugar, a nuestras familias por todo el apoyo brindado, a los docentes de nuestra facultad que fueron parte de todo el proceso y que con sus enseñanzas nos llevaron a este lugar, a los compañeros y amistades que forjamos en el desarrollo de nuestra profesión y a todas las situaciones que fueron un impulso para nosotras en esta ardua labor.

Dedicatoria

A Dios, a mis padres Carlos y Yuli, a mis hermanos, Harold, Michael y Daniel, a mi esposo John, mis hijas: Daniela y Hannah y a mi amiga y compañera Judy, pues sin ellos no hubiera sido posible cumplir mi sueño de ser Abogada.

Erika Rodríguez

A Dios, a mi madre Cristina que me enseñó a trabajar para alcanzar mis sueños sin importar la adversidad, a mis hermanos Johan y Danna, a mi esposo Quilver y mis hijos Sebastián, Gabriela y Daniela pilar fundamental, apoyo esencial y mi mayor compañía en este camino, a mi amiga Erika que me permitió acompañarla durante estos años, a todos los compañeros, amigos y familiares que siempre me alentaron a cumplir con mi meta de ser Abogada.

Judy Pamela Ruiz Rojas

Declaratoria de Responsabilidad

Las opiniones o ideas expresadas, los conceptos desarrollados, los análisis realizados y las conclusiones resultantes del presente trabajo son de responsabilidad exclusiva de los autores Erika Zulay Rodríguez Arias y Judy Pamela Ruiz Rojas y no comprometen de ninguna forma a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y/o a su Facultad de Derecho.

Resumen

El presente trabajo se aborda desde un enfoque cualitativo usando como método de investigación un estudio de caso en el periodo 2016 - 2019, en el que se tiene analiza como eje principal el Principio de Transparencia dentro de la Contratación Estatal, estableciendo cuál fue la aplicación de este, dentro el Programa de Alimentación Escolar - PAE en la ciudad de Cartagena, basado en la Ley 80 de 1993 y demás normativas que regulan la materia, finalmente se analizaron casos mediáticos que evidenciaron la falla del servicio estatal frente a los beneficiarios del programas, los cuales se encuentran en edad escolar siendo ellos los más afectados en sus derechos fundamentales.

El objetivo de la monografía fue: Determinar cómo se vulnera el principio de transparencia en la implementación y financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena, durante el periodo de 2016 a 2019, para lo cual se llevaron a cabo las siguientes acciones: Primero, se describe el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias con el fin de entender las formas de contratación, seguido se Identificaron los actores que participan en los procesos de desarrollo del Plan de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias para así comprender el rol de cada uno dentro del proceso y finalmente se realizó un análisis del principio de transparencia contemplado en la ley 80 de 1993 con el fin de realizar la evaluación de la misma en los procesos de adjudicación y operación del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias. Habiendo revisado cada uno de los informes relacionados con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, así como los operadores que fueron contratados se encuentra que existieron múltiples fallas tanto en las diversas etapas de contratación como en la ejecución y vigilancia de estos, redundando en fallas, administrativas, disciplinarias, fiscales, de prestación, etc., por lo cual es evidente y urgente que las entidades de vigilancia y control garanticen una plena valoración y desarrollo de sanciones que permitan una verdadera depuración de estas fallas y salida del mercado de las entidades que no cumplan con lo exigido por la ley.

Palabras claves: *Contratación Estatal, PAE, Transparencia, alimentación, corrupción*

ABSTRACT

The present work is approached from a qualitative approach using as a research method a case study in the period 2016 - 2019, in which the Principle of Transparency within State Contracting is analyzed as the main axis, establishing what was the application of this, within the School Feeding Program - PAE in the city of Cartagena, based on Law 80 of 1993 and other regulations that regulate the matter, media cases were finally analyzed that evidenced the failure of the state service in front of the beneficiaries of the programs, which are of school age, being the most affected in their fundamental rights.

The objective of the monograph was: To determine how the principle of transparency is violated in the implementation and financing of the School Feeding Program (PAE), in the city of Cartagena, during the period from 2016 to 2019, for which they took The following actions are carried out: First, the operation of the School Feeding Program in the city of Cartagena de Indias is described in order to understand the forms of contracting, followed by the identification of the actors that participate in the development processes of the Feeding Plan. School in the city of Cartagena de Indias to understand the role of each one within the process and finally an analysis of the principle of transparency contemplated in Law 80 of 1993 was carried out in order to carry out the evaluation of the same in the processes of award and operation of the School Feeding Program in the city of Cartagena de Indias. Having reviewed each of the reports related to the execution of the School Feeding Program, as well as the operators that were contracted, it is found that there were multiple failures both in the various stages of contracting and in the execution and monitoring of these, resulting in failures, administrative, disciplinary, fiscal, provision, etc., for which it is evident and urgent that the surveillance and control entities guarantee a full assessment and development of sanctions that allow a true purification of these

failures and exit from the market of the entities that do not comply with what is required by law.

Keywords: *State Contracting, PAE, Transparency, food, corruption*

Tabla de contenido

1. Introducción	13
2. Ubicación del Problema	17
2.1. Descripción del problema	17
2.2. Formulación del Problema	19
2.3. Justificación	20
2.4. Objetivos	22
2.4.1. Objetivo General	22
2.4.2. Objetivos Específicos	22
3. Marco Teórico Conceptual	23
4. Capítulo II	42
4.4. Principio de Transparencia	58
5. Capítulo III	66
7. Formulación de Hipótesis	81
7.1 Categorías	82
8. Marco Metodológico	82
8.1 Metodología de la Investigación	82
8.2 Línea de Investigación	82
8.3 Forma o Clase de Investigación.	83
8.4 Tipo de investigación	83
8.5 Técnicas de Recolección de la Información	83
9. Conclusiones o Consideraciones Finales	83
10. Alternativas de Solución Socio – Jurídicas	84
Bibliografía	86

1. Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un beneficio gubernamental que busca promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar y que estén registrados en la matrícula oficial con el fin de fomentar hábitos de vida saludable, contribuir al desarrollo integral de los menores, mejorar su capacidad de aprendizaje, entre otros, por medio del suministro de un complemento alimentario. (Ministerio de Educación. s.f)

La financiación del programa se basa en una “ bolsa común” según el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015, las cuales establecen que las entidades territoriales deben concurrir los recursos en ella y las fuentes de estos son: Recursos del Presupuesto General de la Nación, Regalías, Proyectos de la Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), Recursos Propios, Recursos provenientes de Sistema General del Participaciones, Recursos del Sector Privado, Sector Solidario, Organizaciones No Gubernamentales y Cajas de Compensación.

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional el funcionamiento del PAE se desarrolla de la siguiente manera:

- Para iniciar la operación, la secretaría debe realizar estudios de costo, apropiar los recursos de “La Bolsa Común”, realizar un diagnóstico territorial teniendo en cuenta la tasa de deserción, la infraestructura, el área rural, las vías de acceso, el transporte entre otros, a partir de este, definir el número de estudiantes que serían beneficiados, definir los proceso de contratación y realizarla según los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional que tienen que ver con: Experiencia en suministro de alimentación, músculo financiero, certificaciones de experiencia y

normatividad legal vigente, con el fin de garantizar la calidad de los alimentos que se van a entregar a los estudiantes.

-En cuanto al operador debe definir las rutas de acceso a todos los colegios que debe llegar, disponer de una bodega que tenga aprobación del Ministerio de Salud, Construir 21 menús para aprobación de la secretaría , donde se debe tener en cuenta los hábitos alimentarios y la disponibilidad de alimentos, definir proveedores, contar con el equipo necesario de la operación, definir periodos de entrega y hacer públicos los menús.

-La responsabilidad del colegio receptor consiste en conformar un comité de alimentación con el rector, 3 padres de familia, el personero estudiantil o el suplente y 2 estudiantes, dicho comité debe seleccionar a los beneficiarios según la vulnerabilidad y definir los horarios en los cuales los menores recibirán la alimentación.

Desarrollado este proceso e iniciada la operación es deber de la secretaría verificar que el operador cumpla con los compromisos establecidos y en caso de no hacerlo ejecutar las sanciones necesarias, el operador tiene como responsabilidad entregar las raciones a tiempo a los manipuladores de alimentos teniendo en cuenta las debidas condiciones de almacenamiento y transporte y los niños deben tener buen comportamiento, lavarse las manos antes de consumir los alimentos, tratar con respeto a quienes los preparan o entregan y no jugar con los alimentos, y por último pero no menos importante, el compromiso de los padres es alimentar adecuadamente a sus hijos y apoyar el seguimiento al cumplimiento de los operadores informando a la secretaría en caso de detectar alguna falla. (Ministerio de Educación. s.f)

La norma que regula por la cual el Programa de Alimentación Escolar es la Contratación Estatal, por medio de la Ley 80 de 1993, donde se resalta como pilar fundamental el principio de transparencia, que debe ser complementado con principios como el de Economía, Responsabilidad, Buena Administración entre otros.

Para evaluar este principio, la Contraloría General de la República realiza informes anuales que evidencian si existen o no irregularidades en los procesos relacionados con la contratación.

Sin embargo, dichos informes por parte de la Contraloría, no han logrado evidenciar a tiempo el despilfarro del erario público que ha sido desviado de su objeto inicial, llevando a que se presenten desfalcos o gastos desproporcionados de los dineros destinados para el Programa de Alimentación Escolar, programa esencial para la salud y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional (Ministerio de Educación, 2018) de la bolsa común para los recursos que se destinan para el Programa de Alimentación Escolar el promedio anual es de 1.6 billones de pesos de los cuales el Gobierno Nacional aporta 1 billón de pesos, la función del Ministerio de Educación como ya se mencionó es realizar el monitoreo para garantizar el correcto uso de estos recursos en la implementación y operación efectiva del PAE, sin embargo, según el boletín de prensa número 200 correspondiente a Julio-Diciembre de 2017 de la Contraloría General de la República en el cual se describe un escándalo por sobrepuestos del PAE en la ciudad de Cartagena para el segundo bimestre del año 2016 por parte del Consorcio Proescolares, presentando unos precios en la facturas ante la fiducia para el desembolso y precios exorbitantes en la justificación ante el Distrito de Cartagena quien no

cumplió a cabalidad la vigilancia de la actuación del operador quienes incrementaron sin justificación el valor de las raciones y por ende del contrato, situación que solo. Se detectó en la auditoría realizada por la Contraloría General pues la Alcaldía Distrital hizo caso omiso muy a pesar de las alertas de veedores ciudadanos. (Contraloría General de la República, 2017)

Conforme a la situación descrita anteriormente, resaltando la importancia de promover los hábitos de vida y alimentación saludable dentro de los escolares y fomentado mejor calidad de vida para los niños, niñas y adolescentes, sumado también a los problemas de implementación y operación del Plan de Alimentación Escolar, es pertinente preguntarse si el principio de Transparencia descrito en la Ley 80 de 1993 que traza los lineamientos de Contratación Estatal es eficiente en la implementación del Programa de Alimentación Escolar en la Ciudad de Cartagena durante el periodo comprendido entre 2016 a 2019 y proponer que si de acuerdo a la normativa ejercida por el Legislador por medio de la mencionada Ley de contratación y demás que se han desarrollado se establecen los aspectos esenciales para permitir que la contratación entre el Estado y los particulares fuera evidentemente viable y por tanto satisfactoria para cumplir cabalmente con los objetivos propuestos para el bienestar de los escolares.

Es preciso recordar que esta problemática es de índole nacional, pues no solo los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar de la ciudad de Cartagena han sido permeados por las irregularidades sino regiones como: Magdalena, Amazonas, Santanderes entre otros, presentan similares situaciones, hechos que llevan a la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes colombianos.

2. Ubicación del Problema

2.1. Descripción del problema

El Programa de Alimentación Escolar, (PAE), según el Ministerio de Educación Nacional consiste en un beneficio gubernamental dirigido a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar e inscritos a las instituciones de orden distrital, para recibir alimentación de acuerdo a su jornada escolar.

La bolsa común para su financiación proviene de recursos aportados por: El Presupuesto General de la Nación, Regalías, Proyectos de la Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), Recursos Propios, Recursos provenientes de Sistema General del Participaciones, Recursos del Sector Privado, Sector Solidario, Organizaciones No Gubernamentales y Cajas de Compensación, conforme al Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015.

La contratación de los operadores del servicio de alimentación escolar se realiza a través de la Ley de Contratación Estatal contemplado en la Ley 80 de 1993, en el artículo tercero se describe que: “Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.”

Para llevar a cabo este proceso se debe pasar obligatoriamente por diferentes etapas, en primer lugar, la precontractual, en la cual se incluyen tres fases: La planeación, la invitación a contratar y la selección del contratista; durante la primera fase, se debe llevar a cabo un estudio preciso visto desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de

análisis de riesgo, en la segunda fase, se deben publicar todas las condiciones que va a imponer el contratista para que los postulantes sepan los requisitos que deben cumplir, así como el procedimiento y el alcance del contrato y la última fase que es la selección, en la cual luego de haber revisado el cumplimiento de todas las condiciones, se elige al contratista mediante audiencia pública y obliga al Estado a llevar a cabo el contrato.

En segundo lugar, se desarrolla la etapa contractual, que tiene como fases: El perfeccionamiento y forma del contrato, la ejecución del contrato y la fase poscontractual.

Se ha de resaltar que en la etapa precontractual es donde se debe aplicar el principio de transparencia, el cual de acuerdo al artículo 24 de la ley 80 de 1993 y al concepto 558 de 1993 del Consejo de Estado se trata de la publicidad que debe tener el proceso de contratación en todas sus etapas y fases, tanto para el público en general como para todos los interesados.

Así mismo, se debe mencionar que es de dominio público todas las circunstancias que han rodeado a la operación del Programa de Alimentación Escolar en diferentes zonas del país y los hallazgos que han sido reportados por la Contraloría General de la Nación por casos de corrupción en la contratación de operadores específicamente en la ciudad de Cartagena de Indias referentes a los sobrecostos de los alimentos que suministran los proveedores al programa, además de la modalidad de contratación de estos procesos ya que se han realizado por Contratación Directa (Ley 1150 de 2007) Urgencia Manifiesta (Literal A) del Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993), Lo cual redundará en un detrimento patrimonial, por tanto, a través de esta investigación se busca evaluar la transparencia de la implementación y financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena, dentro del periodo comprendido entre los años 2016 a 2019 con el fin de proponer cambios estructurales

que beneficien al programa.

El Programa de Alimentación Escolar – PAE ha sido desarrollado con el fin de promover la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas además de aumentar los índices de rendimiento escolar ofreciendo un complemento a la alimentación que reciben en su hogar. El PAE distribuye más de 5 millones y medio de raciones diarias de alimentos. El Programa de Alimentación Escolar se financia de una ‘bolsa común’, conformada por recursos del Gobierno nacional, de las alcaldías y las gobernaciones.

Para el año 2018 y según el Ministerio de Educación Nacional, en la bolsa común que fue descrita anteriormente de lo recaudado, el Gobierno Nacional asignó cerca de \$1 billón de pesos anuales. Las funciones del Ministerio aparte del aporte de recurso es brindar asistencia técnica, realizar monitoreo, y a su vez las alcaldías y Gobernaciones son las encargadas de los procesos de contratación.

Sin embargo, no ha sido suficiente para garantizar la transparencia en la contratación y operación del Programa de Alimentación Escolar pues estas entidades territoriales y el programa no han sido ajenas a la corrupción presente en el territorio colombiano y según informe de la Contraloría General de la República¹, se encontraron irregularidades relacionadas con la contratación e implementación del Programa en la ciudad de Cartagena de Indias en el transcurso del año 2016, que ha repercutido directamente en los niños, afectados principalmente por la falla en la prestación de este servicio.

2.2. Formulación del Problema

¿Cómo se vulnera el principio de transparencia en la implementación y financiamiento del

¹ Contraloría había avalado el éxito del PAE en Cartagena, Documento de Internet. Recuperado: 15 de marzo de 2018. Tomado de: <http://politicaheroica.co/contraloria-habia-avalado-exito-del-pae-cartagena/>

Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena, durante el periodo de 2016 a 2019?

2.3. Justificación

De acuerdo con la Unesco, el PAE o programa de Alimentación Escolar, se crea en los países latinoamericanos con el fin de brindar alimentación dentro de las instituciones educativas y así dar respuesta a una lógica de atención integral en donde se provea las condiciones adecuadas para que el proceso de aprendizaje se desarrolle de manera eficiente, minimizando los futuros impactos que se deriven de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y de las condiciones del entorno. Su objetivo es garantizar una alimentación diariamente que sea variada, balanceada, de calidad y conforme a los requerimientos nutricionales, calóricos y energéticos necesarios para cada etapa de la vida y de régimen escolar, a través de un menú contextualizado a las características socioculturales de los niños y la disponibilidad de los productos alimenticios de las regiones, también tiene como fin que se forjen hábitos alimenticios saludables en los niños beneficiarios de este programa.

En Colombia el Programa de Alimentación Escolar se encuentra en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y se define como un programa que ofrece un complemento alimentario a niños, niñas y adolescentes del territorio nacional y que se encuentran activos en el Sistema de Matrículas SIMAT como estudiantes de entidades educativas oficiales y que se financia con recursos del Sistema General de Participaciones. En Colombia el objetivo principal del PAE es contribuir con la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y a su vez aportar dentro de la jornada escolar los macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y los micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio) en los porcentajes requeridos por cada grupo etario.

De acuerdo con los análisis realizados por el Ministerio de Educación Nacional durante los años 2002 y 2012, la tasa de deserción escolar se redujo desde el 8% al 4,53 %, sin embargo,

y a pesar de esta mejora, la deserción aumentó en las áreas rurales de algunos departamentos o en grupos de población vulnerable.

Un ejemplo de esto se puede representar así: Para el año 2009 en Bogotá la tasa de deserción fue de 2,9% y en algunos departamentos como Guainía, Putumayo, Vichada, Amazonas, Guaviare y Casanare la cifra superó el 10%, lo que demuestra la inequidad entre las capitales y las zonas vulnerables, esto se demuestra en la Encuesta de Deserción Nacional hecha por el Ministerio de Educación Nacional, donde cerca del 14,2% de los estudiantes de colegios oficiales que abandonaron la escuela, el principal motivo de esta deserción es la falta de recursos para alimentación de las familias, pero la variabilidad entre departamentos es muy amplia, mientras que en el Chocó el 80% de los estudiantes lo hicieron por esta causa, en Bogotá la cifra llegó al 4%.

En cuanto a la realidad nutricional en la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional, en Colombia al 2010 los índices de desnutrición fueron los siguientes: Desnutrición crónica o retraso en talla: 9% Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 10.7% entre 10 a 17 años, Delgadez: 2.6% Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 1.3% entre 10 a 17 años, sobrepeso y obesidad: 18.9% Niños y Niñas entre 5 y 9 años y 16.7% entre 10 a 17 años, anemia: 8% Niños y Niñas entre 5 y 12 años y 10.6% entre 13 a 17 años. Se afirma que existe una estrecha relación entre el rendimiento escolar, el abandono de estudios, y el retraso en el crecimiento, por cuanto que los niños mejor nutridos se inscriben en mayor número en las escuelas, teniendo mejores resultados académicos que los niños con algún índice de desnutrición, por ello es tan importante la alimentación brindada en el ambiente escolar a los niños, niñas y adolescente debido a que su condición de vida y la de sus familias mejorará, logrando forjar metas a futuro.

A pesar de los beneficios que se brindan en la implementación de la nutrición en los niños, no ha logrado funcionar de manera correcta debido a las múltiples irregularidades, la sustracción de dineros para el financiamiento del Plan de Alimentación Escolar, el uso indiscriminado de la figura de urgencia manifiesta, que facilita la contratación sin que se lleve a

cabo una licitación, ocasionando mayores índices de corrupción.

La Gobernación de Bolívar ha impuesto multas a las entidades involucradas, sin embargo, se siguen presentado todo tipo de irregularidades en los procesos de contratación adjudicación y operación en el Plan de Alimentación Escolar en la Ciudad del Cartagena de Indias, por tanto, por medio de este estudio se busca: Determinar cómo se vulnera el principio de transparencia en la implementación y financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena, durante el periodo de 2016 a 2019.

2.4. Objetivos

2.4.1. Objetivo General

Determinar cómo se vulnera el principio de transparencia en la implementación y financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena, durante el periodo de 2016 a 2019.

2.4.2. Objetivos Específicos

- Describir el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias con el fin de entender las formas de contratación.
- Examinar el concepto de Transparencia en relación con la moral estatal dentro del Plan de Alimentación Escolar en Cartagena.
- Analizar el principio de transparencia contemplado en la ley 80 de 1993 con el fin de realizar una descripción documental, explicativa y analítica del mismo, en los procesos de adjudicación y operación del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias.

3. Marco Teórico Conceptual

Capítulo 1

Funcionamiento e implementación del Programa de Alimentación Escolar en Cartagena de Indias

1. Prelusión

El Programa de Alimentación Escolar – PAE ha sido desarrollado , entre otros, con el fin de promover la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas y aumentar los índices de rendimiento escolar ofreciendo un complemento a la alimentación que reciben en su hogar.

Conforme a las cifras reportadas por el Ministerio de Educación el Programa de Alimentación distribuye más de 5 millones y medio de raciones diarias de alimentos. Su financiación se brinda mediante una ‘bolsa común’, conformada por recursos del Gobierno nacional, de las alcaldías y las gobernaciones. El Ministerio brinda el aporte de recurso económico como también la asistencia técnica, el monitoreo, y de acuerdo a las necesidades los procesos de contratación.

Es importante resaltar que de acuerdo a este funcionamiento y al informe de la Contraloría General de la República², se descubrieron irregularidades relacionadas con la contratación e implementación del Programa en la ciudad de Cartagena de Indias en el transcurso del año 2016, lo cual ha afectado directamente en los niños beneficiarios del programa por la falla en el servicio por parte de las entidades.

² Contraloría había avalado el éxito del PAE en Cartagena, Documento de Internet. Recuperado: 15 de marzo de 2018. Tomado de: <http://politicaheroica.co/contraloria-habia-avalado-exito-del-pae-cartagena/>

A pesar que las entidades gubernamentales han intentado proteger los recursos destinados para la alimentación de los Niños niñas y adolescentes, y de acuerdo con la Ministra de Educación de la época Giha Tovar, se indicó que:

“Blindar cada peso de la alimentación escolar debe ser una prioridad de todos: Gobierno nacional, organismos de control, autoridades regionales y comunidad educativa. “Es necesario que entre todos defendamos la alimentación escolar de los niños y adoptemos las acciones que sean necesarias para proteger los recursos del PAE de intereses particulares. Sobre los responsables de actos de corrupción debe caer todo el peso de la ley.³”

En concordancia con lo anterior, en este trabajo se pretende verificar la transparencia en la implementación y financiamiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en la ciudad de Cartagena durante el periodo 2016-2019, por medio de la revisión del funcionamiento de este, el análisis de la transparencia y la identificación de fallas en la prestación del servicio para la propuesta de cambios estructurales en su implementación.

2. Sumario

1. Prelusión; 2. Sumario; 3. Capítulo I. Funcionamiento e implementación del Programa de Alimentación Escolar en Cartagena de Indias; 3.1 Antecedentes Históricos del Programa de Alimentación Escolar; 3.2 Funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar; 3.3 Actores que intervienen en el Programa de Alimentación Escolar; 3.3.1 Seguimiento y Monitoreo del PAE; 3.3.2 Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015; 3.3.3 Instituciones Inherentes al PAE; 3.3.3.1 Ministerio de Educación Nacional; 3.3.4 Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias -

³ Contraloría había avalado el éxito del PAE en Cartagena, Documento de Internet. Recuperado: 15 de marzo de 2018. Tomado de: <http://politicaheroica.co/contraloria-habia-avalado-exito-del-pae-cartagena/>

Municipio, Distrito; 3.3.5 Fundación red colombiana de comercialización y desarrollo comunitario-REDCOM (operador 13 abril al 13 de julio de 2016); 3.3.6 Consorcio Proescolares 2016 (operador 5 agosto al 24 diciembre de 2016).

3.1 Antecedentes Históricos del Programa de Alimentación Escolar

Con el fin de realizar el estudio de la implementación y el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar, específicamente de la ciudad de Cartagena de Indias, en primer lugar, se realiza una revisión de los antecedentes de dicho Programa, seguido, la descripción de cuál es el funcionamiento del PAE, para finalmente describir los actores que hacen parte de este programa, todo relacionado no solo teniendo en cuenta la historia y la implementación sino también el marco legal.

El Programa de Alimentación Escolar es uno de los programas sociales más antiguos de Colombia, fue creado en el año de 1926 en el departamento de Boyacá y se extendió luego a nivel nacional en los años 30, cumpliendo 92 años en 2017.⁴

En el año de 1936, luego de la reforma parcial de la constitución de 1886 impulsada por el gobierno de Alfonso López Pumarejo que contó con el apoyo y liderazgo de su ministro de Gobierno Darío Echandía, el gobierno expidió el *Decreto 219 “Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares”*⁵ con el cual se asignó, con carácter permanente, recursos para los restaurantes escolares, y estableció las

⁴ Procuraduría General de la Nación “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.

⁵ Ministerio de Justicia. (Decreto 219 del 07 de febrero de 1936). Documento de Internet. Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1049202>

formalidades que se tenían que llenar para poder acceder a los recursos, entre estas destacó:

“Crear en las respectiva escuela la granja o granjas escolares necesarias para que los niños asistentes a las escuela trabajen en ella, adquiriendo a la vez ciertos conocimientos prácticos de horticultura y alquería y ocasión para ganar "bonos de trabajo escolar,” que le permitan beneficiarse de los servicios de asistencia presentados por el restaurante, el ropero y la botica escolar” Incentivando en los jóvenes, a el trabajo del agro.

Más adelante, en el año de 1941, con la Dirección del Ministerio de Educación Nacional, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con *el Decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941 “Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país”* el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares, se evidencia que en esta normatividad ya se establecen mecanismos de control para la ejecución de los recursos para la alimentación escolar, a saber:

“Artículo 7º Las entidades que reciban aporte de la Nación quedan obligadas a sostener los restaurantes escolares en las Escuelas Anexas a las Normales, y a cumplir con todas las disposiciones de la Contraloría General de la República sobre rendición de cuentas, prestación de fianzas, incorporación de los aportes en los respectivos presupuestos, etc.”⁶

De esta forma se rendía informes de cuentas financieras y acogíendose a toda la normatividad de la Contraloría General de la República.

⁶ Ministerio de Justicia. (Decreto 319 febrero de 1941). Documento de Internet. Recuperado: 1 de abril de 2018. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1073091?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1073091?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

En 1947 por medio la Ley 44, gracias a la importancia que había generado en la nutrición de los niños del país, se creó el Instituto Nacional de Nutrición (INN), como resultado del convenio suscrito entre el ministerio de higiene y el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública (SCISP), este instituto se encargó de realizar los primeros estudios en nutrición en el país y finalmente en el año de 1950 se publicó la Tabla de Composición de Alimentos Colombianos. Los programas desarrollados por el instituto en 1947 se prolongaron hasta el 30 de junio de 1963 en el cual el SCISP finalizó sus operaciones en Colombia después de veinte años de labor.⁷

Posteriormente, en el año 1968 mediante la Ley 75: ***“Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”***, estableció en el artículo 52 que el Instituto Nacional de Nutrición con las funciones que le había asignado la Ley 14 de 1964 sobre investigación de los problemas de alimentación y nutrición del país, preparación y capacitación de personal técnico en estos campos, planeación, desarrollo y evaluación de programas de nutrición aplicada a escala nacional; se consolida como una dependencia del ICBF; con esto se continuaba dando preferencia al mejoramiento de la nutrición de los niños.

Además de otras funciones entre las cuales se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria. El control a los recursos de la alimentación escolar se realizaba como se menciona en el siguiente artículo:

⁷ CHACÓN O, Ruiz D. Historia de la formación del nutricionista-dietista en Colombia. Los primeros cinco programas, 1952-1971. Tesis para optar al título de nutricionista dietista. Facultad de Medicina. Departamento de Nutrición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 50-80. 2004

Artículo 67: La vigilancia fiscal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar corresponde a la Contraloría General de la República, que la ejercerá conforme a las leyes a través de un auditor y los demás funcionarios que designe y cuyas remuneraciones están a cargo de la Contraloría.”⁸

Posteriormente, mediante la Ley 715 de 2001 *Por 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) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros;* en el Artículo 76 Numeral 17 se establece quién tiene la responsabilidad, en el cual se afirma:

“A los distritos y municipios garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción, en desarrollo de esta competencia deberán adelantar programas de alimentación escolar con los recursos descontados para tal fin... sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. La ejecución de los recursos para restaurantes escolares se programará con el concurso de los rectores y directores de las instituciones educativas.”⁹

Más adelante, el Código de Infancia y Adolescencia, (Ley 1098 de 2006) establece para esta población el Derecho a los Alimentos entendido como *“El derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo*

⁸ Ministerio de Justicia. (Ley 75 de 30 diciembre 1968). Documento de Internet. Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789975>

⁹ Ministerio de Educación. Ley 715 de 2001. Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

*con la capacidad económica del alimentante*¹⁰. (Negrillas y cursivas fuera de texto).

A partir de este momento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), vincula los objetivos del Programa con el sistema educativo colombiano, implementado como una herramienta que logre contribuir a: **Incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares.**

Mediante este proyecto se atiende a niños, niñas y adolescentes inscritos en el sistema educativo y que hacen parte de la población vulnerable (población rural, indígena, desplazada y de niveles 1 y 2 de SISBEN), en este caso la atención se brinda a través de la modalidad de desayuno o almuerzo que aportan el complemento alimentario mínimo, del 20% y 30% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, acorde a la edad y sexo, y dependiendo de la jornada escolar.¹¹

Asimismo, el proyecto contempla la modalidad apoyo y fortalecimiento a niños y jóvenes adolescentes de familias de las áreas rurales, modalidad que está dirigida a contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional, de los niños y adolescentes de las zonas rurales del país que estudian en instituciones educativas de manera interna y apoyan el desarrollo de proyectos formativos propios, que conllevan al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familias.

Es de aclarar que en el país, mediante el Documento Conpes Social 091 de 2005, se definió las metas nacionales para contribuir al logro de los objetivos del milenio, comprometiéndose a lograr para el 2015 la cobertura del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y del 93% en educación media (línea de base 1992: 76.08 y 59.11% respectivamente) y a reducir a 7.5% las personas con consumo por debajo

¹⁰ Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Documento de Internet. Recuperado: 21 de abril de 2018 Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

¹¹ Departamento Nacional de Planeación (CONPES) Documento de internet. Recuperado: 21 de abril de 2018 Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%20C3%B3micos/3622.pdf>

de la energía alimentaria mínima (línea de base 1990 en 17%)¹²

En el año 2011, en vigencia de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) en el artículo 136: Ajuste de la oferta programática para la primera infancia. (...) Parágrafo 4° afirma 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.

Se establece entonces, que la responsabilidad del Programa de Alimentación Escolar se traslada del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de alcanzar las coberturas universales y que desde el MEN se desarrolle 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.

Se acuerda que el PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes, de esta manera, 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

¹² Consejo de Política Económica y Social, Documento Conpes Social No. 091 del 2005, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del milenio 2015. Versión aprobada. Bogotá, 2005

concurran en el financiamiento del Programa.¹³

Entre los años 2011 y 2012 se realizó el diseño del programa de transferencia entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), hasta septiembre del 2013 el programa fue operado por el ICBF, y luego pasó a las entidades territoriales exceptuando Bogotá y Amazonas.

De acuerdo a lo anterior el Ministerio de Educación Nacional asume la ejecución y desarrollo del Programa, por lo que se expidieron los lineamientos técnicos administrativos y estándares del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en mayo de 2013.

En cumplimiento de lo previsto en la ley 1450 de 2011, se elaboraron los presentes lineamientos, los cuales buscan mostrar de manera articulada, los aspectos primordiales del Programa de Alimentación Escolar.

Estos lineamientos definen orientaciones para la prestación de un servicio de calidad, en el marco del Servicio Público de Bienestar Familiar definido en el Decreto No. 2388 de 1979, y las Leyes 1098 de 2006, 1176 de 2007 y 715 de 2001, y ofrece elementos técnicos para la ejecución de acciones alrededor de la alimentación escolar en Colombia.¹⁴ Dentro del nuevo esquema, en el PAE se promueve la corresponsabilidad con los recursos de la Nación, se impulsa la participación ciudadana y el trabajo conjunto de los diferentes actores.

Seguidamente, el MEN suscribió el Convenio con la Contaduría General de la Nación con el fin de obtener indicadores que permitieran el seguimiento y el control fiscal a través del reporte de la información en el CHIP, por parte de las Entidades Territoriales de Control, por medio de la Resolución 7591 de 22 de mayo de 2014 del MEN se establecieron las condiciones

¹³ Ley 1450 de 2011 **Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014**. Documento de Internet. Consultado: 21 de abril de 2018, Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

¹⁴ Ministerio de Educación. (Ley 75 de 30 diciembre 1968). Documento de Internet. Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789975>

del reporte de información para el seguimiento y monitoreo a los recursos destinados a la Alimentación Escolar en los establecimientos educativos oficiales en el país.¹⁵

En el 2015 se expide el Decreto No. 1852 del 26 de mayo, "*Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el párrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar -PAE*".¹⁶ Que regula el programa de alimentación escolar, descentralizando el modelo de operación a partir del 2016, estableciendo las fuentes de financiación, participación y compromiso de las entidades territoriales.

3.2 Funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es un beneficio gubernamental que busca promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en edad escolar y que estén registrados en la matrícula oficial con el fin de fomentar hábitos de vida saludable, contribuir al desarrollo integral de los menores, mejorar su capacidad de aprendizaje, entre otros, por medio del suministro de un complemento alimentario. (Ministerio de Educación.

s.f)

La financiación del programa se basa en una “ bolsa común” según el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución 16432 de 2015, las cuales establecen que las entidades territoriales deben

¹⁵ Ministerio de Educación. (Circular No. 35 del 02 de septiembre de 2014). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/normatividad/1753/articles-345161_archivo_pdf_Circular_35.pdf

¹⁶ Ministerio de Educación. (Decreto 1852 de 2015). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-353830.html>

concurrir los recursos en ella y las fuentes de estos son: Recursos del Presupuesto General de la Nación, Regalías, Proyectos de la Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), Recursos Propios, Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, Recursos del Sector Privado, Sector Solidario, Organizaciones No Gubernamentales y Cajas de Compensación.

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional el funcionamiento del PAE se desarrolla de la siguiente manera:

- Para iniciar la operación, la secretaría debe realizar estudios de costo, apropiar los recursos de “La Bolsa Común”, realizar un diagnóstico territorial teniendo en cuenta la tasa de deserción, la infraestructura, el área rural, las vías de acceso, el transporte entre otros, a partir de este, definir el número de estudiantes que serían beneficiados, definir los proceso de contratación y realizarla según los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional que tienen que ver con: Experiencia en suministro de alimentación, músculo financiero, certificaciones de experiencia y normatividad legal vigente, con el fin de garantizar la calidad de los alimentos que se van a entregar a los estudiantes.

-En cuanto al operador debe definir las rutas de acceso a todos los colegios que debe llegar, disponer de una bodega que tenga aprobación del Ministerio de Salud, Construir 21 menús para aprobación de la secretaría , donde se tenga en cuenta los hábitos alimentarios y la disponibilidad de alimentos, definir proveedores, contar con el equipo necesario de la operación, definir periodos de entrega y hacer públicos los menús.

-La responsabilidad del colegio receptor consiste en conformar un comité de alimentación con el rector, 3 padres de familia, el personero estudiantil o el suplente y 2

estudiantes, dicho comité debe seleccionar a los beneficiarios según la vulnerabilidad y definir los horarios en los cuales los menores recibirán la alimentación.

Desarrollado el proceso inicial e iniciada la operación es deber de la secretaría verificar que el operador cumpla con los compromisos establecidos y en caso de no hacerlo ejecutar las sanciones necesarias, el operador tiene como responsabilidad entregar las raciones a tiempo a los manipuladores de alimentos teniendo en cuenta las debidas condiciones de almacenamiento y transporte y los niños deben tener buen comportamiento, lavarse las manos antes de consumir los alimentos, tratar con respeto a quienes los preparan o entregan y no jugar con los alimentos por último, el compromiso de los padres es alimentar adecuadamente a sus hijos y apoyar el seguimiento al cumplimiento de los operadores informando a la secretaría en caso de detectar alguna falla. (Ministerio de Educación. s.f)

La disciplina por la cual se rige el Programa de Alimentación Escolar es la Contratación Estatal, por medio de la Ley 80 de 1993, donde se resalta como pilar fundamental el principio de transparencia pero que se debe complementar con otros principios como el de Economía, Responsabilidad, Buena Administración entre otros, para evaluar este principio, la Contraloría General de la República realiza informes anuales que evidencia si existen o no irregularidades en los actos jurídicos atinentes a la contratación.

Sin embargo, como es de conocimiento nacional dichos informes por parte de la Contraloría, no han logrado evidenciar a tiempo el deterioro de los recursos del erario público que ha sido desviado de su objeto inicial conllevando a que la corrupción se apropie de los dineros destinados para un programa esencial para la salud y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes como el Programa de Alimentación Escolar.

De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional en el año 2018, de la bolsa común para los recursos que se destinan para el Programa de Alimentación Escolar el promedio anual es de 1,6 billones de pesos de los cuales el Gobierno Nacional aporta 1 billón de pesos, la función del Ministerio de Educación como ya se mencionó es realizar el monitoreo para garantizar el correcto uso de estos recursos en la implementación y operación efectiva del PAE, sin embargo, según el boletín de prensa número 200 correspondiente a Julio-Diciembre de 2017 de la Contraloría General de la República se describe un escándalo por sobrepagos del PAE en la ciudad de Cartagena para el segundo semestre del año 2016 por parte del Consorcio Proescolares, presentando unos precios en la facturas ante la fiducia para el desembolso y unos precios exorbitantes en la justificación ante el Distrito de Cartagena quien no cumplió a cabalidad la vigilancia de la actuación del operador quienes incrementaron sin justificación el valor de las raciones y por ende del contrato, situación que solo se detectó en la auditoría realizada por la Contraloría General pues la Alcaldía Distrital hizo caso omiso muy a pesar de las alertas de veedores ciudadanos. (Contraloría General de la República, 2017)

Conforme a la situación descrita anteriormente, resaltando la importancia de promover los hábitos de vida y alimentación saludable dentro de los escolares y fomentado mejor calidad de vida para los niños, niñas y adolescentes, sumado también a los problemas de implementación y operación del Programa de Alimentación Escolar, es pertinente preguntarse si el principio de Transparencia descrito en la Ley 80 de 1993 que traza los lineamientos de Contratación Estatal es eficiente en la implementación del Programa de Alimentación Escolar en la Ciudad de Cartagena durante el periodo comprendido entre 2016 a 2019 y proponer que si de acuerdo a la normativa ejercida por el Legislador por medio de la mencionada Ley de contratación y demás que se han desarrollado se establecen los aspectos esenciales para permitir que la contratación

entre el Estado y los particulares fuera evidentemente viable y por tanto satisfactoria para cumplir cabalmente con los objetivos propuestos para el bienestar de los escolares.

Es preciso resaltar que esta problemática es de índole nacional, pues no solo los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar de la ciudad de Cartagena han sido permeados por las irregularidades, sino que regiones como: Magdalena, Amazonas, Santanderes entre otros, presentan similares situaciones, hechos que llevan a la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes colombianos.

3.3 Actores que intervienen en el Programa de Alimentación Escolar

En este apartado se enuncian los diferentes actores del programa que son: el Ministerio de Educación, 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.

El Decreto otorga 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 Ministerio de Educación Nacional 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 les traslada esa responsabilidad a los entes territoriales.

3.3.1 Seguimiento y Monitoreo del PAE

La articulación y seguimiento del PAE, recae sobre el Ministerio de Educación en todos los aspectos: financieros, administrativos, técnicos y operativos, propendiendo la ejecución y operación adecuada del mismo, por lo cual se tendrá que revisar y actualizar el SIMAR, de

acuerdo a los requerimientos del programa.

3.3.2 Resolución No. 16432 del 2 de octubre de 2015.

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

3.3.3 Instituciones Inherentes al PAE

El Decreto 1852 de 2015 “capítulo 4 actores del programa de alimentación escolar – PAE. Artículo 2.3.10.4.1. Actores del programa. La adecuada y oportuna prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad de actores estatales: El Ministerio de Educación Nacional, los Municipios, los Distritos, los Departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales.”¹⁷

El Decreto otorga 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 Ministerio de Educación Nacional, 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, por lo tanto, se establece que los entes territoriales serán los responsables de esta labor, con el fin de optimizar el funcionamiento del

¹⁷ Ministerio de Educación. (Decreto 1852 de 2015). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-353830.htm>

PAE.

En cuanto a la articulación y vigilancia del funcionamiento del programa, el encargado es el Ministerio de Educación Nacional, quien debe garantizar que se cumpla a cabalidad los aspectos administrativos, técnicos, operativos y financieros del programa, así como propender la ejecución y operación adecuada del mismo.

3.3.3.1 Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional fue creado mediante la ley 7ª de agosto 25 de 1886., antes de a esa fecha se creó la Secretaría de Instrucción Pública por la Ley 10ª de 1880 que reemplazó a la Secretaría del Exterior (Ministerio de Gobierno) que antes de 1880 atendía los asuntos educativos.

En junio de 1923, cambia el nombre de Ministerio de Instrucción Pública por el de Ministerio de Instrucción y Salubridad Públicas y, desde el 1º de enero de 1928 se le identifica con el nombre de Ministerio de Educación Nacional, según lo dispuso la Ley 56 de 1927 (10 de noviembre), siendo presidente de la República Miguel Abadía Méndez y ministro de Instrucción y Salubridad Públicas José Vicente Huertas.¹⁸

El marco estratégico del Ministerio de Educación para el período 2015-2025 establece la estructura que permitirá avanzar hacia lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina, y alcanzar los objetivos estratégicos del cuatrienio en materia educativa plasmados en el Programa Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo País, Paz, Equidad y Educación, bajo este marco, el presente documento define el propósito superior de la entidad al 2025, su visión y la del sector educativo al 2018, la ratificación de la misión y la

¹⁸ Ministerio de Educación. Creación. Información de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-85243.html>

definición de principios de acción, objetivos estratégicos, iniciativas, programas y proyectos del ministerio¹⁹ El Ministerio según la legislación vigente dentro del programa de alimentación escolar tiene como funciones:

- Establecer las condiciones y los lineamientos para la operación del PAE
- Articular el PAE a nivel nacional con los demás sectores y a nivel

territorial con las Entidades Territoriales de Control.

- Cofinanciación del programa y trabajo coordinado con los demás actores.
- Acompañamiento, seguimiento y monitoreo de la operación y ejecución del PAE.

Bajo este marco, el presente documento define el propósito superior de la entidad al 2025, su visión y la del sector educativo al año 2018, la ratificación de la misión y la definición de principios de acción, objetivos estratégicos, iniciativas, programas y proyectos del ministerio

3.3.4 Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias - Municipio, Distrito

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias D. T y C, es una entidad territorial, capital del Departamento de Bolívar, regido por la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 2 y 311, y la ley 136 de 1994.²⁰

El Distrito de Cartagena de Indias, es la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa. Dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el

¹⁹ Ministerio de Educación. Creación. Información de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-356015.html>

²⁰ Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. Código del Buen Gobierno Documento de Internet. Recuperado: 23 de abril de 2018, <http://www.cartagena.gov.co/Documentos/2017/Nuestro%20gobierno/Codigo%20buen%20gobierno.pdf>

mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio, los objetivos que se establecieron fueron: (i) Generar más y mejores oportunidades para las personas, (ii) mejorar las condiciones de hábitat y reducir los riesgos de desastres en el Distrito, a fin de disminuir la pobreza y generar espacios de inclusión social, mediante la focalización de la inversión pública en las zonas y grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, La misión de la administración se centra en:

(Ser) una Cartagena de Indias, construida colectivamente con igualdad para todos y todas, incluidos niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La Cartagena de Indias que se propone, es una ciudad para soñar, que potencie su riqueza geográfica, ecológica, cultural, histórica, turística y portuaria, y la proyecte hacia el futuro con un desarrollo urbanístico incluyente, que privilegia infraestructuras urbanas para fortalecer la vocación natural de la ciudad, que faciliten la movilidad con base en transporte colectivo multimodal y medios ambientalmente sostenibles como las ciclo rutas, las alamedas y las vías peatonales. Una ciudad con dotación de parques y espacios públicos reservados para el encuentro, el disfrute y la apropiación colectiva. Una ciudad en la que las ciudadanas y los ciudadanos conviven pacíficamente, están tranquilas y tranquilos, respetan las normas, protegen su medio ambiente, reconocen y respetan la diversidad, cumplen los acuerdos y autorregular sus comportamientos para garantizar el pleno ejercicio de las libertades y los derechos de todas y todos.

La Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, como uno de los actores del programa (Municipios, Distrito) según la legislación vigente tiene entre sus funciones:

- La planificación, articulación y seguimiento del PAE en los territorios

- Gestionar recursos de diferentes fuentes para aportar al PAE y articular el PAE con los planes y estrategias locales
- Contratación y seguimiento de operadores (1 por institución educativa)
- Promover espacios para la participación ciudadana y el control social .
- Seleccionar los establecimientos educativos a los que debe llegar el PAE (priorización).
- Socializar el PAE con los rectores.

Establecidas las funciones de las entidades encargadas del control y vigilancia de la implementación del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias, a continuación, se revisarán los operadores que prestaron la gestión durante los años 2016, 2017, 2018 y 2019.

3.3.5 Fundación red colombiana de comercialización y desarrollo comunitario- REDCOM (operador 13 abril al 13 de julio de 2016)

Esta fundación se define a sí misma de la siguiente manera: “Somos una fundación sin ánimo de lucro, que hace 15 años desarrolla actividades encaminadas a fortalecer procesos organizativos, de producción, transformación y comercialización comunitaria en sectores rurales y urbanos marginales. Promovemos alternativas de desarrollo humano sostenible con la vivencia de valores de la comercialización, finanzas y economía solidaria, así como la implementación de procesos de participación comunitaria, enfoque poblacional, diferencial y derechos.

Actualmente, también desarrollamos actividades dirigidas a la primera infancia, el bienestar de las mujeres, las familias y sus hogares, y a la población escolar en temas como el cuidado y la alimentación.”²¹

²¹ Fundación REDCOM, Recuperado el 23 de abril de 2018, tomado de <http://fundacionredcom.org/redcom/about/> ²² Colombia Compra Eficiente. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) Detalle del Proceso

Este fue un operador del programa de alimentación escolar en Cartagena entre el 13 abril al 13 de julio de 2016, bajo el contrato **UM-PAE-01-2016** según proceso de contratación directa (ley 1150 de 2007) que tiene como objeto “suministro, preparación y distribución diaria, de complemento alimentario jornada de la mañana servidos en sitio de consumo, raciones industrializadas y almuerzos servidos en sitio de consumo a los escolares matriculados en las instituciones educativas oficiales y de matrícula contratada del Distrito de Cartagena y sus corregimientos, dentro del programa de alimentación escolar PAE”²². por valor de

\$8.427.924.090 pesos moneda legal, con representación legal de Gladis Amada Muñoz Bravo NIT de persona jurídica no. 814003006-0.

3.3.6 Consorcio Proescolares 2016 (operador 5 agosto al 24 diciembre de 2016)

Consorcio conformado por cooseheroica y la fundación impacto social, operador del programa de alimentación escolar según **contrato 052-2016** mediante proceso número lic-pub-006-2016 que tiene como objeto “prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados, registrados en el sistema de matrícula SIMAT, como estudiantes oficiales en la ciudad de Cartagena de indias, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar -PAE.” Este contrato tuvo un valor inicial de \$ 15.831.468.135 de pesos moneda corriente, con representación legal de Sandra Milena Mercado Santoya; Nit de persona natural no. 9009962109²³

Dentro de la legislación se determina que la función principal de los operadores del Programa de Alimentación Escolar es: “Operar el PAE, de acuerdo a los lineamientos técnicos

²² Número UM-PAE-01-2016, Documento de Internet, Recuperado el 22 de abril de 2018.Tomado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5065336>

²³ Colombia Compra Eficiente. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) Detalle del Proceso Número LIC-PUB-006-2016, Documento de Internet, Recuperado el 22 de abril de 2018.Tomado de: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159622>

y administrativos establecidos por el Ministerio de Educación y Socializar el PAE”

4. Capítulo II

Análisis del concepto de Transparencia en relación con la moral desde la filosofía y la política con la contratación estatal y el Plan de Alimentación Escolar en Cartagena

“La moral es la ciencia que enseña, no cómo hemos de ser felices, sino cómo hemos de llegar a ser dignos de la felicidad” (Immanuel Kant)

4.1 Prelusión

Conforme al tema objeto de esta investigación y con el fin de obtener una mejor comprensión acerca del tópico eje de la misma, es preciso realizar un análisis del Principio de Transparencia, no solo de la definición como tal, sino de todas las aristas que abarca el hablar del principio de transparencia, relacionado igualmente con la contratación pública, que de acuerdo al concepto estructurado por el Dr. Carlos Delpiazzo: *“el principio de transparencia supone algo más, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, implica mostrar, implica dejar ver; simplemente es, como, el actuar de la Administración se deja ver a través de un cristal”* (Delpiazzo, 2008), es por esto que para dicho análisis, se revisará primero cuál es la relación existente entre la moral pública y la ética, para finalmente enlazar con la transparencia y la contratación pública.

Es importante resaltar que este análisis se realiza con el fin de evidenciar cuál fue la aplicación de dicho principio dentro de la contratación e implementación del Plan de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias, en el periodo de 2016 a 2019.

Como primera medida, se realizará una aproximación al concepto de moral visto desde la filosofía, seguido, se abordará la moral en relación con la política, en tercera instancia, se revisarán los nexos entre el concepto de política y las dinámicas de contratación, seguido a ello,

se establecerá la conexión entre quienes fungen como contratistas y la moral, por último, se brindarán unas breves conclusiones.

4.2 Sumario

4.1 Prelusión; 4.2 Sumario; 4.3 La moral; 4.3.1 La moral política; 4.3.1.1 Relación entre la política y la moral; 4.3.2 Contratación pública; 4.3.2.1 Relación de la moral con la contratación; 4.4. Principio de Transparencia: 4.4.1 Falta de aplicación del principio de transparencia. 4.4.2. Relación entre el principio de transparencia y la contratación estatal.

4.3 La moral

Para iniciar con la definición de moral, se recurre a lo sostenido por Immanuel Kant, en su obra Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres, allí sostiene el autor que:

“Todos los conceptos morales tienen su asiento y origen, completamente a priori, en la razón, y ello en la razón humana más vulgar tanto como en la más altamente especulativa; que no pueden ser abstraídos de ningún conocimiento empírico, el cual, por tanto, sería contingente; que en esa pureza de su origen reside su dignidad, la dignidad de servirnos de principios prácticos supremos; que siempre que añadimos algo empírico sustraemos otro tanto de su legítimo influjo y quitamos algo al valor ilimitado de las acciones; que no sólo la mayor necesidad exige, en sentido teórico, por lo que a la especulación interesa, sino que es de máxima importancia, en el sentido práctico, ir a buscar esos conceptos y leyes en la razón pura, ese conocimiento práctico puro, es decir, toda la facultad de la razón pura práctica exponerlos puros y sin mezcla, e incluso determinar la extensión de todo; mas no haciendo depender los principios de especial naturaleza de la razón humana, como lo permite la filosofía especulativa. (Kant, M. 2007. P 26).

Entonces, los principios morales deben ser inherentes al hombre, a su razón; no deben estar fuera sino dentro de cada persona; por tanto, no son empíricos, más bien, nacen de la dignidad del hombre, de los valores supremos y de su propio interior.

Kant afirma también, que para que algo sea bueno no es necesario simplemente que esté de acuerdo con leyes o premisas morales, sino que deber hacerse por la ley moral en sí misma, pues contrario a esto perderá toda su esencia:

“Porque lo que debe ser moralmente bueno no basta que sea conforme a la ley moral, sino que tiene que suceder por la ley moral; de lo contrario, esa conformidad será muy contingente e incierta, porque el fundamento inmoral producirá a veces acciones conformes a la ley, aun cuando más a menudo las produzca contrarias. Ahora bien; la ley moral, en su pureza y legítima esencia -que es lo que más importa en lo práctico-, no puede buscarse más que en una filosofía pura; esta metafísica deberá, pues, preceder, y sin ella no podrá haber filosofía moral ninguna, y aquella filosofía que mezcla esos principios puros con los empíricos no merece el nombre de filosofía -pues lo que precisamente distingue a ésta del conocimiento vulgar de la razón es que la filosofía expone en ciencias separadas lo que el conocimiento vulgar concibe solo mezclado y confundido-, y mucho menos aún el de filosofía moral, porque justamente con esa mezcla de los principios menoscaba la pureza de las costumbres y labora en contra de su propio fin”.(Kant, I. 2007. P 4).

Así mismo esta ley moral sólo se halla en la razón pura, ya que si se encuentra mezclada con lo empírico no podrá considerarse filosófico en cuanto tal, sino vulgar, pues según el pensamiento de Kant, el empirismo hace referencia a una actitud proclive donde siempre

predomina la necesidad natural, donde no se permite que se busque una causa, o lo que se denomina primer ser, que esté por fuera de la naturaleza, pues ésta afirma que es lo único que se conoce y la única que nos puede ofrecer información acerca de sus leyes y tal como se afirmó anteriormente, la moral es un conocimiento a priori, puro, y no puede buscarse en otro tipo de filosofía e incluso considera que estas mixturas confusas no se pueden llamar filosofía.

Afirma igualmente este autor, a propósito de los principios morales y la moral como tal, así como de los actos realizados conforme a ésta que:

“Una acción hecha por deber tiene su valor moral, no en el propósito que por medio de ella se quiere alcanzar, sino en la máxima por la cual ha sido resuelta; no depende, pues, de la realidad del objeto de la acción, sino meramente del principio del querer, según el cual ha sucedido la acción, prescindiendo de todos los objetos de la facultad del desear.

Por lo anteriormente dicho se ve con claridad que los propósitos que podamos tener al realizar las acciones, y los efectos de éstas, considerados como fines y motores de la voluntad, no pueden proporcionar a las acciones ningún valor absoluto y moral. ¿Dónde, pues, puede residir este valor, ya que no debe residir en la voluntad, en la relación con los efectos esperados? No puede residir sino en el principio de la voluntad, prescindiendo de los fines que puedan realizarse por medio de la acción; pues la voluntad, puesta entre su principio a priori, que es formal, y su resorte a posteriori, que es material, se encuentra, por decirlo así, en una encrucijada, y como ha de ser determinada por algo, tendrá que ser determinada por el principio formal del querer en general, cuando una acción sucede por deber, puesto que todo principio material le ha sido sustraído”.(Kant, I. 2007 pp 13-14)

Por tanto, siempre se encuentra que el fin último de las acciones debe ser por la moral y

no por medio de ella, y esta moral reside únicamente en el principio de la voluntad de la acción, sin tener en cuenta los fines a los cuales se puedan llegar por medio de esta, pues se entiende que esta voluntad se encuentra determinada por un principio a priori que es formal y uno a posteriori que es material, pero como tiene que ser definido por uno solo, debe predominar el principio formal pues como se afirmó anteriormente, para Kant, lo a posteriori o empírico, en este caso no le da un valor filosófico moral y por tanto no tendría sentido que la inclinación de la acción fuese por un principio material. Entonces, para Kant, “Todo ese llamado interés moral consiste exclusivamente en el respeto a la ley.” (Kant, I. 2017. P 15).

En cuanto a estos postulados, Habermas afirma insistentemente que la articulación conceptual de la “ética del discurso”, es algo que para la modernidad “ todo el mundo sabe”, es decir, que si alguien desea recurrir a esta con el fin de encontrar una orientación, el resultado será decepcionante, pues, en este sentido, las ciencias históricas y sociales pueden ilustrar al individuo mucho más, que el tipo de teoría moral, e indica que en este momento la situación del agente moral es muy distinta de lo que suponía Kant, pues como este supone en el imperativo categórico: “Obra de manera que puedas querer que la máxima que gobierna tu acción pueda convertirse en ley para todos los seres racionales” se podría clasificar como una respuesta material y por tanto empírica, puesto que los sujetos morales, disponen de una infinidad de máximas de acción que para la universalización, no tienen alternativa, porque dentro de este contexto, pueden representar el querer de todos, entonces Habermas acepta las ideas de Kant, pero rompe con este supuesto, ya que, si este fuese sostenible, tendría razón Hegel al afirmar que sólo en una “comunidad ética” moderna, el agente moral “kantiano” sabría qué hacer, pero ocurre entonces que este universalismo corre el riesgo de ser absorbido por una concepción de la “vida buena”, por tanto se perdería la interpretación formalista que propone Kant. (Redondo. en

Introducción de Habermas J. 1998 pp. 39-40).

4.3.1 La moral política

Ahora bien, con respecto a la moral política Max Weber afirma en su discurso: “La política como vocación” que la política se debe entender como: “La aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados, o dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen”, por tanto, quien hace política siempre aspira al poder como medio para conseguir ciertos fines, que, dependiendo del político, pueden ser idealistas o egoístas, o puede aspirar al poder con el fin de obtener prestigio y reconocimiento, entonces, sabiendo que el Estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, y su sostenimiento se da a través de la violencia legítima, pues es aquí donde los dominados aceptan la autoridad de los dominantes, legitimados por medio de la costumbre o “el eterno ayer”, por la gracia o carisma personal con la que extraordinariamente cuentan los políticos para que los seguidores entreguen toda la confianza a su “caudillo” y los provean de autoridad al igual que la que detentaron los profetas y los héroes, los jefes, los guerreros, los gobernantes y los elegidos, y finalmente, los legitima por medio de la legalidad, con la creencia en la validez de los preceptos legales y en una competencia objetiva que se funda en las normas creadas racionalmente, es decir, creyendo en el acatamiento de las obligaciones establecidas legalmente de todos aquellos que ostenten el título de servidores del Estado o sean titulares de poderes.

4.3.1.1 Relación entre la política y la moral

En concordancia con lo anterior y para relacionarlo la política con la moral, la dominación más importante es la entregada por el “carisma del caudillo”, pues es ahí donde se encuentra la vocación verdadera del político, es la máxima expresión de ésta, pues dicho carisma

le otorga el calificativo de ser “conductor de hombres”, donde éstos, no lo siguen por costumbre o por mandato, sino por mera convicción, y el mismo, si no es mezquino o presuntuoso, “vivirá para su obra”, pero es a su persona y a sus cualidades que se entrega su séquito. (Weber, M.1919. PP. 2,3).

Relacionando estos postulados con la teoría de Kant, el político debe ser un modelo de vida, para quien el fin de sus actos no sea la moral, sino que actúe por medio de esta, es decir, todo su obrar esté basado en esta teoría moral en que su sola vida sea un ejemplo.

Otra perspectiva es la manifestada por Habermas, quien afirma que, desde el punto de vista antropológico:

“La moral puede entenderse como un dispositivo que compensa la vulnerabilidad de que, por esa su propia estructura se ve aquejada la forma de la vida, de ahí que las morales hayan de resolver dos tareas a la vez: Han de hacer valer la intangibilidad del individuo exigiendo un igual respeto por la dignidad de todos y, al propio tiempo, han de proteger las relaciones intersubjetivas de reconocimiento recíproco por la que los individuos se mantienen como miembros de la comunidad, por tanto, todas las morales giran en torno a la idea de trato igual, solidaridad y bien común”. (Habermas, J. 1998. PP 49-50).

De acuerdo a lo anterior, el comportamiento de los políticos debe basarse en las ideas morales, donde se busque el beneficio para una mayoría, no en vano afirma Weber que existen dos formas de hacer política, “o se vive para la política, o se vive de la política”, aunque esta oposición no es del todo excluyente, ya que idealmente se debería hacer las dos cosas, pues quien vive para la política, “hace de ello su vida” en estricto sentido, o goza simplemente del poder, o alimenta su tranquilidad con la conciencia de haberle dado sentido a su vida, en tanto

que quien sólo vive de la política, la hace su fuente inagotable de ingresos y difícilmente le daría un sentido idealista de esta forma, por tanto el autor propone que la solución a esto es que quien haga política posea otros medios independientes de sustento y así la política se puede practicar como profesión principal, secundaria u ocasional, pero se debe tratar que el factor económico siempre quede excluido. (Weber, M. 1919. P 5).

4.3.2 Contratación pública

En cuanto a la definición de contrato, Habermas lo describe como la figura básica del derecho privado burgués, se refiere a que la autonomía para cerrar los contratos capacita a las personas jurídicas para generar derechos subjetivos, y en cuanto a la idea del contrato social, hace parte de una interpretación que justifica moralmente el poder ejercido en forma de derecho positivo, lo cual justifica la “dominación legal racional”, por tanto, dentro de un contrato establecido entre un individuo autónomo con otros individuos autónomos, sólo puede contener lo que razonablemente desee cada uno y satisfaga sus intereses, entonces, solo son aceptables las regulaciones que cuenten con el asentimiento libre de todos, por tanto, el derecho natural moderno es sustancialmente razón práctica, es decir, razón moral autónoma, la cual exige que haya distinción entre normas, principios justificatorios y procedimientos y constatar que estos cuenten con el asentimiento de todos, y como el contrato social pone en juego un procedimiento para la justificación de los órdenes políticos, quedando el derecho positivo sometido a los principios morales. (Habermas, J. 1998 PP 145-146).

Luego de esta reflexión se puede afirmar que dentro del marco de una contratación la característica más importante es que de acuerdo a la autonomía de los individuos, los contratos deben ser libres, consentidos, y por supuesto favorecer a las dos partes.

Teniendo en cuenta estas concepciones se puede establecer que cuando dentro de la actividad política se realizan actividades de contratación, deben hacerse concebidas desde la moral y asegurándose que ninguna de las partes se vea afectadas, que exista beneficio mutuo, que las actuaciones se hagan conforme a una moral, a una razón pura, siendo esta el fin de todos los procedimientos, guardando siempre el político las características que afirma Weber para la actividad política:

“Pasión, sentido de la responsabilidad y medida. Pasión en el sentido de “positividad”, de entrega apasionada a una “causa”, al dios o al demonio que la gobierna. (...) medida vista como la capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas”. (Weber, M. 1919.P. 20).

Para concluir, después de estas reflexiones se puede afirmar que la política y todas las actividades que de ella se desprenden deben tener un directo vínculo con la moral, buscando siempre el bien común y luchando diariamente por no caer en actuaciones contrarias a estas leyes o premisas morales, tal como Weber afirma en su discurso:

“Por esto el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida frente a sí mismo (...) La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida”. (Weber, M. 1919 pp 20 y 26).

En definitiva, “La moral no solo debe servir para la solución parcial de los conflictos de acción, sino la puesta en práctica de los programas políticos” (Habermas, J. 1998. P. 167).

4.3.2.1 Relación de la moral con la contratación

Para relacionar el concepto de la moral con la contratación del Estado se hará referencia primero a la moral pública siguiendo con las nociones de contratación.

El concepto de moral pública, según Rojas, C. (s. f), en su escrito, *Liberalismo*, “*moral pública y jurisprudencia, Liberalismo en Colombia*, quien toma el concepto acuñado por Legarre para definir moral pública como: “*El conjunto de manifestaciones del recto obrar de los miembros de una comunidad que más inmediatamente repercute en la esfera pública, contribuyendo a formar la “ecología moral” de dicha comunidad*”

A pesar de esta definición, el problema real es la forma de regular el obrar recto de los miembros de la comunidad, así como las repercusiones sociales y saber especialmente cuál es el papel que debe cumplir el Estado dentro de la regulación y el cuidado de la moral pública, lo cual depende del enfoque que tenga dicho Estado.

Cuando se encuentra un Estado con visión conservadora este concepto se convierte en perfeccionismo y defiende la postura donde el Estado puede exigir a sus ciudadanos obligaciones morales con el fin de proteger la sociedad y sus individuos, esta se puede considerar una corriente heredada por Aristóteles y Santo Tomás de Aquino según los cuales la política existe para que los miembros de la comunidad alcancen la vida buena en la virtud.

Uno de los exponentes de esta definición es Robert P George, quien es citado por este autor y quien explica que la legislación moral no regula al gobierno sino el comportamiento de los individuos que residen dentro de este, y defiende la protección de la moral pública relacionándola con la salud pública, y compara el consumo de pornografía con el consumo de sustancias y afirma que, ambos casos son comportamientos individuales indeseables y por tanto el Estado los debe regular para proteger la moral de la sociedad.

Esta visión que se cataloga como conservadora y se puede interpretar como uno de los términos usados por Dworkin: “*la moral de la mayoría*” que es el caso de la Corte Constitucional de Colombia. (Rojas, C. s.f)

En cuanto a la postura liberal escéptica relacionada con la moral pública, se refiere a una posición totalmente neutral y rechaza el argumento de moral en la deliberación y las decisiones públicas.

En este sentido Rawls afirma que una justificación formal del principio liberal debe tener una distinción nítida entre principios de justicia y concepciones del bien, es decir, la justicia debe ser imparcial independientemente de la concepción particular que se tenga del bien. Quienes abordan este concepto para resolver los problemas, están dispuestos a renunciar a criterios morales para hacerlo. (Rojas, C. s.f)

En cuanto al liberalismo ético que defiende Joseph Paz, el cual sí tiene bases morales, en donde se rechaza un Estado que se identifique con una moral particular y también la neutralidad moral.

Dworkin presenta una perspectiva a esta, buscando una concepción de bien que fundamentado en ideas políticas liberales: “*Presentan una moral que no es de máximos y que no responde a un modelo de vida buena defendido desde el Estado, sino a unos contenidos morales que permiten la vida armónica en comunidades éticamente plurales.*” (Rojas, C. s.f).

En cuanto a la posición de la Corte Constitucional relacionada con el concepto de moral pública, esta emite un concepto en la sentencia C-224 de 1994, así: “Hay siempre una moral social, que es la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia. Entendida así, la moral no es individual: lo individual es la valoración que cada uno hace de sus actos en relación con la moral social.”

Afirma también la Corte Constitucional que: “el ordenamiento jurídico en general y en especial el colombiano, están fundados sobre un concepto de "moral pública", representada en el derecho natural a través de conceptos como la libertad y la dignidad. (...) es válido que una norma exija que la costumbre se adecúe a la moral, pero a una moral "pública" y universal de los ciudadanos, no la personalísima de cada individuo.”,(Sentencia 224 de 1994); Siendo esta corriente más conservadora ya que se basa en el interés de todas las personas.

Con la sentencia C-404 de 1998, se encontró una definición más liberalista, donde se afirma:

“Norma jurídica que persiga exclusivamente la defensa de un principio de moral pública debe estar sometida a un juicio estricto de proporcionalidad (...) En consecuencia, sólo si la finalidad corresponde verdaderamente a un principio de moralidad pública y, si es útil, necesaria y estrictamente proporcionada respecto de tal finalidad podrá resultar ajustada a la Constitución.

La Corte Constitucional también define la moral pública como:

“(...)aquella que racionalmente resulta necesario mantener para armonizar proyectos individuales de vida que, pese a ser absolutamente contradictorios, resultan compatibles con una democracia constitucional y que, adicionalmente, es indispensable para conjugar la libertad individual con la responsabilidad y la solidaridad que hacen posible este modelo constitucional. En este sentido, la moralidad pública articula en el plano secular un modo de ser y de actuar que no puede soslayar la persona, portadora de derechos, que es, al mismo tiempo, sujeto individual y miembro de una comunidad.”(Sentencia C 404 de 1998)

La Corte ha sido enfática al señalar que la moral adoptada por la Constitución de 1991 se

refiere a una moral social, pública o administrativa, (...) [La cual] está desprovista de cualquier connotación puramente religiosa en la medida en que la Carta Política consagra la libertad de conciencia que no se restringe a las creencias en ese campo. Y la Corte Constitucional define la moral social como: *“la que prevalece en cada pueblo en su propia circunstancia”* (Sentencia C - 958 2014).

Es de dominio público que, en Colombia, la corrupción está presente en las entidades del Estado, la cual permea diversas actividades, no siendo ajena a esta la contratación de los Planes de Alimentación Escolar.

Conforme a esta información, Transparencia por Colombia realizó un análisis de los hechos de corrupción que ocurrieron entre los años 2016 y 2018 y encontró que la mitad de los funcionarios regionales electos para el periodo 2016-2019 estarían inmersos en actividades de corrupción, siendo los más afectados los sectores de educación, infraestructura y transporte, y salud.

La corrupción en Colombia es considerada como un fenómeno sistémico y estructural, presente en todos los ámbitos de gestión, nacional, departamental y municipal, y con estos hechos se agreden los derechos sociales, económicos y culturales los cuales en este sentido son los más afectados por la corrupción, seguidos por los fundamentales, civiles y políticos, y, por último, los colectivos y del medioambiente.

Con el fin de proteger la moralidad pública en el concepto otorgado por la Corte Constitucional conforme a la jurisprudencia, se han dictado las disposiciones relacionadas con el actuar de quienes intervengan en contratación estatal, actuar que se debe desarrollar conforme a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Igualmente, se deben aplicar las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo. (Ley 80 1993 art. 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Concordante con la Ley 1150 de 2007, ART. 2, Núm. 4.)

Para complementar este sustento se tiene que la función administrativa debe encontrarse al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad,(...). Constitución Política Art 209).

Por tanto, la moralidad pública se concibe como un elemento adicional en la constitucionalización de los derechos de los ciudadanos, es fuente de limitaciones constitucionales, por cuanto permite al Estado imponer restricciones con el fin de tener armonía en los proyectos diferentes a la democracia, está compuesta por los principios que se encuentran en relación de conexidad necesaria con la idea de Estado Social y democrático de derecho, los cuales son, entre otros: dignidad humana, la búsqueda de la paz, el pluralismo y la tolerancia.

Entonces, frente a la vaguedad del concepto de moral pública y ausencia de fuentes normativas, y de cara a un conflicto relacionado con esto, se debe aplicar siempre un estricto test de proporcionalidad. (Sentencia T 301 2004).

Para entender la moralidad pública como la primacía del interés general, se encuentra que, la distinción entre normas, principios justificatorios y procedimientos deben contar con el asentimiento de todos, y como el contrato social pone en juego un procedimiento para la

justificación de los órdenes políticos, quedando el derecho positivo sometido a los principios morales. (Habermas, J. 1998 PP 145-146).

A pesar de que para los intervinientes en las contrataciones la moralidad pública no es relevante, pues no la consideran una obligación o deber, y así mismo dejan sus intereses personales o particulares por encima de los generales, es la manera como debería actuar la administración, ceñida a la constitución, pero de acuerdo a los hechos de corrupción mencionados anteriormente y los derechos que se agreden de las actuaciones de estos servidores se podría pensar que los conceptos de moralidad son ajenos a estos cuando realizan contrataciones estatales.

Respecto a esto se puede afirmar que, los servidores que no tienen en cuenta lo formulado por Max Weber en su discurso “la política como vocación” donde sostiene que:

“Las actividades estatales deben tener pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. Pasión en el sentido de “positividad”, de entrega apasionada a una “causa”, al dios o al demonio que la gobierna. (...) mesura vista como la capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas”.

(Weber, M. 1919.P. 20)

Cuando finalmente como dice Kant, “Todo ese llamado interés moral consiste exclusivamente en el respeto a la ley.” (Kant, I. 2017. P 15).

De acuerdo a estas premisas se ha encontrado que el actuar de los servidores estatales o de los intervinientes en las contrataciones no se ciñe a lo proferido tanto por la doctrina como por

la Corte con la moralidad pública, pues los hechos buscan cuidar del interés general, ni se ajusta a como afirma Dworkin, a la moral de la mayoría, sino que gracias a que se ha dejado permear por la corrupción, son pocos los beneficiados con estas contrataciones y generalmente son los mismos servidores quienes se quedan con las mejores prebendas a merced del interés de los bienes de los ciudadanos.

4.4. Principio de Transparencia

Continuando con el análisis del principio de transparencia, se puede afirmar que la moral pública es la base fundamental para aplicar el mismo en la contratación estatal, pues el manejo de los recursos públicos se encuentra en cabeza tanto de los funcionarios como de los contratistas que se ven involucrados.

La definición del principio de transparencia fue planteada por el Dr. Carlos Delpiazzo, en la cual tuvo en cuenta no sólo la dimensión conceptual de dicho principio sino una definición más holística, en la cual afirma que: “el principio de transparencia supone algo más, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, implica mostrar, implica dejar ver; simplemente es, como, el actuar de la Administración se deja ver a través de un cristal” (Delpiazzo, 2008).

Siendo esta definición la que despliega la inquietud acerca de cómo es manejada la contratación estatal desde el momento de la licitación hasta la adjudicación del contrato que llevará a cabo el objeto del Plan de Alimentación Escolar.

Si bien es cierto en las licitaciones establecidas por el Estado se solicitan diversos requisitos indispensables con el fin de que la presentación de los oferentes, sea clara y correcta al

momento de posicionarse como posibles contratistas del Estado; sin embargo, y como es conocido en muchos de los casos entre las relaciones contractuales del Estado y particulares, a pesar de la exigencia de las pautas para contratar, la corrupción permea las relaciones comerciales, y en el momento de la adjudicación no se tiene en cuenta el cumplimiento de todas las exigencias sino que prima el nepotismo, sin importar si se incrementan los costos o se desmejoran las condiciones para los beneficiarios de los contratos, en el caso del plan de alimentación escolar, los niños y jóvenes estudiantes.

Es de amplio conocimiento que la ausencia de aplicación del principio de transparencia en la contratación pública termina siendo una pieza clave para que la corrupción se apodere de los contratos y tanto como los servidores como los contratistas terminen apropiándose del erario público.

Por lo cual es indispensable adoptar medidas de fondo con el fin de valorar si efectivamente se está realizando la aplicación del Principio de Transparencia, con la finalidad de adjudicar los contratos a quienes en realidad cumplan a cabalidad y realmente los requisitos exigidos, brinden las garantías de cumplimiento y lo más importante que puedan entregar de manera satisfactoria todos los beneficios a la comunidad educativa.

El objetivo de la aplicación efectiva del principio de transparencia es evitar que la corrupción afecte las relaciones contractuales del Estado, pues no es de olvidar, que el Estado Social de Derecho en Colombia debe proveer a sus habitantes condiciones mínimas de educación, salud, alimentación y más aún cuando los beneficiarios de estos programas son menores de edad.

Ahora bien, se debe desentrañar el porqué de la importancia del principio de transparencia y cómo trae consigo una característica propia y es el hecho de ver algo, sin

obstáculos, que para este caso es la forma en la cual se deben conceder los contratos de alimentación escolar PAE, para las instituciones públicas en la ciudad de Cartagena de Indias.

El principio de Transparencia está asociado al sector público, debido al manejo de recursos que se proporcionan en cada contratación concedida, la finalidad de la aplicación de este principio es prevenir y reprimir la corrupción. (Delpiazzo, 2008).

Siguiendo esta misma línea, el Congreso colombiano decretó mediante la **Ley 80 de 1993** “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” (Ley 80 de 1993), en la cual se define cuáles son los requisitos que deben darse para contratar con el Estado, y establece en su artículo 24, el Principio de Transparencia, formulando cómo debe configurarse la contratación estatal claramente, sin embargo, y como se evidencia en la reglamentación, hacen falta mecanismos de prevención que evalúen desde el inicio de la licitación y hasta la entrega final del objeto del contrato.

En concordancia con lo anterior, hay que resaltar que el principio de transparencia es fundamental para el régimen de contratación de las entidades estatales y respecto a esta afirmación, Robert Alexy en su obra Teoría de los Derechos Fundamentales, establece una concepción de la palabra principio, en donde afirma que :

“Es un mandato de optimización en sentido amplio, que está caracterizado por el hecho que puedan ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas, abarcando permisiones y prohibiciones”. (Alexy, R. 1997)

Precisando igualmente, que los principios tienen una característica especial frente a la normatividad que establece el Estado, en cualquier ámbito del Derecho, pues los principios son aquellos “*soportes estructurales del sistema jurídico*” (Delpiazzo, La buena administración

como imperativo ético para administradores y administrados, 2014), y que generan una conexidad entre estos y la seguridad jurídica efectiva; los principios son aspectos que buscan establecer interpretaciones de validez frente a la composición de la legislación.

Esto no solo demuestra la importancia del principio de transparencia, sino la conexidad que tiene con otros principios generando un tipo de llave donde ninguno es más importante que el otro, sino que simplemente logran ensamblarse para hacer funcionar el ordenamiento jurídico colombiano.

De acuerdo a la Ley 80 de 1993, el principio de Transparencia es el pilar de la contratación estatal, pero se complementa con el principio de economía, de responsabilidad, de buena administración, etc., de allí que sea tan importante conocer el alcance que tiene la Transparencia en la normatividad colombiana.

Con respecto a esta afirmación, la Contraloría General de la República, realiza informes anuales, y es allí, donde se evidencian, si existen o no irregularidades en la contratación e implementación de los mismos.

4.4.1 Falta de aplicación del principio de transparencia

Para el caso del Plan de Alimentación Escolar en Cartagena en el año 2016, la Contraloría no logró prevenir con sus intervenciones el desfalco efectuado por los contratistas de este programa, por el contrario, los representantes del gobierno en Cartagena, hicieron uso del Recurso de Emergencia Manifiesta, aumentando aún más la corrupción frente a los recursos destinados a disminuir el hambre en los estudiantes de las instituciones públicas de la ciudad.

La Contraloría General de la República, realiza su seguimiento después de adjudicada la contratación y esto, debido a las fallas que se muestran en la prestación de dicho servicio, pero no es una medida muy eficaz, pues cuando se investiga ya está consumado el daño, y se realizan

las debidas medidas disciplinarias, pero no se aplican procesos de prevención, situación en la cual la contratación estatal sería mucho más eficaz y el Principio de Transparencia, sería efectivo.

4.4.2. Relación entre el principio de transparencia y la contratación estatal

La conexión entre el Principio de Transparencia y la contratación estatal, posee vínculos inherentes con el Principio de Buena Administración, que para el Dr. Delpiazzo, significa “Hacer bien las cosas, tanto la correcta determinación de fines como la adecuada selección de medios para alcanzarlos” (Delpiazzo, La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados, 2014), por ello, los habitantes de la ciudad de Cartagena, siendo los beneficiarios de la adjudicación de la contratación, tienen el derecho, el deber y la obligación de determinar, si la Administración Pública está realizando de manera efectiva y asertiva sus funciones, siempre en la búsqueda de cumplir lo que se denomina como bien común y que es por lo que el Estado debe cerciorarse se lleve a cabo.

Con respecto a esta premisa, es responsabilidad de los veedores, que finalmente son quienes buscan mediante el ejercicio de sus funciones, evitar que la corrupción afecte las relaciones contractuales del Estado y particulares, esto con el objetivo de neutralizar dichas conductas, aplicando lo que indica Delpiazzo:

“a las indicadas causas de transformación, la neutralización de la conductas reñidas con la justicia en su más amplio sentido, reaccionando frente a los riesgos de prácticas corruptas en materia de selección de contratistas y ejecución de los contratos celebrados por la Administración a través de una revalorización de la transparencia”. (Delpiazzo, Caracteres e Innovaciones en la Contratación Administrativa, 2003).

Es por ello que el principio de Buena Administración y el de Transparencia son configurados como principios generales de la contratación pública, donde se busca ser valorados más que jurídicamente como de valor ético o de moral pública, determinando una limitación de la aplicación de las normas frente a los aspectos específicos que se han proyectado en la prestación de servicios mediante las licitaciones concedidas.

En concordancia a lo anterior, se establece que el Principio de Transparencia es mucho más que un principio general del derecho, es mucho más, que el hacer correctamente las cosas, es aquel que se enfoca en establecer una base para cada Institución, especificando la manera propia de llevar a cabo el cumplimiento correcto de sus funciones, evitando que procesos llevados a cabo por parte del Estado se encuentren permeados por trampas, mentiras, beneficios propios y corrupción. Pues, si bien es cierto, son las instituciones las que establecen los requisitos, normatividad y aplicabilidad de todos los actos que se llevan a cabo, no se debe dejar de lado que son individuos los que comprometen los recursos del Estado destinados al cumplimiento de las diferentes necesidades nacionales, por tanto, son estos últimos lo que deben aplicar su ética, frente a cualquier tipo de tema para este caso del Estado y velar porque sean efectivamente aplicadas las normas que el legislador decreto para el excelente funcionamiento del Estado.

Contrario a estos presupuestos se ha notado múltiples casos de corrupción dentro de la contratación estatal de los programas de alimentación escolar, con respecto a esto, de acuerdo al boletín No. 23972 fechado el 29 de agosto de 2018 registrado por la Fiscalía General de la Nación, se adelantaron investigaciones por corrupción referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE, en más de 13 departamentos del País incluyendo todas las regiones desde la Costa Caribe hasta el Amazonas, demostrando que se trata de un problema de magnitud

nacional, además mediante estas investigaciones fueron capturadas más de 50 personas entre estos el Alcalde electo de Ciénaga – Magdalena de la época, y contando con que aún continúan las investigaciones, es definitivamente preocupante la titularidad de los mandatarios en este tipo de delitos y como utilizan sus cargos para saquear el erario Estatal definido para estos conceptos (Fiscalía General de la Nación, 2018).

Otro de los casos de corrupción se demuestra en el informe estadístico desarrollado por “Transparencia por Colombia” para los años 2016 - 2017, refleja altas cifras de autoridades involucradas en actos de corrupción, y peor aún que quienes incurren en estas actividades ilícitas suelen ser mandatarios como alcaldes, Concejales y Gobernadores. El Monitor Ciudadano De La Corrupción (MCC) también entregó informes que indicaban que para el 2016 (Corporación Transparencia por Colombia, 2019), los casos asociados a la corrupción involucran autoridades electas, indicando que la crisis institucional pública que atravesaba Cartagena desde 2016, guardaba una estrecha relación con el exalcalde Manuel Vicente Duque (2016-2017), la ex-contralora distrital Nubia Fontalvo y a varios concejales de la ciudad que ejercieron sus funciones en el periodo 2016-2019, quienes para agosto de 2018 obtuvieron su libertad por vencimiento de términos, demostrando que la institucionalidad colombiana debe replantear la manera de enfrentar y solucionar las falencias que pueden encontrarse en el sistema legal colombiano.

Definitivamente, el problema en la aplicación de la Transparencia, es la generación de la corrupción por parte de los servidores públicos y la falta de previsión por parte del organismo encargado para verificar lo sucedido antes de que los hechos sean consumados.

La corrupción en la contratación pública entra a operar cuando los funcionarios no aplican las normas sobre la materia, cuando se omite darle aplicabilidad a los principios

constitucionales y de contratación pública por razones personales o afectivas y principalmente por razones económicas y los funcionarios no velan por un interés general sino particular olvidando y dejando a un lado el fin para el cual se les encomendó ese cargo, en este orden de ideas, la corrupción se da en materia de contratación estatal por la omisión del principio de selección objetiva (Bautista , 2017)

Con respecto a la prevención, el Congreso, estableció la ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”* (Congreso de la República de Colombia, 2011), pero el organismo respectivo debe velar porque estos mecanismos se adapten a las situaciones como medidas de prevención, adicional en su Título III, “Medidas Disciplinarias Para La Lucha Contra La Corrupción”, establece mecanismos para coaccionar a los servidores públicos y a los particulares, con el objetivo de evitar actos corruptos, sin embargo, a pesar de esto, se siguen presentando.

Este foco de corrupción derivó en un desvío de los fondos del Programa de Alimentación Escolar PAE, y la gravedad se concluye en falla del servicio, los dineros perdidos, vulneración de derechos fundamentales de menores de edad y completo abandono del Estado para evitar que esta problemática continúe sucediendo.

Lo expuesto formula un panorama general de la contratación, la respuesta del Estado frente al problema establecido y como se encuentra la realidad de la nación, aseverando que, dentro de la contratación estatal, la problemática principal no se origina por la falta de aplicación de los principios propios que el legislador estableció, sino como los funcionarios pasan sobre dichas estipulaciones, generando la inexistencia de los mismos y concibiendo desconfianza al interior de la sociedad.

5. Capítulo III

Análisis de la implementación del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias

5.1 Prelusión

Conforme al análisis del Programa de Alimentación Escolar en cuanto a su implementación, será visibilizada la población beneficiada que para el caso en concreto son niños, niñas y adolescentes en edad escolar que asisten a colegios públicos de la Ciudad de Cartagena en condición de vulnerabilidad, y que, por tanto, deben acceder al programa PAE.

Se realizó un análisis de la cobertura del servicio en la Ciudad de Cartagena, verificando la tasa de niños, niñas y adolescentes que se encontraban matriculados, cuántos tuvieron deserción escolar y cuál fue el balance general de la prestación de servicios de los operadores en el período de 2016 a 2019.

La investigación evidenció mediante casos específicos que la prestación del servicios de varios de los operadores contratados en la ciudad de Cartagena, no tuvieron cumplimiento del objeto del contrato y con ello, fueron en contravía del principio de transparencia y de la normatividad aplicada a la contratación estatal, mediante el complemento de la Ley 80 de 1993, Ley 1508 de 2012 y la Ley 1892 de 2018.

Sumario: 5.1. Prelusión. 5.2. Sumario. 5.3. Población a la que va dirigida el Programa de Alimentación Escolar 5.3.1 Análisis Demográfico y Geográfico de la ciudad de Cartagena de Indias 5.3.2 Análisis Geográfico 5.4. Balance de la gestión de los operadores del periodo 2016-2019. 5.4.1 Hallazgos de la Contraloría en las contrataciones del Programa de Alimentación Escolar; 5.5 Complemento normativo; 5.6. Casos mediáticos de corrupción del Programa de

Alimentación Escolar en la Ciudad de Cartagena durante este periodo

5.2 Población a la que va dirigida el Programa de Alimentación Escolar

Siendo dirigido para la ciudad de Cartagena de Indias, se presentará un sintético análisis de la población de la ciudad a la cual está dirigida la alimentación a partir del periodo de estudio.

5.3.1 Análisis Demográfico y Geográfico de la ciudad de Cartagena de Indias

Según la proyección del DANE, para el 2016 Cartagena tendría 1.013.375 habitantes, de los cuales 69% viven en estratos 1 y 2. También se encontró aumento de la pobreza y de la pobreza monetaria extrema, lo cual evidencia la vulnerabilidad de la población cartagenera a la que cambios en la inflación, poder adquisitivo y finalización de obras de construcción de Reficar, afectaron su economía y bienestar. ^[1]

“A pesar de que la incidencia de la pobreza monetaria se ha mantenido una reducción gradual en los últimos cinco años, Cartagena se encuentra por encima del promedio de las principales 13 ciudades (y áreas metropolitanas)” ^[2]

En cuanto a la cobertura escolar se encuentra una cobertura bruta que se entiende como el número de cupos disponibles que ofrecen las instituciones académicas donde Cartagena muestra un 107% de cobertura, que se traduce en una oferta excesiva de cupos en comparación con la población escolar existente.

Para la Cobertura Neta sin Extra-Edad que representa la cantidad de dinero que dispone el Estado por cada estudiante matriculado, y sólo se expone la población en edad escolar. Donde Cartagena muestra desde el 2013 un margen del 75%, lo cual demuestra que son preocupante los índices de cobertura de educación, ya que a nivel nacional ciudades como Manizales, Medellín o Bogotá mantienen las coberturas por encima de 90%. Entonces,

“En ese sentido el sistema educativo en Cartagena está siendo ineficiente, está

perdiendo dinero y no está logrando captar la población en edad escolar para que se matricule y se queden en el colegio y en términos de calidad educativa, Cartagena no supera el promedio nacional en áreas como lenguaje, matemáticas, ciencias naturales. Ningún colegio oficial alcanzó la categoría A+ en las pruebas las pruebas Saber Pro y solamente el 25% de las instituciones privadas lograron un nivel avanzado.”^[3]

En cuanto al cubrimiento escolar, disminuyó levemente el número de niños, niñas y jóvenes por fuera del sistema educativo, para el año 2015 con 10.637 y para el año 2016 con 10.568.

Para el cubrimiento de los niños y niñas en edad escolar se encuentra que en el año 2016 se matricularon 1.115 estudiantes más en el nivel de media que en 2015. Esto se explica porque la SED realizó el esfuerzo de articular la educación media con la educación superior, lo que hace más atractivo el sistema, sin embargo, las cifras de deserción continúan siendo preocupantes.

Esto se evidencia en el Gráfico 1:



Gráfico 1 Niños Matriculados

De acuerdo al informe de Cartagena cómo vamos, la tasa de deserción escolar (Gráfico 2) aumentó en el año 2016 para el nivel de preescolar y básica secundaria, es decir que no se están logrando las metas de educación.

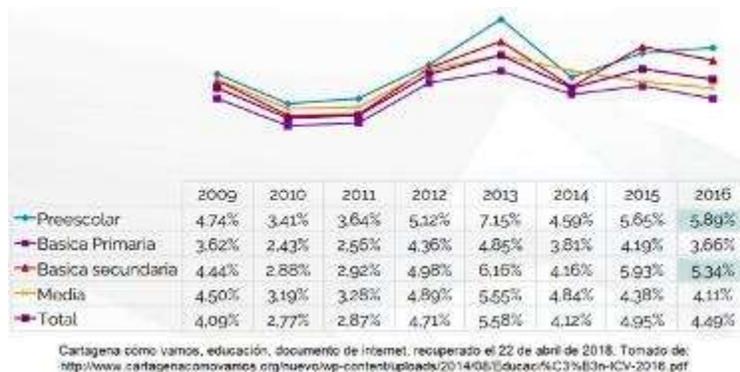


Gráfico 2 Tasa de Deserción

También se evidenció en este informe que El 27% (4.520) de los niños y niñas con 5 años NO se registraron en el sistema educativo en Preescolar y El 43,2% (15.620) de los jóvenes entre 15 y 16 años NO se registraron en el sistema educativo en Media y El 48,9% (18.098) de los Jóvenes entre 15 y 16 años NO estaban en los grados 10º y 11º. [4]

5.3.2 Análisis Geográfico

Cartagena de Indias, es llamada de forma oficial, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, es la capital del departamento de Bolívar, fue fundada por Pedro de Heredia el 1º de junio de 1533, desde el año 1991 Cartagena es un Distrito Turístico y Cultural, esta ciudad se encuentra a orillas del mar Caribe. Desde el siglo XVI y durante toda la época virreinal española, Cartagena de Indias se convirtió en uno de los puertos más importantes de América, desde allí nace la mayor parte de su patrimonio artístico y cultural. Su independencia fue declarada el 11 de noviembre de 1811. Ha sido asociada la historia pirata, ya que se presentaron numerosos ataques de piratas europeos, que saquearon la ciudad en la época de administración española, por lo cual se convirtió en la ciudad más reforzada de América del Sur y del Caribe, arquitectura que se conserva y que atrae un gran aforo turístico. [5]

El Distrito Cultural y Turístico de Cartagena de Indias, fue instaurado mediante el **Acto Legislativo N.º 1 de 1987**. Dos años antes, en 1985, había sido declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO. Tiene una extensión de 609.1 Km.

“El Distrito de Cartagena de Indias está localizado al norte de Colombia, sobre el Mar Caribe dentro de las coordenadas 10° 26’ de latitud norte y 75° 33’ de longitud oeste. Es la capital del Departamento de Bolívar, se encuentra a una distancia aérea de 600 kilómetros y por carretera de 1.204 Km. De Bogotá.

El territorio Distrital está compuesto por una serie de islas, penínsulas y cuerpos interiores de agua, que conforman el área insular y un área continental. Estas condiciones y la presencia de los cuerpos de agua hacen de Cartagena una ciudad con características morfológicas especiales y un hermoso paisaje natural, pero al mismo tiempo lo constituyen en un sistema de gran fragilidad ambiental.”

De acuerdo al anterior análisis poblacional, se tiene que las tasas de deserción escolar van aumentando paulatinamente en las etapas de primaria y secundaria, lo cual se relaciona con las pocas oportunidades económicas que tienen las familias, así como un gran número de población vulnerable.

A continuación, se describirán los actores que intervienen en el desarrollo del PAE y las falencias encontradas en la ejecución de los contratos del periodo de estudio.

5.4 Balance de la gestión de los operadores del periodo 2016-2019

Durante el año 2016, el operador que brindó el servicio de alimentación a los estudiantes fue la “Fundación Red colombiana de comercialización y desarrollo comunitario-REDCOM (operador 13 abril al 13 de julio de 2016), la cual se define así:

“Somos una fundación sin ánimo de lucro, que hace 15 años desarrolla

actividades encaminadas a fortalecer procesos organizativos, de producción, transformación y comercialización comunitaria en sectores rurales y urbanos marginales.”

“Promovemos alternativas de desarrollo humano sostenible con la vivencia de valores de la comercialización, finanzas y economía solidaria, así como la implementación de procesos de participación comunitaria, enfoque poblacional, diferencial y derechos.”

“Actualmente, también desarrollamos actividades dirigidas a la primera infancia, el bienestar de las mujeres, las familias y sus hogares, y a la población escolar en temas como el cuidado y la alimentación.”^[5]

Esta entidad fue operador del programa de alimentación escolar en Cartagena entre el 13 abril al 13 de julio de 2016 por medio del contrato UM-PAE-01-2016 según proceso de contratación directa (ley 1150 de 2007) por urgencia manifiesta declarada por el alcalde del momento, Manuel Vicente Duque.

El objeto del contrato fue: “suministro, preparación y distribución diaria, de complemento alimentario jornada de la mañana servidos en sitio de consumo, raciones industrializadas y almuerzos servidos en sitio de consumo a los escolares matriculados en las instituciones educativas oficiales y de matrícula contratada del distrito de Cartagena y sus corregimientos, dentro del programa de alimentación escolar PAE”^[6].

El valor del contrato fue de \$8.427.924.090 pesos colombiano, con representación legal de Gladis Amada Muñoz Bravo NIT de persona jurídica no. 814003006-0.

Vencido este contrato se inicia con el Consorcio Proescolares 2016 (operador 5 agosto al 24 diciembre de 2016) el cual era conformado por cooseheroica y la fundación impacto social,

operador del programa de alimentación escolar según contrato 052-2016 mediante proceso número lic-pub-006-2016 que tiene como objeto “prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados, registrados en el sistema de matrícula SIMAT, como estudiantes oficiales en la ciudad de Cartagena de indias, acorde a los lineamientos técnico administrativos y estándares del programa de alimentación escolar -PAE.” Por valor inicial de \$ 15.831.468.135 y el 29 de diciembre se le realiza una adición por \$ 7.886.489.492 millones de pesos, con el propósito de garantizar el suministro de alimentos durante al menos 27 días del calendario escolar de 2017, para un total de \$ 23.717.957.62 la representación legal del consorcio era asumida por Sandra Milena Mercado Santoya; Nit de persona natural no. 9009962109[7].

Con respecto a esta contratación y luego de investigaciones realizadas por la Contraloría General se descubre que el consorcio fue conformado algunos días antes de la adjudicación del contrato por la Fundación Impacto Social y la Cooperativa de Suministros de Alimentos de Colombia, la cual tenía como razón social “Cooseheroica”, un tradicional prestador de estos servicios del PAE y se vio envuelta con investigaciones de la contraloría a finales de 2015.

Para el año 2017, específicamente en el mes de mayo exalcalde Manuel Vicente Duque firmó un contrato por \$15.412 millones con el Consorcio Nutrición Escolar para la ejecución del PAE en un plazo entre 47 y 63 días calendario, del cual se sabe que lo conformaban las mismas entidades del consorcio Proescolares del 2016 y cambió su nombre a Nutrición Escolar, el nuevo contrato fue adjudicado el 25 de abril de 2017 para la distribución de 32.736 raciones diarias.

Finalizado este contrato, no se ejecutó durante el resto del año el PAE, pues en la administración de Sergio Londoño Zurek no realizaron los trámites a tiempo por lo cual no se

prestó el servicio.

Para el periodo de 2018, la alcaldesa Yolanda Wong Baldiris tampoco realizó una gestión óptima para la implementación del programa de alimentación para los escolares, pues fue solo hasta el mes de agosto que se empezó a ejecutar, luego de 26 semanas de haberse iniciado el calendario lectivo.

En esta ocasión Mercado de Compras Públicas de la Bolsa Mercantil de Colombia designó para esta labor a la Unión Temporal PAE Cartagena 2018 representada por COMIAGRO S. A, una entidad de carácter privado creada en 1993 y que tienes presencia en Manizales, Bogotá, Medellín e Itagüí, el contrato se firmó por 18.691 millones 595 mil 952 pesos, cubrió 90.925 raciones diarias: 10.920 almuerzos de jornada única, 3.779 ración industrializada para la jornada única de los establecimientos oficiales del Distrito. Otras 38.077 raciones de almuerzos y 38.149 raciones industrializadas para la jornada regular hasta el 29 de marzo de 2019.

Finalmente, para el año de 2019, luego de la declaración como desierto de tres procesos de adjudicación, en el segundo semestre se contrató a la Unión Temporal Nuevo Amanecer para prestar el servicio durante 63 días de calendario escolar, en contrato se cerró por un valor de \$16.519.000.000 de pesos, esta unión temporal tenía como representante a la firma bogotana ‘sociedad comisionista de bolsa Reyca Corredores’.

La legislación vigente determina que las funciones de los operadores son entre otras: Operar el PAE, de acuerdo a los lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Ministerio de Educación y Socializar el PAE”

5.5 Hallazgos de la Contraloría en las contrataciones del Programa de Alimentación Escolar

A continuación, se describirán los hallazgos encontrados en los diferentes informes de los entes de control, es así como, con respecto al año 2016, la Contraloría General de la Nación, emite su “Informe de Auditoría de Incumplimiento, en el Recurso de Sistema General de Participaciones y Recursos para el Programa de Alimentación Escolar en el Distrito de Cartagena de Indias con vigencia 2016”, en el apartado de alimentación escolar se resalta que:

El Distrito de Cartagena de Indias con respecto al Programa de Alimentación Escolar para el año de 2016, incurrió en una “ineficiencia e ineficaz administración de los recursos destinados a dicha estrategia, debido a que se encontró incumplimiento del deber de planeación y al seguimiento y control en la ejecución del contrato llevado por el ente territorial”

Otro de los hallazgos evidenciados y que se describen como relevantes en el informe de la Contraloría, es que en el proceso de selección licitación pública 006 del 2016, diferentes veedurías presentaron observaciones al distrito de Cartagena de indias en cabeza de la secretaría de educación, precisamente en que el oferente Proescolares 2016, conformado por la cooperativa de suministros de alimentos de Colombia, antes denominada cooperativa de servicios generales la heroica Ltda. COOSEHEROICA, la cual ya había suscrito los contratos 582 y 587 con el ICBF seccional Bolívar en el año 2010, de los cuales la misma Contraloría evidenció fuertes irregularidades en la prestación del servicio al igual que irregularidades detectadas en el informe de abril del 2016 relativas a la ejecución del contrato de 2014 del suministro de alimentación escolar.

Cabe precisar que esta empresa cambió su razón social por cooperativa de alimentos de Colombia para el 22 de diciembre de 2015, pero conservando su número de identificación tributaria. Nit, razón por la cual pudo mantener y demostrar la experiencia exigida en los pliegos licitatorios.

En la revisión de los contratos ejecutados en 2016, se advierte que existieron diversas irregularidades tales como: Oportunidad en la prestación del servicio, debido a que la alimentación debería brindarse a partir del 18 de enero del 2016 y el contrato se inició a ejecutar desde el 26 de abril de 2016 lo que significa que transcurrieron 65 días sin que los niños, niñas y adolescentes se les brindara la ración alimentaria, lo cual obedece también a fallas en la etapa de preparación.

Otra de las fallas encontradas en el estudio, fue el modo de contratación, pues se dio esta por urgencia manifiesta declarada el día 8 de abril de 2016, lo cual no permite objetividad en la escogencias de los oferentes, otra de las fallas fue entrega de raciones sin mediar ningún contrato con las instituciones, lo cual evidencia no solo falla en la planeación sino en el seguimiento del programa.

Otra falla evidenciada fue diferencia de precios entre los elementos relacionados en las facturas y elementos comprados no entregados, configurando una incidencia fiscal por valor \$600.187.627 de pesos, connotando también fallas disciplinarias.

Todas las fallas descritas anteriormente se presentaron también en otros contratos ejecutados durante el mismo periodo, según informe de la Contraloría.

Para el año 2018, la comisión de Auditoría Especial de la Contraloría de Cartagena de Indias, describe en su informe que el programa de alimentación escolar se prestó en el periodo comprendido entre el 11 de septiembre hasta el 30 de noviembre de 2018, es decir que se ofreció el servicio de alimentación para niños, niñas y adolescentes solo por 42 días, no contando con el servicio en el tiempo transcurrido desde enero hasta agosto del mismo año en las instituciones distritales, situación que produjo: “deserción escolar y bajo rendimiento en los estudiantes, por no contar con el complemento alimenticio, que en algunos casos es la única comida que reciben,

por ser población vulnerable y de bajos recursos”.

Otro de los aspectos a destacar en el informe es la reiterada solicitud de los rectores de las instituciones educativas con respecto a la inversión en infraestructura y acondicionamiento de las cocinas, pues se encuentran en estado “lamentable”, y por esta razón los Departamentos de Salud, siempre emiten conceptos desfavorables de estas, lo que conduce a que no se preste el servicio de alimentación directamente sino con comida preparada y generalmente industrializada o con menús no acordes para los niños o en concordancia con las costumbres gastronómicas de esta población.

Para el periodo de 2019, y según el informe emitido por la Contraloría en cuanto al Programa de Alimentación Escolar en el Distrito de Cartagena de Indias, para lo cual se verificaron los soportes de legalización de contratos en sus tres etapas y respecto a la completa entrega de la minuta y cumplimiento de lineamientos técnico-administrativos, estándares y condiciones mínimas, en donde se revisaron tres contratos por valor total de: \$67.260.008.174 equivalentes al 100% de la muestra contractual.

Para la realización del informe de 2019, se presentaron diferentes limitaciones relacionadas con el aislamiento preventivo provocado a principios de 2020 por la pandemia de COVID-19, por lo cual no se pudo realizar la visita presencial a las entidades y se realizó con la modalidad de trabajo en casa, presentándose múltiples inconvenientes con los documentos enviados por las entidades, pues algunos se encontraban incompletos o alterados; sin embargo, se llega a las siguientes conclusiones:

Se encuentra que los contratos se ejecutaron “con deficiencia” y se enumeran textualmente:

- Deficiencias en el estudio de costo para la contratación del PAE 2019, para la fijación

del valor de los paquetes alimenticios a entregar, obligando a la ETC a negociar en forma desventajosa, en detrimento de los servicios sociales y fines esenciales del Estado.

- Presunto faltante de fondos por inconsistencias en el número de raciones reportadas por el Operador con la entrega de los paquetes alimentarios para la vigencia de 2019, posibilitando la cancelación de la obligación en cantidades y precio no justificados o por valores superiores a los pactados en el contrato.
- Incumplimiento del Calendario Escolar, en cuanto a la ejecución de entregas del paquete alimentario de 2020.
- Presunto sobrecosto en la contratación del paquete alimentario de 2020.

5.5 Complemento normativo

Para tener en cuenta se realizó un cuadro comparativo entre la normativa establecida para la contratación pública que maneja los lineamientos del Programa de Alimentación Escolar:

LEY 80 DE 1993	LEY 1508 DE 2012	LEY 1892 DE 2018
Ley base de la contratación estatal	Reformó algunos aspectos de la Ley 80 de 1993	Junto con la Ley 1508 de 2012, ha llenado vacíos normativos de la Ley 80 de 1993
Buscaba mejorar las diferentes formas en que contrataba el Estado obras de carácter público.	Maneja requisitos específicos para seleccionar el mejor oferente (Capacidad jurídica, experiencia de acuerdo a la oferta, capacidad financiera, entre otros)	Busca la protección del erario público frente a la contratación estatal.

<p>Actualización de normas enfocadas a las diferentes necesidades de la administración.</p>	<p>Los procesos de selección se conforman por aplicación de la oferta más favorable, evaluaciones técnicas y económicas.</p>	<p>Planteo requisitos que evidencien el registro presupuestal, aprobación de las garantías que deba tener la relación contractual, revisa el cumplimiento de las obligaciones del contratista.</p>
<p>Su finalidad es garantizar los diferentes procesos de contratación mediante factores óptimos que definan el proceso de inicio a fin.</p>		<p>Establece la interventoría y la supervisión independiente de la realización de contratos estatales. También se hace mención sobre la interventoría y supervisión en contratos de obra pública.</p>
<p>Establece las circunstancias de modo, tiempo y lugar del proceso contractual estatal, en cuanto a la introducción de etapas contractuales propias.</p>		<p>Incluye la utilización de pliegos tipo que se encuentran establecidos como estandarización de criterios, requisitos y términos técnicos, esto para establecer condiciones específicas de los diferentes oferentes sin que se encuentren aspectos preferenciales.</p>
<p>Tiene previos los pliego de condiciones, evaluaciones, distribución de riesgos, presupuesto disponible, tiempos previstos para la realización y culminación del contrato.</p>		<p>Define ciertas reglas para lograr que los procedimientos de contratación permitan aplicar el principio de Transparencia frente al manejo de los recursos asignados y que el objeto contractual sea ejecutado de manera correcta.</p>

Los requisitos de las entidades se constituían en aquellos que pudieran beneficiar a oferentes específicos.		
Sus disposiciones tienden a ser de carácter general y amplio.		

5.6 Casos mediáticos de corrupción del Programa de Alimentación Escolar en la Ciudad de Cartagena durante este periodo.

Durante el año 2017, en el programa de rendición de cuentas, llevado a cabo por el contralor de la época, Edgardo Maya Villazón, se revelaron preocupantes irregularidades relacionadas con la contratación y la ejecución del PAE en la ciudad de Cartagena, dentro de la cuales se encuentran:

“La Contraloría evidenció que, durante 2016, más de 32 millones de raciones se dejaron de entregar, por demoras en la contratación y en la ejecución de los recursos.”

“En lo relacionado con el supuesto mal manejo de los recursos del PAE en tres entidades territoriales: el Distrito de Cartagena y los departamentos de Magdalena y Amazonas, mediante una Actuación Especial de Fiscalización se establecieron hallazgos fiscales por \$32.951 millones”

“Según las auditorías realizadas, la Administración del exalcalde Manolo Duque Vásquez contrató «de manera directa \$23.427 millones, en una situación abiertamente irregular»

“Entre los hechos que más llamaron la atención estuvo el hallazgo de la compra de «pechugas de pollo a \$40 mil, que en otros meses el contratista del PAE facturaba a \$7 mil»; la adquisición en el primer semestre de 2016 de «2.824 kilos de canela por más de \$39 millones, y

el producto no figura en las actas de entrega de ninguna de las instituciones educativas»; y la negociación de «dos millones 600 mil panes a \$400 pesos cada uno, pero de los cuales solo entregaron 1 millón 500 mil raciones».”

“A pesar de los graves hechos descubiertos, Cooseheroica fue contratada otra vez por la Administración distrital en el 2016, aunque en esa ocasión «en cuerpo ajeno», como advirtieron en su momento varios veedores ciudadanos. Lo que había de saberse es que en diciembre de 2015 la cooperativa cambió su razón social, pasando a llamarse ‘Cooperativa de Suministros de Alimentos de Colombia’, y su nueva representante legal, según un informe periodístico, es Sandra Milena Mercado, quien según pudo establecer Revista Metro trabajó en Cooseheroica”

“El Consorcio Proescolar 2016 con un 50% de capital accionario, no solo había sido acusado por la Contraloría de cometer graves irregularidades. En una nota publicada bajo el título ‘Estas son las empresas que les dan comida podrida a los niños del país’ por el diario El Tiempo se reveló el descubrimiento de «frutas podridas, alimentos con presencia de bacterias y materia fecal, utensilios contaminados, porciones de comida miserables y explotación laboral» en la operación del PAE en todo el país, y se dijo que dichas prácticas «recaen sobre cuatro empresas que (...) se vienen ganando desde hace años jugosos contratos con entidades del orden local y nacional. Y entre esas empresas estuvo la cuestionada Se trata de Cooseheroica”²⁴

En el año 2020, en nota periodística titulada: “ Contraloría identificó cinco mil niños 'fantasmas' en PAE de Cartagena” publicada por el portal de RCN Radio, se mostraron diversas irregularidades en la ejecución del PAE en la ciudad de Cartagena, a saber:

- a. “En la auditoría realizada por el ente de control se detectó una diferencia de 4.925

²⁴Nuevo escándalo en el PAE, con los mismos actores y las mismas advertencias, Revista Metro, Nota periodística de internet, consultada el 12 de mayo de 2022: Disponible en: [https://revistametro.co/2017/11/22/nuevo-escandalo-en-el-pae-con-los-mismos-actores-y-las-mismas-adv](https://revistametro.co/2017/11/22/nuevo-escandalo-en-el-pae-con-los-mismos-actores-y-las-mismas-advertencias/)ertencias/

cupos reportados por parte de la Secretaría de Educación de Cartagena con respecto a los cupos contratados con la Unión Temporal PAE Cartagena.”

b. “En ese estudio encontró unas inconsistencias alarmantes, donde se detectaron alrededor de cinco mil raciones que no fueron dadas y que fueron entregadas. Entonces corresponden a niños que no existen, a niños fantasmas y además 142 estudiantes aparecen duplicados en los colegios”

7. Formulación de Hipótesis

Esta actividad propositiva tiene como objetivo brindar desde la academia, un análisis de la incidencia del principio de transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena de Indias en los años 2016 a 2019, se parte de tres escenarios que se plantean en las siguientes hipótesis:

I. La Contraloría no ha sido eficaz para el funcionamiento transparente de los presupuestos de financiación del Programa de Alimentación Escolar de Cartagena y así evitar corrupción sobre éstos, lo cual la convierte en una de las ciudades con mayor índice de fracaso en la implementación de éste.

II. A pesar de las multas impuestas por la Gobernación de Bolívar en mayo de 2016 por incumplimiento, persisten los déficits en el Programa de Alimentación Escolar de Cartagena y aún no se consiguen los efectos esperados en la población infantil de esta región.

III. El uso indiscriminado del recurso de urgencia manifiesta en el Programa de Alimentación Escolar Cartagena, no ha permitido que las leyes que los rigen sean eficientes y eficaces.

7.1 Categorías

Lo aquí expuesto se estudia considerando cuatro ejes fundamentales:

- La Transparencia del PAE

- La Implementación del PAE
- Los niños y niñas en edad escolar
- Instituciones educativas beneficiarias del PAE

De esta manera se busca contribuir académicamente con el análisis del principio de transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar.

8. Marco Metodológico

8.1 Metodología de la Investigación

Esta investigación se realizó de acuerdo a la metodología de recolección de información, verificación y análisis de la misma, y siguiendo los cuatro criterios esenciales de esta técnica, tales como observación, recopilación, entrevistas y encuestas, con el fin de llevar a cabo una alternativa de solución idónea.

8.2 Línea de Investigación

La línea en la que se encuadra la investigación es: Derecho, sociedad y cultura en la formación jurídica derivada del método cualitativo, por cuanto se realiza una análisis de una categoría ética como es la transparencia, aplicado a la contratación estatal y la repercusión en la calidad de vida de los escolares.

8.3 Forma o Clase de Investigación.

Para definir los aspectos de forma de la investigación se realizó un análisis documental de aspecto bibliográfico y legal. Su enfoque investigativo es explicativo y de conexión con el tejido social, de acuerdo al tema investigado que atañe a una población sectorial vulnerable que requiere especial protección del Estado, respaldada en el análisis e interpretación doctrinal, normativo y jurisprudencial.

8.4 Tipo de investigación

Se considera que es de tipo Evaluativa, ya que se centra en el análisis de los fenómenos de transparencia e implementación en el Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Cartagena, se evalúan las causas, efectos y se presentará una posible solución, basado en la revisión bibliográfica mediante la revisión de material de carácter impreso, hemerográfica según los informes y noticias publicadas, que permitieron evidenciar la importancia de la investigación frente al tema abordado, de acuerdo a los antecedentes históricos, la legislación nacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que sirvió como punto de partida para realizar el análisis referido al problema coyuntural de la Corrupción dentro de la contratación estatal, estableciendo como punto de partida el Plan de Alimentación Escolar.

8.5 Técnicas de Recolección de la Información

Para lograr el objetivo de la investigación se utilizó recolección de información por medio de documentos de tipo institucional, judicial, empresarial, medios de comunicación, así como pedagógicos. Se revisó también investigaciones relacionadas, jurisprudencia y marco normativo vigente.

9. Conclusiones o Consideraciones Finales

Habiendo revisado cada uno de los informes relacionados con la ejecución del Programa de Alimentación Escolar, así como los operadores que fueron contratados se encuentra que existieron múltiples fallas tanto en las diversas etapas de contratación como en la ejecución y vigilancia de estos, redundando en fallas, administrativas, disciplinarias, fiscales, de prestación, etc., por lo cual es evidente y urgente que las entidades de vigilancia y control garanticen una plena valoración y desarrollo de sanciones que permitan una verdadera depuración de estas fallas y salida del mercado de las entidades que no cumplan con lo exigido por la ley.

Se puede afirmar también, que las entidades encargadas de llevar a cabo la verificación

de los procesos de contratación y posterior cumplimiento del objeto de estos mismos, fallan y permiten que los recursos del erario público sean utilizados desviados por los ejecutores del contrato, omitiendo su finalidad y el no cumplimiento de los objetivos que entre otros el más importante es la protección de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar con relación tanto al acceso a la alimentación como a la escuela, es de recordar, que desde el momento de la creación del Programa de Alimentación Escolar, se ha reducido la tasa desnutrición en los menores de edad que asisten a las diferentes instituciones escolares de carácter público, así como las tasas de deserción escolar.

Por lo tanto, se requiere de manera urgente, que se lleve a cabo el proceso de auditorías a todos los contratos relacionados con el PAE, no solo después de ejecutados sino en todas las etapas, pues como se pudo percibir en los informes, las fallas inician desde la etapa de preparación y es pertinente proteger los recursos financieros destinados para la niñez.

10. Alternativas de Solución Socio – Jurídicas

De acuerdo a la investigación realizada se procede a establecer varias alternativas de solución frente al problema descrito anteriormente, para lo cual se indica que:

- 1.** Realizar desde el inicio de la licitación la verificación de los procesos, de manera independiente a las mismas entidades que contratan, enfocados en dar aplicabilidad al Principio de Transparencia, en cuanto a los aspectos de cumplimiento del objeto contractual, cumplimiento de los tiempos estipulados, respeto por los topes de costos de los diferentes productos y servicios ofertados.
- 2.** Inspección de los operadores a quienes les fueron adjudicados los contratos concernientes al Plan de Alimentación Escolar, de forma eficaz para que con ello cumplan con el objeto de los contratos de manera correcta, evitando no solo el desfaldo del erario público sino la falla en la prestación del servicio, en especial, para una

comunidad vulnerable, no solo por las entidades estatales sino por veedurías ciudadanas y de ser posible entidades privadas que controlan de forma estrecha todos los procesos de contratación.

3. Contratar empresas independientes que lleven a cabo todo el tema de contratación, en sus diferentes etapas, junto con veedores independientes que verifiquen los procesos llevados a cabo, de manera que no sea posible que tanto servidores como contratistas se apropien de recursos públicos.

4. Realizar una interventoría constante por parte de entidades privadas que puedan cerciorarse del cumplimiento del objeto del contrato, con ello evitar sobrecostos en los productos ofrecidos, que se encuentren en condiciones idóneas para los niños, niñas y adolescentes, evitando que se vulneren aún más sus Derechos.

Bibliografía

Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias. Código de Buen Gobierno Documento de Internet. Recuperado: 23 de abril de 2018, Tomado de;
<http://www.cartagena.gov.co/Documentos/2017/Nuestro%20gobierno/Codigo%20buen%20gobierno.pdf>

Alexy, R. (1997). Teoría de los Derechos Fundamentales. Madrid: Fernández Ciudad.

Bautista, M. P. (2017). El Principio de Transparencia como lucha contra la corrupción en la Contratación Estatal Colombiana. Bogotá. Recuperado el 10 de noviembre de 2019

Cartagena cómo vamos, La Escuela y la Ciudad No.1 febrero de 2016, Documento de internet. Recuperado el 22 de abril de 2018. Tomado de:

http://www.usbcartagena.edu.co/phocadownload/libros-lacid/La_Escuela_y_la_Ciudad.pdf

Cartagena cómo vamos, Recuperado el 21 de abril de 2018, tomado de
<http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2014/08/Demografia-ICV-2016.pdf>

Cartagena, Colombia... Editors of Encyclopaedia Britannica. Documento de internet, Recuperado el 21 de abril de 2018, Tomado de: <https://www.britannica.com/place/Cartagena-Colombia>

CHACÓN O, Ruiz D. Historia de la formación del nutricionista-dietista en Colombia. Los primeros cinco programas, 1952-1971. Tesis para optar al título de nutricionista dietista.

Facultad de Medicina. Departamento de Nutrición. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 50-80. 2004

Colombia Compra Eficiente. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI) Detalle del Proceso Número UM-PAE-01-2016, Documento de Internet, Recuperado el 22 de abril de 2018. Tomado de:
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5065336>

Colombia Compra Eficiente. Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) Detalle del Proceso Número LIC-PUB-006-2016 , Documento de Internet, Recuperado el 22 de abril de 2018.Tomado de:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-159622>

Congreso de la República. (23 de octubre de 1993). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Consejo de Política Económica y Social, Documento Conpes Social No. 091 del 2005, Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de Desarrollo del milenio 2015. Versión aprobada. Bogotá, 2005.

Constitución política de Colombia. Artículo 209. Disponible en : http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Contraloría General de la República.(2017).Boletín de Prensa No 200. https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-prensa-2017/-/asset_publisher/yohcpbxJNnDG/content/escandalo-por-sobrepuestos-del-pae-en-cartagena-una-comercializadora-que-no-reporta-iva-pero-lo-deduce-y-que-se-dedica-a-la-actividad-ferretera-factor?inheritRedirect=false

Contraloría había avalado el éxito del PAE en Cartagena, Documento de Internet.

Recuperado: 15 de marzo de 2018. Tomado de: <http://politicaheroica.co/contraloria-habia-avalado-exito-del-pae-cartagena/>

Contraloría había avalado el éxito del PAE en Cartagena, Noticia de Internet, Recuperado el 18 de abril de 2018. Tomado de: <http://politicaheroica.co/contraloria-habia-avalado-exito-del-pae-cartagena/>

Corporación Transparencia por Colombia. (2019). Así se mueve la corrupción 2016 - 2018. Bogotá: Azoma Criterio Editorial Ltda. Recuperado el 20 de Noviembre de 2019, de <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corruptcion-18.pdf>

Decreto 1852 de 2015. Por la cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4to del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar-PAE. 16 de Septiembre de 2015. Ministerio de Educación Nacional.

Delpiazzo , C. E. (2014). La buena Administración como Imperativo ético para Administradores y Administrados. Portal de Revistas Académicas - Revista de Derecho(10), 41 - 57. Obtenido de

<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/736/726> Delpiazzo Abogados. (s.f.). Delpiazzo Abogados. Recuperado el 20 de Marzo de 2019, de

<http://www.delpiazzo.com/la-firma/>

Delpiazzo, C. E. (2003). Caracteres e Innovaciones en la Contratación Administrativa. Revista de Direito Administrativo y Constitucional (11), 96 - 114. Obtenido de <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/715>

Delpiazzo, C. E. (2008). Acerca del Control Social de la Gestión Pública. Revista Do direito, 116 - 128. Obtenido de <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/672/458>

Departamento Nacional de Planeación (CONPES) Documento de internet. Recuperado: 21 de abril de 2018 Obtenido de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3622.pdf>

Departamento Nacional de Planeación, POT moderno, Documento de Internet, Recuperado el 22 de abril de 2018.Tomado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/20170217%20CARTAGENA%20POT%20MODERNOS.pdf>

El hambre de los niños de Cartagena es el alimento de la corrupción, Noticia de Internet,

Recuperado el 19 de abril de 2018. Tomado de:

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/el-hambre-de-los-ninos-de-cartagena-es-el-alimento-de-la-corrupcion-266676>

En riesgo la alimentación escolar en 14 zonas del país, Revista Semana. Documento de Internet. Consultado: 9 de febrero de 2018. Recuperado de:

<http://www.semana.com/educacion/articulo/alimentacion-escolar-problemas-del-programa-de-alimentacion-escolar-en-14-zonas-del-pais/540193>

ENCUESTA NACIONAL DE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL EN COLOMBIA 2010, Ministerio de la Protección social. Documento de Internet, Recuperado el 13 de abril de 2018. Tomado de:
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/Base%20de%20datos%20ENSIN%20-%20Protocolo%20Ensin%202010.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (29 de agosto de 2018). Fiscalía General de la Nación.

Obtenido de

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/contundente-golpe-a-entramado-de-corrupcion-por-plan-de-alimentacion-escolar-pae/>

Fundación REDCOM, Recuperado el 23 de abril de 2018, tomado de
<http://fundacionredcom.org/redcom/about/>

Habermas, J. (1998) Escritos sobre moralidad y eticidad. Introducción y Traducción de Manuel Jiménez Redondo. Ed Paidós, I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Barcelona-Buenos Aires-México. PP 172. 38-62, 131-172

Informe "Así Se Mueve La Corrupción, "Contratación Pública, Un Punto Álgido De La Corrupción": Transparencia Por Colombia, Página Judicial 7 May 2019 - 5:00 Am Por Leonardo Botero Fernández@Leonardobotero4, El Espectador, Disponible En:

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/contratacion-publica-un-punto-algido-de-la-corrupcion-transparencia-por-colombia-articulo-854128>

Informe Trimestral Programa de Alimentación Escolar, octubre a diciembre de 2016, Recuperado el 5 de abril de 2018. Tomado de: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357467_recurso_4.pdf

Kant, M. (2007). Fundamentación de la metafísica de las costumbres. (Traducción de Manuel García Morente y Edición de Pedro María Rosario Barbosa). Primera Edición. San Juan de Puerto Rico. PP. 83 Cap. 1. Texto de Internet. Disponible en:

https://pmrb.net/books/kantfund/fund_metaf_costumbres_vD.pdf

Ministerio de Educación Nacional. (2018). Ministerio de Educación propone cambios estructurales para mejorar el Programa de Alimentación Escolar-PAE.

<https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-printer-364654.html>

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). ¿Qué es el PAE?.

<https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Acerca-de/349942:Que-es-el-PAE>

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Programa de Alimentación Escolar. Actores y Responsabilidades. :

<https://www.mineduacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Acerca-de/349952:Actores-y-responsabilidades>

Ministerio de Educación. (Circular No. 35 del 02 de septiembre de 2014). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de

https://www.mineduacion.gov.co/normatividad/1753/articles-345161_archivo_pdf_Circular_35.pdf

Ministerio de Educación. (Decreto 1852 de 2015). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de

<https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-353830.html>

Ministerio de Educación. (Ley 1176 de 2007). Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018

https://www.mineducacion.gov.co/normatividad/1753/articles-146175_archivo_pdf.unknown Ministerio de Educación. Creación. Información de Internet. Recuperado: 22 de abril de

2018, Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-85243.html> Ministerio de Educación. Ley 715 de 2001. Documento de Internet. Recuperado: 22 de abril de 2018, Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación. Ministerio de Educación propone cambios estructurales para mejorar el Programa de Alimentación Escolar - PAE. Documento de Internet. Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de

https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-364654.html?_noredirect=1 Ministerio de Justicia. (Decreto 219 del 07 de febrero de 1936). Documento de Internet.

Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049202> Ministerio de Justicia. (Decreto 319 febrero de 1941). Documento de Internet.

Recuperado: 1 de abril de 2018. Obtenido de: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1073091?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1073091?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

Ministerio de Justicia. (Ley 75 de 30 diciembre 1968). Documento de Internet.

Recuperado: 21 de abril de 2018, Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789975>

Procuraduría abrió investigación contra el exalcalde de Cartagena Manolo Duque por

contrato del PAE, Noticia de Internet, Recuperado el 18 de abril de 2018. Tomado de:

http://caracol.com.co/emisora/2017/12/21/cartagena/1513814164_526518.html

Procuraduría General de la Nación “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.

Programa de Alimentación Escolar en Cartagena, en manos de un operador con irregularidades, Documento de internet, Recuperado el 3 de abril de 2018, tomado de:
<http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/programa-de-alimentacion-escolar-cartagena.aspx>

Rojas, C. (s.f). Liberalismo, moral pública y jurisprudencia constitucional en Colombia. Documento de internet, disponible en:
<http://www.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/advocatus/article/download/756/769>

Sánchez, C. (08 de febrero de 2019). Normas APA – 7ma (séptima) edición. Normas APA (7ma edición). <https://normas-apa.org/>

Senado, s. g. (22 de noviembre de 2019). base de datos normativa de la secretaría general del senado. Recuperado el 9 de diciembre de 2019, de sitio web de la secretaría general del senado:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html#CAP%C3%8DTULO%20IV

Solano de Jinete Nancy y Sepúlveda Myriam. Metodología de la investigación social y jurídica. Editorial Gustavo Ibáñez. Líneas de investigación. Pags 88 y 69.

Top 5: Las irregularidades y denuncias sobre el PAE en Cartagena y Bolívar, Documento de Internet. Recuperado el 15 de marzo de 2018, Tomado de:

<http://www.eluniversal.com.co/cartagena/top-5-las-irregularidades-y-denuncias-sobre-el-pae-en-cartagena-y-bolivar-266677>

Weber, M. (1919). La política como vocación. Discurso para la Asociación Libre de

Estudiantes de Munich. PP 27 Documento de internet. Disponible en:

<http://www.copmadrid.es/webcopm/recursos/pol1.pdf>

NORMAS

Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. Documento de Internet.

Recuperado: 21 de abril de 2018 Obtenido de

<https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

Ley 1474 de 2011. Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Bogotá, Colombia. Obtenido de

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html#CAP%C3%8DTULO%20IV

Ley 1150 2007, documento de internet disponible en

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Documento de Internet. Consultado: 21 de abril de 2018, Obtenido de

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Ley 80 de 1993, documento de internet disponible en:

<https://sintesis.colombiacompra.gov.co/normatividad/documento/13987>

Resolución 16432 de 2015. Por la cual se expiden los lineamientos Técnicos – Administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE). 2 de Octubre de 2015. Ministerio de Educación Nacional.

JURISPRUDENCIA

Sentencia C 224 de 1994, Corte Constitucional, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-224-4.htm>

Sentencia C 404 de 1998, Corte Constitucional, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-404-8.htm>

Sentencia C-958 de 2014, Corte Constitucional, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-958-14.htm>

Sentencia T 301 2004, Corte Constitucional, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-301-04.htm>