

**Fortalecimiento de la vigilancia de las veedurías ciudadanas sobre el Programa de Alimentación Escolar. Caso Cartagena de Indias**

**Esther Judith Carbal Anillo**  
**Franklin Cumplido Campo**  
**Oscar Felipe Pardo Ramos**

**Universidad de Medellín**  
**Facultad de Derecho**  
**Maestría en Contratación Estatal Cohorte V**  
**Medellín, Antioquia**  
**2018**

**Fortalecimiento de la vigilancia de las veedurías ciudadanas sobre el Programa de  
Alimentación Escolar. Caso Cartagena de Indias**

**Esther Judith Carbal Anillo**

**Franklin Cumplido Campo**

**Oscar Felipe Pardo Ramos**

**Trabajo de grado bajo la modalidad de Mentores para optar el título de  
Magíster en Contratación Estatal**

**Asesor Metodológico**

**Dr. Sergio Orlando Silva Arroyave**

**Universidad de Medellín**

**Facultad de Derecho**

**Maestría en Contratación Estatal Cohorte V**

**Medellín, Antioquia**

**2018**

## Tabla de Contenido

	<b>Pág.</b>
Resumen.....	9
Summary.....	10
Introducción .....	11
1. Título.....	14
2. Antecedentes .....	15
3. Definición del Problema .....	24
3.1 Formulación del problema.....	24
3.2 Diagnóstico.....	37
3.3 Matriz de marco lógico.....	38
3.4 Árbol del problema.....	39
3.5 Árbol de objetivos .....	39
3.6 Árbol de soluciones .....	40
3.7 Ficha de identificación del problema .....	40
4. Justificación .....	42
5. Objetivos .....	45
5.1 General .....	45
5.2. Específicos .....	45
6. Supuestos .....	46
7. Hipótesis .....	48
7.1 Hipótesis principal .....	48
7.2 Hipótesis suplente .....	48

8. Esquema de Fundamentos.....	49
8.1 Marco Teórico.....	49
8.1.1 Derecho Alimentario, Seguridad Alimentaria y Programa de Alimentación Escolar .....	49
8.1.2 Políticas Públicas y Contratación Estatal.....	54
8.1.3 Participación ciudadana y control social a la gestión pública .....	58
8.2 Marco conceptual .....	63
8.3 Marco contextual.....	64
8.4 Marco temporal .....	65
8.5 Marco legal y jurídico .....	65
9. Metodología .....	67
9.1 Diseño metodológico.....	67
9.2 Análisis de la información de la encuesta y las entrevistas.....	70
10. Conclusiones.....	83
11. Recomendaciones .....	85
Referencias Bibliográficas .....	87
Anexos .....	92
Anexo 4. Contenido Temático .....	98
Programa de Formación en Control Social Al PAE a Veedurías Ciudadanas.....	103
Unidad 1. Marco jurídico y normativo .....	103
1. Marco normativo internacional.....	103
1.1 Los derechos humanos .....	103
1.1.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos. ....	104
Preámbulo.....	105
1.2. Derechos económicos, sociales y culturales.....	110
1.3. Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria.....	111
1.3.1 Derecho a la alimentación.....	111
1.3.2 Seguridad Alimentaria .....	111

1.4. Los Derechos del Niño .....	112
1.5. Marco normativo nacional.....	114
Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se derogan las disposiciones anteriores. ....	121
Unidad 2. Programa de alimentación escolar – PAE.....	122
2.1. Generalidades del Programa de Alimentación Escolar .....	122
2.1.1 Objetivos.....	122
2.1.2 Alcance .....	122
2.1.3 Enfoques .....	123
2.1.4 Principios .....	123
2.5. Financiación del PAE.....	125
2.5.1. Recursos.....	125
2.5.2 Criterios para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE .....	128
2.6. Actores, responsabilidades y competencias .....	128
2.6.1 La Nación .....	128
2.6.2 Ministerio de Educación Nacional.....	128
2.3.3 Entidades Territoriales Certificadas – ETC .....	129
2.3.4. Entidades Territoriales No Certificadas .....	131
2.3.5. Rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad .....	133
2.3.6 Operadores.....	133
2.3.7 Personal manipulador de alimentos .....	137
2.4 Etapas del Programa.....	138
2.4.1 Planeación desde las Entidades Territoriales .....	139
2.4.2 Planeación de la contratación .....	143
2.4.3 Contratación del operador.....	144
2.5 Seguimiento y control del PAE .....	147
2.5.1 Monitoreo y control .....	147
2.5.2. Supervisión e interventoría .....	148
Unidad 3. Contratación del PAE.....	150
3.1 Etapa precontractual .....	150

3.2 Etapa contractual o de ejecución .....	158
3.3 Etapa postcontractual .....	159
3.4 Supervisión e Interventoría a los contratos del PAE .....	160
3.5 Buenas Prácticas en la Gestión Contractual .....	161
Unidad 4. Controles a la gestión pública .....	163
4.1 Control político .....	163
4.2 Control jurisdiccional .....	165
4.3 Control disciplinario.....	166
4.4 Control fiscal .....	167
4.5 control interno .....	168
4.6 Control administrativo.....	169
4.7 Control social .....	169
Unidad 5. Veeduría ciudadana y control social al PAE.....	170
5.1 Control social a la gestión pública.....	170
5.2 Control social al PAE.....	171
5.3 Alcance del control social .....	174
5.3.1 Denuncia.....	174
5.3.2 Queja.....	175
5.3.3 Derecho de petición.....	175
5.3.4 Acciones populares y acciones de grupo .....	175
5.3.5 Acciones de cumplimiento.....	176
5.3.6 Acción de tutela .....	177
5.3.7 Audiencia pública participativa .....	177
5.4 El control fiscal participativo y auditorías articuladas .....	178
Referencias Bibliográficas .....	180

## Lista de Gráficas

	<b>Pág.</b>
Gráfica 1. Capacitación y logro de objetivos de las veedurías .....	70
Gráfica 2. Conocimientos claves para el control social .....	71
Gráfica 3. Principales debilidades de las veedurías .....	72
Gráfica 4. Calificación de entidades de control por las veedurías .....	73
Gráfica 5. Suficiencia del apoyo institucional .....	74
Gráfica 6. Control social libre de intereses personales .....	75
Gráfica 7. Importancia de la coordinación entre veeduría y entes de control .....	76
Gráfica 8. Respeto de acceso a información de entidades públicas .....	77
Gráfica 9. Facilidad de acceso a la información pública .....	78
Gráfica 10. Amenazas a veedores .....	79
Gráfica 11. Vale la pena correr riesgos .....	80
Gráfica 12. Ofrecimiento de dádivas a veedores .....	81

## Lista de Anexos

	<b>Pág.</b>
Anexo 1. Encuesta realizada a veedores ciudadanos de Cartagena de Indias .....	92
Anexo 2. Relación de veedores encuestados y entrevistados .....	94
Anexo 3. Programa de Formación en Control Social al PAE a Veedurías Ciudadanas.....	95
Anexo 4. Contenido Temático .....	98



## Resumen

El Programa de Alimentación Escolar es una de las estrategias de calidad educativa más importantes del gobierno nacional, teniendo en cuenta sus objetivos de facilitar el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes al sistema educativo oficial, contribuyendo a garantizar sus derechos a la educación y la alimentación. Por esta razón el Estado destina importantes recursos para el cumplimiento del mismo. Sin embargo, en los últimos años, este programa ha sido cuestionado por el incumplimiento de los contratistas y de las entidades territoriales responsables de su administración. En esta perspectiva, el presente proyecto se orientó a investigar la situación de la realidad que atraviesa actualmente este programa en Cartagena de Indias, el cual presenta serias dificultades para el logro de sus objetivos, por causas de una gestión contractual ineficaz e ineficiente, a juzgar por los informes de los organismos de control y judiciales, así como la falta de efectividad de los controles aplicados por las entidades competentes y la poca participación activa de las veedurías ciudadanas en el control social que les corresponde. En desarrollo del mismo se realizó una encuesta y entrevistas a los veedores locales, cuyo resultado evidenció que las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias, adolecen de importantes debilidades entre las cuales sobresale la falta de conocimientos relacionados con las materias a vigilar, así como el desconocimiento de procedimientos que les faciliten el uso de instrumentos jurídicos para ejercer eficazmente sus funciones. Con base en lo anterior, se presenta una propuesta de formación y capacitación a los veedores de Cartagena de Indias, con lo que se espera mejorar los resultados de su acción de vigilancia sobre la gestión pública, en especial de los recursos destinados al Plan de Alimentación Escolar y el resultado de la ejecución del programa.

Expresiones claves: control social, derecho a la alimentación, derecho a la educación, política pública, seguridad alimentaria, supervisión, titulares de derechos, veeduría ciudadana.

## Summary

The School Feeding Program is one of the utmost national government important educational strategies taking into account its objectives: to make easier the access and continuity for children and adolescents getting into the official educational system and thus making sure their rights to education and feeding. To fulfill this, the State grants important money resource. However, in the last years this program has been questioned because the contractors, citizen trustee, and government agencies failure. From this viewpoint, the present project was oriented to find out the real situation the program is currently experiencing in Cartagena de Indias. According to the control government agencies report and the judicial bodies, it has serious problems to achieve its objectives due to the ineffective and inefficient contractual management, as well as the incompetent controls applied by the government agencies in charge and, also, the little active citizen participation to oversight the social control corresponding to them. To carry this on, surveys and interviews were done to the local citizen trustees. The outcome showed that the Cartagena de Indias citizens oversight on this program is very weak, standing out, among others, the lack of knowledge related to the matters being monitored and, even, the rampant procedure ignorance that does not allow to apply the law effectively when doing their job. In consequence, a training proposal is presented for the Cartagena de Indias trustee citizens to improve their surveillance skill results on the public management, in particular, the money allocated for the School Feeding Program and its execution outcomes.

Key expressions: social control, right to food, education rights, public policies, secure food, supervision, right holder, citizen trusteeship.

## Introducción

*«La paz solo puede durar donde los derechos humanos son respetados, donde la gente se alimenta y donde los individuos y naciones son libres».*

Dalai Lama.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) es una estrategia de calidad educativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN), que busca la permanencia en el sistema educativo oficial de las niñas, niños y adolescentes, proporcionando un complemento alimentario durante la jornada escolar, con lo cual se busca mejorar su capacidad de aprendizaje, contribuyendo, de paso, a garantizar sus derechos a la educación y la alimentación.

De acuerdo con el MEN (2015), el PAE es un programa que bajo el enfoque de la protección integral, contribuye principalmente a la garantía de dos derechos fundamentales: el derecho a la educación y el derecho a la alimentación de las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo oficial en todo el país, por ello, para su implementación se requieren acciones y recursos de la Nación, los departamentos y los municipios, así como iniciativas y oportunidades de cogestión de los sectores social, de salud y de educación a nivel local, al igual que de las comunidades al ejercer el control social, la participación ciudadana y la inclusión social (p. 15).

A través de este programa, el Ministerio de Educación busca trascender el suministro de un complemento alimentario y promover la participación ciudadana y corresponsabilidad de la comunidad educativa a través del fomento de espacios para la formación y el ejercicio de la ciudadanía, la democracia y las competencias ciudadanas desde el enfoque de derechos. Así mismo, impulsa acciones pedagógicas de formación en alimentación y estilos de vida saludable que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes titulares de derecho, reconociendo la cultura alimentaria de la región, promoviendo las compras locales e impactando el desarrollo local y regional (p.16).

Ahora, bien, en la implementación de esta estrategia, tanto a nivel nacional como territorial, se han destinado importantes recursos y esfuerzos administrativos que, sin embargo, no han logrado cumplir los objetivos del programa, por la concurrencia de múltiples causas, asociadas principalmente a debilidades en la gestión contractual y a situaciones de corrupción, en las cuales se observa la insuficiencia de los controles institucionales y del control social, tal como se describe

en el cuerpo del presente trabajo. En el caso de este último, la participación ciudadana juega un papel trascendental para apoyar a las entidades en el control de los recursos asociados al programa y, por supuesto, en el logro de los objetivos del mismo.

Por lo anterior, en el presente trabajo se presenta un programa formativo, orientado a superar las falencias relacionadas con el conocimiento crítico requerido por los veedores para fortalecer la función de vigilancia que deben realizar las veedurías ciudadanas en la gestión contractual del PAE en el Distrito de Cartagena de Indias. Dicho programa parte del reconocimiento de las debilidades manifiestas de estas organizaciones, que se describen en el diagnóstico y cuyo propósito es superarlas y, de esta manera, mejorar el ejercicio de vigilancia y el eficaz desempeño del control social sobre la contratación estatal, en el marco del PAE en el Distrito de Cartagena de Indias, mediante la capacitación en dichos contenidos temáticos.

De igual manera, en este trabajo se reafirma la importancia del control social que deben ejercer las veedurías ciudadanas en la vigilancia de la contratación estatal, reconociendo el valor de contar con veedores calificados en los asuntos esenciales del proceso contractual, no solo para identificar claramente las situaciones irregulares y adelantar debidamente las denuncias y acciones que correspondan a sus propósitos, sino como un ejercicio clave para el logro de los propósitos de dicho programa.

En el caso de Cartagena de Indias, por publicaciones de los medios de comunicación, es de conocimiento público la poca efectividad de las acciones promovidas por las organizaciones veedoras o veedores independientes de esa entidad territorial, ante los organismos de control en los últimos años, entre las cuales pueden mencionarse: las denuncias de la Red de Veedurías Ciudadanas y otras veedurías sobre construcciones ilegales y falta de control urbano (Caracol, 2018), la construcción irregular de una Central de Abastos, la Bocana Estabilizadora de Mareas de Cartagena que *“está a punto de colapsar”* (Metro, 2017), , además, de las bien difundidas en los medios de comunicación sobre irregularidades en el sector de educación y las fallas en los servicios de salud (El Espectador, 2015), las denuncias sobre delitos ambientales que no prosperan (RCN, 2018) y las mismas sobre irregularidades en el PAE, que son muy recurrentes en los medios de comunicación (El Universal, 2017), entre otras, en las cuales no se observan resultados oportunos.

Por otra parte, se observó que muchas de las denuncias presentadas por veedurías ciudadanas en la Gerencia Departamental Bolívar de la Contraloría General de la República, carecen de

claridad y desnudan falencias de forma y de contenido, lo cual impacta de manera significativa el resultado de la vigilancia ejercida por dichos actores.

Bajo esta perspectiva, el presente trabajo está orientado a superar algunas de las causas o factores que contribuyen a que el ejercicio del control social a la gestión del PAE en Cartagena de Indias sea ineficaz, en especial lo referente al conocimiento del objeto de vigilancia. En este caso del PAE, y del uso de los medios y los procedimientos necesarios y suficientes por parte de las veedurías ciudadanas para adelantar las actividades de supervisión y control ciudadano al Programa, lo cual se concreta en la capacitación de los miembros de estas organizaciones y veedores independientes interesados en esta problemática.

En este escenario, el presente proyecto se desarrolló aplicando la modalidad Mentores de la Universidad de Medellín, mediante la formulación de un programa de capacitación a las veedurías ciudadanas y veedores particulares, en temas relacionados con la vigilancia de los contratos celebrados en el marco del PAE, en aras a fortalecer sus competencias para un ejercicio de control social más efectivo y provechoso para el Distrito y la sociedad en general.

Para dicho propósito, el grupo de mentores está constituido por un equipo interdisciplinario, así: una administradora pública, especialista en finanzas territoriales y contratación estatal, con más de siete años de experiencia como auditora de la Contraloría Departamental de Bolívar, capacitadora y conferencista en contratación estatal y presupuesto público; un economista, especialista en gestión gerencial, gerencia de servicios sociales, gestión pública y contratación estatal, magister en Administración, con más de veinticinco años de experiencia en control fiscal en la Contraloría General de la República, ex contralor departamental y docente universitario por más de quince años; y un abogado, especialista en contratación estatal, asesor de la Gobernación de Bolívar y de la Alcaldía de Cartagena, consultor y capacitador privado. Todos con experiencia en asuntos de contratación estatal, control fiscal y desarrollo de tutorías y docencia.

El proyecto partió de una exploración de la situación problemática con veedores de Cartagena, reconocidos por su conocimiento y experticia en el tema de vigilancia ejercida por veedurías ciudadanas, como instrumento esencial para la planificación y desarrollo del presente trabajo.

## **1. Título**

Fortalecimiento de la Vigilancia de las Veedurías Ciudadanas sobre el Programa de alimentación escolar. Caso Cartagena de Indias.

## 2. Antecedentes

En Colombia la participación ciudadana surge como un valor fundamental del Estado, a partir de la Constitución Política de 1991, la que le dio un carácter especial al consagrarla simultáneamente como fin esencial, principio, derecho fundamental y deber. Al respecto Macedo (2010,) afirma que:

Es claro que en esta [la Constitución Política] no sólo se pretende darle una prevalencia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crean mecanismos específicos y se estimula la generación de espacios y expresiones de participación. Además, es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional... (p.152)

Con este enfoque, el autor citado señala varias características de la participación ciudadana en la Constitución Política, así: la participación como principio fundamental del Estado, como fin esencial del Estado, como ejercicio de la soberanía popular, como derecho fundamental, como norma de rango constitucional y legal, como inclusión, como reconocimiento de una sociedad heterogénea, como democratización del poder político y como expresión ciudadana no mediada por la institucionalidad estatal. Señala, además, que la participación ciudadana puede considerarse, también, como una respuesta a la persistente exclusión histórica, característica del sistema político colombiano, concluyendo que:

Se torna indispensable que la participación ciudadana trascienda el campo formal de la consagración normativa y empiece a verse reflejada en la vida diaria de los gobiernos y en el ejercicio permanente del debate democrático. Es necesario, ampliar la posibilidad real de que las personas incidan en las decisiones que las afectan, construyendo procesos legítimos de corresponsabilidad entre Estado y sociedad, que contribuyan a una formulación más acertada de posibles soluciones a problemáticas estructurales de la vida contemporánea, desde un punto de vista incluyente, que contradiga las perspectivas unívocas y uniformadoras que parecen consolidarse en Colombia durante la primera década de este siglo XXI (p.158).

Valga resaltar, también, la Participación como principio fundamental del Estado, pues desde el Preámbulo constitucional se señala el establecimiento de un marco jurídico, democrático y participativo como garantía para un orden político, económico y social justo. De igual manera, el artículo 2º superior contempla entre los fines esenciales del Estado «*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*»; también, la Carta establece la participación como derecho fundamental en varios artículos, así: artículo 40 (derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político), artículo 79 (la participación de la comunidad en las decisiones sobre el medio ambiente) y artículo 95, n. 5 (el derecho a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país). Igualmente, el Título IV, Capítulo I describe los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, tales como: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha ratificado la relevancia del derecho a la participación de la ciudadanía en todos los aspectos que le afecten, así como el deber del Estado de proteger este derecho y fomentar los espacios de participación de la comunidad en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, como reza la Constitución Política, como se evidencia especialmente en las siguientes Sentencias:

Sentencia C-089A de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (participación como principio fundamental del Estado y como derecho fundamental):

El derecho a la participación, ha sido reconocido por la Carta Política como un derecho fundamental. Lo anterior significa que toda persona, particularmente todo ciudadano, tiene la facultad constitucional de intervenir en la actividad pública, ya sea como sujeto activo de ella, es decir como parte de la estructura gubernamental y administrativa del Estado, ya sea como sujeto receptor de la misma, interviniendo, mediante el sufragio en la elección de los gobernantes, participando en las consultas populares, teniendo iniciativa legislativa, interponiendo acciones en defensa de la Constitución o la ley, actuando como miembro de partidos o movimientos políticos, o aun elevando peticiones a las autoridades y obteniendo la pronta respuesta de ellas.



Desde esta perspectiva, se ha ido construyendo en Colombia un discurso institucional orientado al apoyo de la iniciativa ciudadana en la participación, que, sin embargo, no ha podido desarrollarse en la práctica, tal como se ha planteado.

Sentencia C-180 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara (democracia participativa):

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. La participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

De acuerdo con ello, se evidencian grandes oportunidades para el desarrollo de una cultura ciudadana, que trascienda el solo derecho de participación política, pues, es claro que la participación misma no se agota en el ejercicio del sufragio, sino que existe también un amplio espacio para ejercer otras acciones que permitan contribuir al desarrollo social, en este caso, en la vigilancia de la gestión pública.

Sentencia C-245/96 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, (soberanía popular):

Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la «soberanía popular» fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio.

En el mismo sentido de la sentencia anterior, esta reafirma el deber y el derecho de la ciudadanía a participar, no solo políticamente, sino también, en la actividad de control de las ramas del poder público y, en especial, en el control de la administración pública.

Sentencia C-643 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis (fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación):

A partir de la expedición de la nueva Carta Política de 1991, se operó un giro radical dentro del sistema constitucional del Estado colombiano, con el fortalecimiento de la democracia participativa y el señalamiento de nuevos mecanismos de participación. La imperiosa necesidad de la intervención ciudadana en la toma directa de las decisiones que a todos atañen y afectan, así como en el control permanente sobre su ejecución y cumplimiento determinó una extensión e incremento de los espacios de participación de la comunidad, así como de procedimientos que garanticen efectivamente su realización. Lo anterior impuso un rediseño de la participación del ciudadano, tradicionalmente restringida al proceso electoral, para incluir esferas relacionadas con la vida personal, familiar, económica y social de los individuos en cuanto identificados como verdaderos sujetos sociales.

En esta providencia se reafirma, una vez más, la concepción amplia de la participación ciudadana al extenderla más allá de los procesos electorales, hasta llevarlo a la participación en todos los ámbitos de interacción de la ciudadanía, incluida, por supuesto, la correspondiente a la vigilancia de la gestión de gobierno.

Sentencia C-891 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería (materialización del derecho a participar):

En procura de la materialización del derecho a participar en las decisiones que afectan o puedan llegar a afectar los legítimos intereses y derechos de los habitantes del país, le corresponde a las entidades estatales suministrarle a las personas

oportunamente toda la información que no goce de reserva constitucional o legal; advirtiendo sí, que esta información oficial debe ser completa, consistente, coherente, verificable, comparable, contextualizada, diáfana y siempre oportuna. Desde luego que el derecho a la información así servido se convierte en poderoso instrumento de reflexión-acción tanto individual como colectiva, en el entendido de que las autoridades estatales, a más de esa información, deben asumir la promoción, creación y fomento de las condiciones idóneas a la discusión pública de los temas pertinentes; recordando a la vez que la participación ciudadana en esos ámbitos de discusión constructiva supone el recíproco respeto de los criterios expuestos por los interlocutores institucionales y privados, pero no pasivamente, sino reedificando mutuamente sobre la comprensión de lo ya examinado y depurado de manera concertada, al tiempo que la diferencia y pluralidad de opiniones actualizan su poder constructivo en el suceso democrático.

Por otra parte, este pronunciamiento deja claro el total respaldo legal a la acción ciudadana para la participación, la cual requiere como insumo fundamental para su efectividad, el suministro de la información clave que se origina en el proceso administrativo de las entidades estatales. Para que el ciudadano cumpla cabalmente su papel de veedor de la administración pública, requiere información veraz, en tiempo oportuno, y para ello el ciudadano debe tener las competencias y la responsabilidad requerida para hacer uso constructivo de dicha información.

Sentencia T-123/09 M.P. Clara Inés Vargas Hernández: (participación ciudadana como derecho fundamental):

Uno de los pilares de la Constitución de 1991 es el reconocimiento del principio de participación democrática, que inspira no sólo el ejercicio del control político sino que irradia transversalmente diferentes esferas de la sociedad. Erigido sobre la base del pluralismo, de la tolerancia, de la vigencia de los derechos y libertades, este principio revaloriza el papel del ciudadano en los procesos de toma de decisiones, a la vez que le impone nuevas responsabilidades como miembro activo de la comunidad.

En este sentido, la participación ciudadana conlleva serias responsabilidades, en tanto el ciudadano participante puede contribuir a orientar ciertas decisiones de la administración, como

por ejemplo, la asignación presupuestal para atender ciertas necesidades de su comunidad o convertirse en un centinela que vigila y propende por el buen uso de los recursos públicos.

Sin embargo, es de reconocer que antes de la Constitución de 1991, existieron antecedentes sociales y políticos que se manifestaron en diferentes expresiones populares asociadas con formas directas y no institucionalizadas de participación, como las marchas populares, los paros cívicos, las huelgas, las tomas de oficinas públicas, las manifestaciones estudiantiles, las invasiones de tierras, las mingas indígenas, comités cívicos, movimientos sociales, entre otras. De igual manera, existen antecedentes legales e institucionales, aunque dispersos y ocasionales, los cuales fueron aplicados en el país en asuntos específicos, tales como los siguientes: la conformación de juntas de acción comunal (1958); veedurías de obras públicas y programas del Plan Nacional de Rehabilitación y el Fondo Nacional Hospitalario (1986-1990); consultas populares y participación de usuarios en los órganos de dirección de las empresas de servicios públicos (Ley 11 de 1986 y Decreto 700 de 1987); Comités de Desarrollo Rural - DRI (Decreto 107 de 1989), Consejos Municipales de Desarrollo Rural - CMDR, Ley 10 de 1993), Participación comunitaria en salud (Decreto 1416 de 1990). (Departamento Administrativo de la Función Pública y Otros, 2006).

Pero, fue la Constitución Política de 1991 la que le dio a la participación ciudadana su carácter protagónico al consagrarla como un instrumento esencial del Estado Social de Derecho para el fortalecimiento de sus instituciones. Precisamente, fue el artículo 270 de la C.P. el que otorgó al legislador facultad para organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. En desarrollo de este artículo se expidieron las normas de rango legal que establecen el campo de materialización de la participación como piedra angular del Estado Social de Derecho y como deber y derecho ciudadano, a saber: la Ley 134 de 1994 que señala los mecanismos de participación ciudadana, la Ley 850 de 2003 que reglamenta el accionar de las veedurías ciudadanas y la Ley 1757 de 2015 que establece disposiciones para la promoción y protección del derecho a la participación democrática y regula el control social a la gestión pública. En estas normas se destacan la facultad de las veedurías para la vigilancia de los recursos públicos, el desarrollo de los proyectos, la efectividad de las intervenciones públicas - en especial de la contratación pública- y la diligencia de las diversas autoridades en garantizar los fines esenciales del Estado. En ese sentido, el inciso segundo del artículo 1 de la Ley 850 de 2003, señala que la

vigilancia de las veedurías ciudadanas sobre la gestión pública se ejercerá en todos los ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial se empleen los recursos públicos.

También, el artículo 15, literal c de la norma precitada dispone, entre otras funciones de las veedurías ciudadanas «Vigilar porque el proceso de **contratación** se realice de acuerdo con los criterios legales» (subraya fuera de texto). Y el artículo 65 de la Ley 1757 de 2015 establece que todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana, con excepción de los asuntos que sean reservados. De manera puntual el inciso segundo de este artículo dispone:

En particular, todo **contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo**, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho (subraya fuera de texto).

Esta misma ley estableció acciones de promoción y protección del derecho a la participación democrática y, en especial, de las veedurías ciudadanas en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En consecuencia, el ejercicio adecuado del control social por las veedurías representa un valor agregado importante para la sociedad, en cuanto realiza acciones de protección del patrimonio público al tiempo que impulsa el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Sin embargo, más allá de las facultades que otorgan la Constitución y la ley a las comunidades en asuntos de participación ciudadana, cabe preguntarse cuál es el papel que deben jugar las veedurías ciudadanas en el control del PAE en el Distrito de Cartagena de Indias. En este punto es menester aclarar que las veedurías ciudadanas, en el ejercicio del control social a la gestión pública, se convierten en un instrumento de transcendental importancia en la lucha contra la

corrupción, en especial a la contratación estatal, siendo aliados importantes de las entidades contratantes y en especial de los entes de control para la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los contratistas.

En el caso específico del PAE, es necesario y urgente vincular a la ciudadanía en la vigilancia de los recursos destinados para tal fin, pues, como es de conocimiento público, los controles institucionales a este programa han resultado en la práctica insuficientes e ineficaces, ante los problemas de gestión que lo afectan<sup>1</sup>; además, de que dichos recursos no solo son cuantiosos, sino que existe un manejo venal de los mismos, a juzgar por las denuncias que han hecho públicas órganos de control y judiciales como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, relacionadas con grandes fallas en los procesos contractuales, que han dado en el traste con esta importante estrategia de soporte a la política de calidad educativa en Colombia.

Ahora bien, como se muestra en el diagnóstico, muchos veedores carecen de las competencias y conocimientos claves para desarrollar sus actividades de vigilancia, no solamente en los temas específicos de la gestión pública, sino, también, en las técnicas básicas de investigación y presentación de informes, hecho que amerita, a todas luces, la necesidad de proponer un proyecto de intervención con el fin de subsanarlas.

Bajo esta perspectiva, los integrantes del grupo de mentores integrado por profesionales vinculados al servicio público y conocedores del proceso contractual en las entidades estatales, destacan la relevancia del tema de la veeduría ciudadana en la vigilancia de la contratación estatal, en tanto ésta puede ser un apoyo crucial y complementario a la labor de los entes de control en lo relativo a la vigilancia de la gestión contractual. Al respecto, téngase en cuenta que el control social no reemplaza a los controles institucionales, pues las autoridades responsables de ejercer los diferentes tipos de control a la administración pública (interno, fiscal, técnico-administrativo, disciplinario, político, judicial y social) actúan dentro de su ámbito de competencias, de manera complementaria. En este orden de ideas, un veedor ciudadano bien informado y capacitado, por ejemplo, puede contribuir denunciando y aportando su información y conocimientos a los entes de control, sobre una situación problemática específica y estar pendiente de los resultados de las actuaciones de estas autoridades.

---

<sup>1</sup> Ver informes de la Contraloría General de la República citados.

Con base en lo expuesto, el presente proyecto se desarrolló aplicando la modalidad Mentores de la Universidad de Medellín, cuya misión es *“la formación integral, la generación de conocimiento y la promoción de la cultura, en un ambiente crítico, de innovación e inclusión, para contribuir a la solución de problemas, mediante el desarrollo de la Docencia, la Investigación y la Extensión en su entorno local, regional, nacional e internacional”*.

El proyecto se materializó mediante la estructuración de un plan de capacitación a las veedurías ciudadanas y veedores particulares en temas de vigilancia y supervisión en los contratos de alimentación escolar, buscando potenciar sus competencias para un ejercicio de control social más efectivo y provechoso para la entidad territorial. Inicialmente se realizó el análisis de la situación relativa al Programa de Alimentación Escolar, PAE en Cartagena de Indias, en las vigencias 2016 y 2017, especialmente la conocida públicamente en medios de prensa, así como los informes presentados por la Contraloría General de la República<sup>2</sup> y los informes del Distrito y la Secretaría de Educación Distrital<sup>3</sup>, con el fin de sustentar el problema a resolver en el presente proyecto académico. Posteriormente, se aplicó una encuesta y entrevistas a los veedores locales, lo que permitió un mayor conocimiento del problema y la formulación de soluciones para lograr los objetivos propuestos.

---

<sup>2</sup> Ver informes publicados en [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)

<sup>3</sup> Ver informes de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena en: [www.sedcartagena.gov.co](http://www.sedcartagena.gov.co)

### 3. Definición del Problema

#### 3.1 Formulación del problema

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) en cumplimiento de su misión institucional de lograr una educación de calidad, desde 2011, ha asumido por disposición del artículo 136 de la Ley 1450 de ese año (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), la responsabilidad de definir los lineamientos del Plan de Alimentación Escolar (PAE), así como la orientación, ejecución y articulación del Programa, de manera concurrente con las entidades territoriales, el cual era gestionado anteriormente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

De acuerdo con los lineamientos del MEN (2015), el PAE es concebido como:

Una estrategia estatal que promueve la permanencia en el sistema educativo oficial de las niñas, niños y adolescentes de todo el territorio nacional, registrados en el Sistema de Matrícula -SIMAT, asegurando el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de alerta e impactar en forma positiva los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo; contribuyendo a garantizar los derechos a la educación y a la alimentación (p.15).

En este sentido, el programa es concebido como un pilar de la política de calidad educativa del MEN, en atención a que, desde la nutrición, contribuye a mejorar el nivel general de salud de los estudiantes titulares de derecho, ayudando, de paso, a retener a éstos en el sistema educativo oficial, evitando la deserción, como se expone más adelante.

Según el documento citado, su objetivo central se orienta a contribuir al acceso y permanencia de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, en las escuelas oficiales, promoviendo estilos de vida saludables, al tiempo que proporciona mejores condiciones para facilitar los procesos de aprendizaje, mediante el suministro de alimentación complementaria, en el marco de la protección integral de los derechos humanos, consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de la Naciones Unidas (1989), -ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991-, la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996), la Constitución Política y, en especial, los señalados en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006).



Según el MEN (2015):

La alimentación escolar es una estrategia que ha demostrado ser efectiva para contribuir a la incorporación y permanencia de los estudiantes y de la comunidad en general en la vida de la escuela, en los programas de salud y nutrición, y para promover el cambio social, consolidar los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, estas condiciones solo se logran cuando las instituciones y sedes educativas son vistas como centros donde interactúan los diferentes sectores de intervención social, y cuando el Programa de Alimentación Escolar es objeto de un cuidadoso diseño y administración, para tener el máximo impacto sobre la educación y el desarrollo humano.

El Programa de Alimentación Escolar dentro de sus objetivos integrales a nivel mundial contempla objetivos educativos, de salud y desarrollo de cadenas productivas, especialmente agrícola; cuando estos programas son asumidos por los Ministerios de Educación o sus entidades afines, además de hacer parte de estrategias de protección social que garantizan efectivamente el derecho a la alimentación adecuada, mediante el aseguramiento del acceso a los alimentos por parte de las poblaciones vulnerables, se ha constituido en una herramienta valiosa para las Instituciones Educativas en materia de acceso a la educación, disminución del ausentismo que conlleva a una mayor tasa de permanencia de los estudiantes y en muchos casos cuando es acompañado de una oferta educativa de calidad (docentes, textos, lineamientos, condiciones de infraestructura, entre otros), también puede contribuir a mejorar los niveles de atención y estados de alerta del niño, niña, adolescente, lo que podría incidir en el rendimiento académico de los menores.

Además de los objetivos inmediatos (contribuir a mejorar las tasas de matrícula escolar, estabilizar las de asistencia, reducir el ausentismo, mejorar la capacidad de concentración, la convivencia escolar y la asimilación de información por parte de las niñas, niños y adolescentes), el PAE se articula con otros programas para poder cumplir el objetivo más amplio: lograr una educación de calidad para todos (p.14).

Como se observa, los objetivos del programa van más allá del suministro de alimentos, dado que en el fondo se busca garantizar el disfrute de los derechos de estos estudiantes. En esta

perspectiva, es de resaltar la importancia de la incorporación en la Constitución Política colombiana de la primacía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los adultos y, como señala el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, Colombia (2007), la ley deja bien clara la responsabilidad de las autoridades con su aplicación efectiva como garantes de derechos y la corresponsabilidad de la sociedad y de la familia para que se garanticen las condiciones materiales y espirituales requeridas para que todos los niños, niñas y adolescentes en Colombia puedan vivir su niñez como personas íntegras, dignas y felices (p.5).

Según lo expuesto por el MEN en el documento Lineamientos del PAE (2015, p.16) este programa se fundamenta en tres enfoques que orientan la implementación de la Ley 1098 de 2016, así: el enfoque de derechos, el enfoque diferencial y el enfoque territorial.

Con relación al enfoque de derechos, el PAE parte de los principios de los derechos humanos universalmente reconocidos, tales como universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e integración, habilitación y rendición de cuentas, priorizando la protección integral de los derechos de los estudiantes, en la búsqueda de la cohesión social, el respeto a la paz y la solución no violenta de los conflictos, lo cual, según el documento, favorece una transformación social positiva. En este caso, las acciones institucionales se orientan a cubrir las necesidades de los estudiantes más vulnerables, para lo cual se realiza un diagnóstico situacional del municipio y análisis de la información con el fin de identificar a la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, se aplican los criterios para la selección de establecimientos educativos y definición de coberturas, la definición del tipo de complemento alimentario a suministrar y la focalización de titulares de derecho.

En cuanto al enfoque diferencial se parte del reconocimiento de las diferencias entre los individuos y los diversos grupos poblacionales, considerando sus derechos y necesidades específicas, sus condiciones particulares de ventaja o desventajas físicas, psicológicas, sociales, económicas, culturales, de diversidad sexual o su condición de víctima de desastres naturales o antrópicas y otras. Este enfoque se aplica mediante la focalización de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo con los siguientes criterios en su orden:

Atención al 100% de escolares víctimas del conflicto armado en zona rural y urbana.

Área Rural. Primer criterio: 100% de los escolares: preescolar y primaria; segundo criterio: Continuar con los escolares de secundaria y media, prioridad: población étnica, población en condición de discapacidad.

Área Urbana. Primer criterio: iniciar por grados inferiores, población étnica y población en condición de discapacidad; segundo criterio: Escolares clasificados con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para resto urbano.

Se debe focalizar primero a los más pequeños que cumplen los anteriores criterios y se puede incluir también a los adolescentes vulnerables que cumplan con las condiciones mencionadas anteriormente.

Por su parte, el enfoque territorial considera las diferencias territoriales en lo relacionado con el nivel de desarrollo y el reconocimiento de las necesidades particulares de cada entidad territorial, lo que plantea la necesidad de concertar las actividades institucionales y de otros actores para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia y que permitan atender las necesidades económicas, sociales y políticas de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y la capacidad de gestión de la entidad territorial. En este caso, desde el diagnóstico situacional se caracterizan las condiciones geográficas (zonas urbanas y rurales) para determinar las diferencias en niveles de desarrollo, necesidades básicas insatisfechas; y dentro de estas mismas zonas la ubicación de los establecimientos educativos por área urbana y rural, la identificación de establecimientos educativos agropecuarios, la caracterización del acceso a los establecimientos educativos y la identificación de las zonas o barrios de mayor pobreza.

Como se observa, el PAE, siendo un componente de la política pública de educación, es un programa que en el marco de los derechos humanos, contribuye al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, al garantizar la efectividad de principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución, lo cual es coherente con el fundamento axiológico contenido en los principios declarados en el lineamiento promulgado por el Ministerio de Educación, ya citado, como son: de interés superior, equidad, solidaridad, corresponsabilidad, participación y la complementariedad.

Ahora bien, una condición importante para que se cumplan los objetivos del PAE, es la participación articulada y concurrente de la Nación y las entidades territoriales en lo pertinente a acciones y recursos. En efecto, en la financiación del PAE en todo el territorio nacional concurren las siguientes fuentes (Resolución N° 29452 de 2017, 2.1):

- Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones –SGP.

Estos son recursos con destinación específica que se transfieren a las entidades territoriales. Los municipios y distritos están obligados a invertir en el PAE, los recursos de asignación especial para la alimentación escolar, acorde con lo establecido en el parágrafo 2º, del artículo 2º, de la Ley 715 de 2001; y de manera complementaria se podrán destinar a la alimentación escolar recursos del SGP de distribución sectorial, bien sea recursos de libre inversión o de libre destinación del componente de propósito general asignados por municipios y distritos. Pueden ser también recursos de calidad educativa del componente de educación asignados por departamentos, municipios o distritos.

La Ley 1176 de 2007 indica en su artículo 16, que las entidades territoriales seguirán y aplicarán en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio que establezca el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para el desarrollo del Programa. Adicionalmente considerarán los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.

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

En su artículo 18 indica que la destinación de los recursos del SGP serán para compra de alimentos, contratación de personal para la preparación de alimentos, transporte de alimentos, menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación, aseo y combustible para la preparación de los alimentos, contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

En su artículo 19, determina que *“En cada establecimiento educativo seleccionado se cubrirá progresivamente el 100% de los alumnos matriculados por grado, conforme a la disponibilidad de recursos, iniciando por el preescolar y grados inferiores de primaria. Una vez asegurado el cubrimiento del total de la población de preescolar y primaria, se podrá continuar el programa con escolares del grado sexto en adelante, dando prioridad a los grados educativos inferiores”*

Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para alimentación escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos anteriormente.

- Recursos del Sistema General de Regalías – SGR.

Los departamentos, municipios y distritos disponen de otras fuentes para la financiación de programas de alimentación escolar, provenientes de regalías y de recursos propios, de libre inversión.

De acuerdo a la Ley 1530 de 2012 en su artículo 145, los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de esta Ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente Ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

De acuerdo con el Decreto 185 de 2013 en su artículo 2°, el Ministerio de Educación Nacional determinará la cobertura media nacional y territorial, a través de los recursos destinados para alimentación escolar por fuentes de financiación reportados y consolidados por los municipios, distritos y departamentos en el Formato Único Territorial (FUT) en la vigencia 2011.

Los recursos de regalías pueden ser utilizados por las entidades territoriales para la ejecución de proyectos que se encuentren alineados con los planes y políticas nacionales y de las entidades territoriales, que tengan un claro impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental, y específicamente pueden ser invertidos para garantizar el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar a las niñas, niños y adolescentes escolarizados.

Los recursos de cofinanciación que inviertan los entes territoriales en el Programa de Alimentación Escolar deben estar orientados de manera prioritaria a garantizar el valor real de la ración con los mínimos establecidos por el MEN, aumento de cobertura y cualificación de minuta.

Teniendo en cuenta que la cofinanciación es por esencia un mecanismo de inversión complementaria a los recursos propios y a las transferencias, se constituyen en un instrumento apropiado para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios, en los cuales la Nación tiene un interés particular, pero su ejecución es de ámbito local.

- Recursos propios.

Son recursos asignados por las entidades territoriales para la alimentación escolar, provenientes de sus propios presupuestos en cumplimiento del decreto 1852 de 2015 del MEN.

- Recursos del Presupuesto General de la Nación asignados anualmente por el MEN.

Corresponden a recursos del Presupuesto de inversión apropiado anualmente por el MEN, los cuales tienen como finalidad la prestación del servicio de alimentación a las niñas, niños y adolescentes matriculados como alumnos oficiales.

Los parámetros para la utilización de estos recursos durante cada vigencia son establecidos mediante la ficha del proyecto de inversión del Programa de Alimentación Escolar y su distribución territorial se hace mediante la programación de metas sociales y financieras.

Según lo establecido en la Ley 1450 de 2011, en ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del Programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.

- Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.

Aquí podrá participar cualquier otra institución de carácter privado, siempre y cuando dicho presupuesto se maneje de forma independiente a los aportados por la Nación y las entidades territoriales.

En la práctica, desde el año 2014 cada entidad territorial certificada, de manera autónoma contrata el suministro de la alimentación escolar con recursos propios y provenientes de la Nación. No obstante, se considera importante, también, la participación efectiva de los sectores social, de salud y de educación locales, así como iniciativas del sector privado y, por supuesto, de las comunidades llamadas a ejercer el control social.

Ahora bien, entre los objetivos específicos del PAE se resalta la promoción de la participación ciudadana y la corresponsabilidad de la comunidad educativa mediante la construcción de espacios para la formación de la ciudadanía y el ejercicio de la democracia y las competencias

ciudadanas. Lo que en la práctica no se ha podido implementar en el Distrito de Cartagena de Indias, tal como se señala en el punto pertinente.

Desde el punto de vista institucional, se observan acciones administrativas orientadas a cumplir los objetivos del PAE en Cartagena. Sin embargo, según datos de la Secretaría de Educación Distrital la cobertura en el Programa fue de solo el 69% en 2016 y del 64% en 2017, de la población estudiantil de las instituciones públicas. En el 2016 se atendieron 82.728 estudiantes de 119.785 matriculados y en 2017 se atendieron 91.397 niños de un total de 142.694 (Secretaría de Educación Distrital, oficio a CGR del 12-01-2018, p.1).

Para lograr estas cifras, según registros de la Secretaría de Educación Distrital, en Cartagena se destinó al PAE en 2016 la suma de \$23.717,95 millones, los cuales provinieron de las siguientes fuentes: \$15.831,46 millones de OCAD Distrital-Regalías y \$7.886.48 millones del presupuesto distrital; mientras que en 2017 se invirtieron \$20.993,61 millones de los cuales \$15.411,83 millones provinieron del OCAD Distrital-Regalías y \$5.581,77 millones del presupuesto distrital. Como se observa, el PAE en Cartagena ha estado parcialmente desfinanciado en más del 30% de su costo total (p.1).

Pero, la problemática del PAE en Cartagena de Indias no se reduce a la insuficiente cobertura por falta de recursos mostrada en las vigencias de 2016 a 2018. A esta situación hay que agregarle otros problemas, como la falta de transparencia en la selección de contratistas, el mal uso de los recursos por parte de la administración, la falta controles idóneos y el incumplimiento en la ejecución de los contratos pertinentes. En efecto, en la actualidad se han hecho públicas las graves denuncias sobre los manejos que a nivel territorial se le ha dado al Programa de Alimentación Escolar - PAE, en especial, las que ha señalado la Contraloría General de la República (CGR) en el Informe de Gestión al Congreso y al Presidente de la República 2015-2016 (2017) en los siete departamentos de la Región Caribe. Entre las principales irregularidades el informe señala: la existencia de alimentos descompuestos, cocinas y comedores escolares inapropiados y en condiciones sanitarias deficientes; incumplimiento de la minuta o ración nutricional necesaria; operadores que entregan un menor número de raciones a las contratadas (el 57% en promedio) y cobran el 100%; así como falta de control sobre la entrega de raciones, y verificación de éstas en calidad y cantidad. Situaciones que actualmente se investigan en procesos de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República y que aún no tienen fallos en firme.

De igual manera, señala el informe de gestión de la CGR, que la mayoría de operadores del PAE en la Costa Atlántica, han sido contratados directamente y otros, han sido únicos oferentes en procesos licitatorios, evidenciándose una deficiente concurrencia y la repetitiva presentación del mismo oferente en una entidad para varias vigencias y en entidades territoriales.

Por otra parte, Serralde (2017) en una publicación de prensa señala que el Ministerio de Educación ha reconocido que uno de los riesgos de este programa es que los contratistas no entreguen las raciones indicadas ni completas. A esa situación se suma que, según esa cartera, no existe «un modelo o esquema de supervisión o interventoría a los operadores que ejecutan los programas en cada territorio». (parr. 21), lo cual evidencia las disfunciones de los sistemas de control interno de las entidades responsables. Además de lo anterior, la mayoría de los establecimientos educativos públicos del país, dan poca aplicación al mandato del artículo 4° de la Ley 1355 de 2009, concerniente a estrategias de promoción de una alimentación balanceada y saludable, especialmente por desconocimiento de la norma y por falta de interés, según se concluye en un estudio realizado por López G., Torres K. & Gómez C, (2017), en el que sostienen que «[se puede] afirmar de manera categórica que son muy pocos los colegios que se ocupan de este tema de la política en materia alimentaria de los menores de las instituciones educativas». (p. 97).

En correspondencia con lo anterior, según el diagnóstico realizado por la CGR (2017), en el marco de un proceso auditor de la vigencia 2016 en el Distrito de Cartagena de Indias, el PAE presenta importantes falencias que dificultan el logro cabal de sus objetivos, así:

El Distrito de Cartagena de Indias, respecto del Programa de Alimentación Escolar PAE vigencia 2016, incurrió en una ineficiente e ineficaz administración de los recursos destinados a dicha estrategia, debido a que se encontraron incumplimientos que afectan la ejecución del programa, tales como: inicio de su ejecución en forma tardía, situación que afectó el objetivo principal que consiste en la permanencia de los estudiantes en la I: E. (p.23)

(...) Incumplimiento del deber de planeación debido a: la oportunidad que representó el comienzo tardío (65 días después de iniciar el calendario escolar) del suministro de las raciones a los estudiantes de las instituciones educativas beneficiarias y también en el lapso entre la terminación y el inicio de un nuevo contrato lo que generó que no se lograra el objetivo fundamental de contribuir con el ingreso y permanencia de los educandos en el sistema escolar y el aporte, durante



la jornada académica, de macro y micro nutrientes necesarios para una alimentación saludable (p.23).

De acuerdo con ello, se observa el incumplimiento del Artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1852 de 2015 y la Resolución del MEN N° 16432 de 2015, 3.3, 1.3 que obliga a la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar, clara evidencia de la falta de gestión del Distrito de Cartagena de Indias para apropiar y reservar de manera oportuna los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE y –como señala la norma– adelantar los trámites para los compromisos de vigencias futuras cuando se requiera con el fin de garantizar el objetivo central del PAE. También señala la Contraloría en el mencionado informe que en el PAE del Distrito de Cartagena se presentan:

(...) debilidades en los estudios de costos y de mercado que determinan el precio de la ración generando pagos de mayores valores en los contratos que impidieron el uso eficiente de los recursos disponibles pudiendo ser utilizados en aumentar el número o en mejorar la calidad de las raciones entregadas; así mismo, deficiencias en el registro del número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas en el SIMAT generando por tanto, falta de certeza en el número de estudiantes favorecidos con la estrategia e inexactitud en los que realmente fueron beneficiarios de la misma (p.23)

Esta observación de la Contraloría pone en evidencia las fallas de la administración en la gestión contractual del PAE en el Distrito de Cartagena, en especial lo concerniente a los estudios de costos y de mercado, que terminan impactando los costos económicos del programa y que generan el uso ineficiente de recursos públicos, así como falencias en el manejo de la información pertinente, pasando por temas delicados como el incumplimiento mismo del objeto contractual. Todo ello denota la inobservancia de principios claves de la contratación estatal, como es el caso del principio de planeación, sometiendo el Programa a decisiones improvisadas y onerosas de manera injustificada. Otra observación relevante de la auditoría al PAE en los establecimientos educativos públicos de Cartagena es:

Ausencia de seguimiento y control de la adecuada ejecución de la estrategia, en los siguientes aspectos: verificación del uso e inversión de los recursos por parte de los contratistas, ajustes respectivos de las cantidades contratadas y efectivamente entregadas así como el constatar los días en que efectivamente se suministraron

raciones al momento de efectuar los pagos, exigencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales y ausencia de constatación de que los estudiantes que aparecen recibiendo los complementos alimenticios sean los que realmente los recibieron, todo lo cual produjo que la Entidad Territorial incurriera en un manejo ineficiente e ineficaz de los recursos públicos destinados a la alimentación escolar. (p.24).

En el mismo sentido de las disfunciones anteriores, la falta de un control efectivo sobre el PAE termina afectando en gran medida, no solo el cumplimiento de los objetos contractuales, sino los mismos objetivos del Programa en lo relacionado con el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación y demás medios necesarios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social; así como el acceso al sistema educativo y la prevención de la deserción escolar, señalados en los artículos 24 y 41 de la Ley 1098 de 2006.

Lo anterior denota la desatención de las responsabilidades de la administración, descritas en el Decreto 1852 de 2015 y la Resolución N° 16432 de 2015, en lo relacionado con la debida supervisión del PAE en los contratos que suscribe para el adecuado seguimiento y verificación de su ejecución; de igual manera, evidencia la falta de interés para adoptar las acciones y medidas que, en su papel de contratante y ordenador del gasto, le otorga la ley para garantizar el adecuado y oportuno cumplimiento del objeto de los contratos enmarcados en el Programa.

En el mismo sentido, se nota la poca participación de los rectores de los establecimientos educativos beneficiados en lo atinente a sus responsabilidades en la supervisión, contempladas en el Artículo 2.3.10.4.4 del decreto precitado, en especial las del numeral 4, que consisten en verificar el suministro de cada uno de los complementos alimentarios, de manera que sean entregados adecuada y oportunamente por los operadores a cada beneficiario.

Esta última situación tiene una doble implicación negativa: en primer lugar, pone en riesgo la salud de los estudiantes beneficiarios del Programa, pues no hay un control idóneo del tipo, calidad y condición de los alimentos que han de consumirse; y por otro lado, puede presentarse un detrimento del patrimonio público, en caso de pagarle al contratista valores por raciones no entregadas, como en efecto señala el informe de auditoría citado (ver p.118 y 127).

Además de lo expuesto, se conoce la utilización abusiva de la contratación directa y de la contratación con entidades sin ánimo de lucro en los programas de alimentación escolar en este ente territorial, lo que obviamente limita la competencia en detrimento de los principios de

transparencia y libre concurrencia, como prueba el hecho de haber realizado contratos de alimentación escolar de manera directa bajo la figura de urgencia manifiesta (Contrato UM-PAE-01-2016).

En todas las situaciones expuestas se evidencian importantes fallas en la gestión contractual del PAE en sus diferentes fases (precontractual, contractual y postcontractual), siendo bastante crítica la debilidad manifiesta de la supervisión de los contratos pertinentes, y casi nula la participación del control ciudadano ejercido por veedurías en el Distrito de Cartagena de Indias, pese a lo que establece el Decreto 1852 en su artículo 2.3.10.5.1 en cuanto a la responsabilidad de la comunidad en el seguimiento y monitoreo del PAE, el cual señala que ésta deberá:

(...) ejercer el derecho a la participación ciudadana y el control social, verificar constantemente la ejecución del PAE en su territorio y/o institución educativa, la forma como el operador cumple sus obligaciones y los lineamientos, estándares y condiciones de operación del programa, e informar o denunciar ante la entidad territorial certificada respectiva y a los órganos de control correspondientes las irregularidades o anomalías que se detecten.

Todo lo anterior se convierte en un caldo de cultivo para que flagelos como el desgreño administrativo y la corrupción den buena cuenta de los esfuerzos del Estado para lograr los objetivos del PAE, siendo algunos de los aspectos más críticos en el Distrito de Cartagena de Indias, como ya se dijo, la débil supervisión de la ejecución de los contratos pertinentes.

Ante este panorama, es de esperarse que la implementación articulada de diferentes sistemas de control –y entre éstos el control social. pueda mejorar los resultados del PAE en el Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta que la experiencia vivida en este ente territorial muestra claramente la ineficacia de las acciones y medidas de los organismos de control para contener las irregularidades presentadas en la ejecución de los respectivos contratos.

Valga aclarar que si bien es cierto que las entidades responsables del PAE deben realizar el control y la supervisión de los contratos a través de supervisores, rectores y comités escolares y, de igual modo, los entes de control deben implementar las acciones pertinentes, el control social es un proceso llamado a jugar un papel fundamental para el logros de los objetivos del programa y la vigilancia de los recursos asignados, dada la naturaleza social del programa y la amplia

participación ciudadana respaldada y exigida por la norma<sup>4</sup>, razón por la cual se orienta el presente trabajo.

Bajo estas consideraciones, es de esperar que las veedurías ciudadanas en el Distrito de Cartagena ejerzan un papel activo y efectivo en el control social ejercido al PAE. Empero, diferentes veedurías han hecho observaciones a los procesos contractuales de la administración, incluidos los del PAE, pero éstas – en algunos casos- no han sido atendidas por la administración para cambiar las situaciones cuestionadas (véase por ejemplo, expediente de la Licitación Pública N° 006 de 2016 -PAE-, Archivos de la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias<sup>5</sup>).

En el caso de Bolívar, según señala una investigación académica (Carbal, E.J. et al. 2016, p.15) la evidencia empírica, devela importantes falencias en el funcionamiento de las veedurías ciudadanas, entre las cuales pueden contarse: problemas de organización, problemas de actitud, falta de apoyo institucional y, especialmente, la falta de conocimientos y habilidades críticas para un eficaz desempeño de sus funciones, tal como se describe en el acápite 3.2.

No quiere decir lo anterior, que todas las veedurías ciudadanas en Cartagena carezcan de las competencias requeridas para ejercer sus funciones, pues, de hecho, se conoce de un gran número de acciones realizadas en el nivel local, en especial las denuncias impetradas ante los entes de control. No obstante, el reconocimiento de las falencias señaladas justifica y reclama un proceso formativo, especialmente dirigido a esas organizaciones y otros actores, en el ánimo de fortalecer sus conocimientos y competencias necesarios para un ejercicio efectivo del control social a este importante programa del gobierno nacional.

Por las razones expuestas, el presente trabajo busca resolver la siguiente pregunta central del problema:

***¿Qué conocimientos deben fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas para el eficaz desempeño del control social sobre la contratación estatal que adelanta el distrito de Cartagena de indias frente al PAE?***

---

<sup>4</sup> Ver Resolución N° 29452 de 2017, punto 7.

<sup>5</sup> A través de la Licitación 006 de 2016, la Alcaldía de Cartagena celebró un contrato por un valor \$ 15.831 millones cuyos estudios previos no especificaron cuál sería la población beneficiaria con el PAE. Varias veedurías ciudadanas cuestionaron públicamente que la alcaldía de la ciudad haya contratado con un consorcio que presenta irregularidades denunciadas por la Contraloría General y, sin embargo, estas observaciones no fueron tenidas en cuenta. (Ver: <http://www.anticorruptcion.gov.co/Paginas/programa-de-alimentacion-escolar-cartagena.aspx>)

### 3.2 Diagnóstico

De acuerdo con la investigación citada arriba, las debilidades más importantes de las veedurías ciudadanas en Cartagena y Bolívar, se sintetizan en las siguientes situaciones, las cuales fueron ratificadas en las entrevistas realizadas por los mentores a los miembros de las veedurías ciudadanas entrevistados:

- *Problemas de organización:* objetivos difusos, precaria reglamentación interna, pocos integrantes, algunos miembros con bajo nivel de estudios, desempleados, personas interesadas pero que no disponen de tiempo y la falta de recursos económicos o de financiación para ejercer la labor de veedor;
- *Problemas de actitud:* la concepción utilitaria de la veeduría ciudadana por parte de algunos veedores, como un medio para conseguir beneficios personales, desviada de sus objetivos;
- *Falta de apoyo institucional:* poco acompañamiento institucional (Procuraduría, Contralorías, Personerías, Defensoría del pueblo, ESAP y otras), la falta mecanismos de regulación de las veedurías, pocas garantías para la seguridad personal de los veedores, carencia de incentivos para los veedores -al contrario, hay riesgos-; y
- *Carencia de conocimientos:* muchos veedores carecen de las competencias y *conocimientos* claves para orientar su acción vigilante a temas específicos sectoriales como medio ambiente, salud, educación, entre otros y a temas generales como la contratación pública; así mismo, se observa desconocimiento de metodologías y de técnicas de investigación y presentación de informes.

Por otra parte, una revisión aleatoria de 20 denuncias presentadas por veedurías ciudadanas en la Gerencia Departamental Bolívar de la Contraloría General de la República, durante las vigencias 2016 a 2018, dejó en evidencia significativas debilidades de forma y de fondo, que van desde el desconocimiento de los asuntos propios de sus denuncias hasta fallas en la estructura misma de la denuncia, además del uso inapropiado de los instrumentos legales de que disponen los ciudadanos y las veedurías para obtener información y adelantar las acciones propias del control social, entre otras falencias, lo cual impacta de manera significativa el resultado de la vigilancia ejercida por dichos actores.

De igual manera, se obtuvo información primaria mediante la encuesta y las entrevistas realizadas a treinta (30) veedores. La encuesta se integró con un total de 12 preguntas, la cuales - para su análisis- fueron agrupadas en tres categorías, así: 1) Percepción sobre conocimientos y competencias; 2) Apoyo institucional; y 3) Incentivos y riesgos. Las entrevistas se hicieron de manera abierta y libre para que los veedores expusieran espontáneamente sus impresiones sobre estas mismas variables. Los resultados de la encuesta se muestran en el capítulo 9.

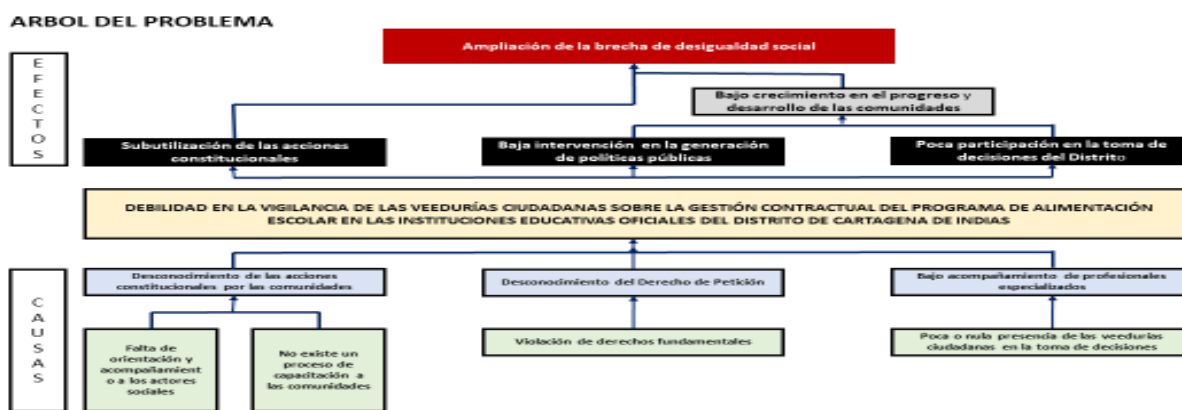
### 3.3 Matriz de marco lógico

<b>Matriz De Marco Lógico</b>			
<b>Alternativa:</b>		<b>Descripción:</b>	
<b>Responsable de la ejecución: veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias y veedores independientes.</b>			
<b>Resumen narrativo de objetivos</b>	<b>Indicadores objetivamente verificables</b>	<b>Fuentes de verificación</b>	<b>Supuestos</b>
<b>Fin</b> Garantizar una correcta y transparente gestión contractual en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Distrito de Cartagena de Indias.	Número de Hallazgos administrativos y fiscales relacionados con la contratación del Programa de Alimentación Escolar (PAE).	Informes de las Veedurías ciudadanas del Distrito de Cartagena de Indias. Informes de los organismos de control.	Se desarrolla una cultura de transparencia institucional y de participación ciudadana en la gestión contractual del Distrito de Cartagena de Indias.
<b>Propósito</b> Vigilancia de las Veedurías ciudadanas y otros actores a la actividad contractual fortalecida sobre la base del control social a la gestión pública en el Distrito de Cartagena de Indias.	Índice de ejecución presupuestal en materia de contratos del PAE. Número de hallazgos administrativos y fiscales relacionados con la contratación del PAE. Número de quejas y Denuncias aceptadas.	Informes de Contraloría Departamental sobre Ejecución Fiscal y Responsabilidad Fiscal. Plan de compras registrado en Colombia Compra Eficiente. Informes de Veeduría.	N/A
<b>Componentes</b> Veedores más competentes y participativos en la toma de decisiones de contratación en el PAE. Veedores saben cómo intervenir de forma efectiva en la generación de políticas públicas. Se lleva a cabo un Seguimiento técnico, legal y efectivamente apropiado a los procesos de ejecución contractual del PAE.	N/A	N/A	Los miembros de las Veedurías ciudadanas tienen una base de conocimientos en contratación estatal, esenciales para hacer seguimiento a los contratos ejecutados por la Administración Distrital.

Matriz De Marco Lógico			
Alternativa:		Descripción:	
Responsable de la ejecución: veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias y veedores independientes.			
Resumen narrativo de objetivos	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes de verificación	Supuestos
<b>Actividades</b> Programa de formación en control social a la contratación estatal, con énfasis en el PAE, diseñado para veedores ciudadanos. Capacitaciones dictadas sobre las funciones de las veedurías ciudadanas. Guía para el ejercicio del control social al PAE.	Programa elaborado. # de eventos de capacitación desarrollados. # de veedores capacitados. # de instructivos preparados y difundidos. # de veedores asesorados. Guía de control social al PAE elaborada.	Documento escrito.  Listado de los Veedores y otros actores que asisten a la capacitación. Registro fotográfico de las capacitaciones dictadas.  Documento escrito	Los veedores del Distrito de Cartagena de Indias asisten a las capacitaciones realizadas por el grupo MENTORES de la quinta cohorte de la Maestría en Contratación Estatal de la Universidad de Medellín.

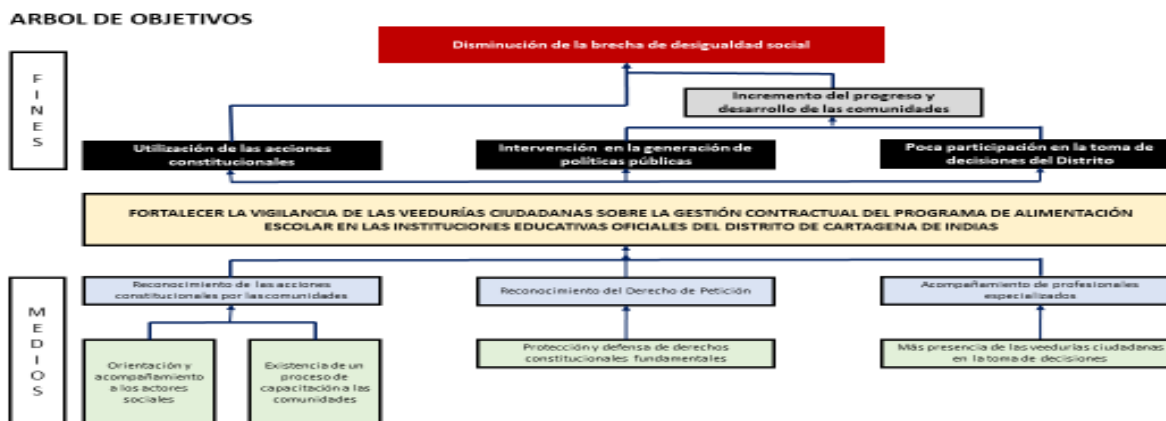
Fuente: Elaboración del autor

### 3.4 Árbol del problema



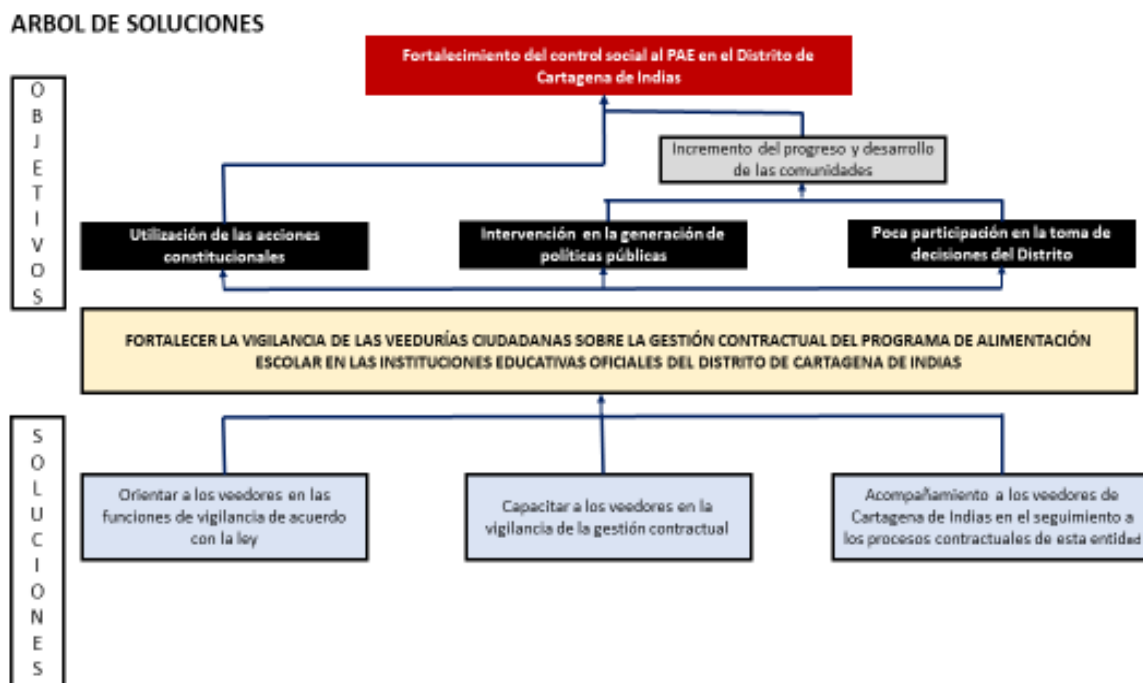
Fuente: Elaboración del autor

### 3.5 Árbol de objetivos




Fuente: Elaboración del autor

### 3.6 Árbol de soluciones



Fuente: Elaboración del autor

### 3.7 Ficha de identificación del problema

	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	Código:
		Versión 01
		Edición:
Problema identificado	Las veedurías ciudadanas del Distrito de Cartagena de Indias presentan significativas debilidades en la función de vigilancia sobre la gestión contractual adelantada por esta entidad territorial, en especial en el control social ejercido al Programa de Alimentación Escolar, PAE. Esta vigilancia no se realiza de manera eficaz, debido especialmente a la falta de conocimientos sobre la forma como se le hace seguimiento y control social a estos contratos.	
	¿Qué conocimientos deben fortalecer el ejercicio de las veedurías ciudadanas para el eficaz desempeño del control social sobre la contratación estatal que adelanta el Distrito de Cartagena de Indias frente al PAE?	
Población objetivo	30 veedores ciudadanos del Distrito de Cartagena de Indias.	
Municipio	Distrito de Cartagena de Indias	
Solución a priori	Programa de capacitación en normatividad y técnicas de supervisión de contratos del PAE y diseño de guía para desarrollar el ejercicio del control social.	
Aliados Estratégicos	Universidad de Medellín Contraloría General de la República Contraloría Departamental de Bolívar Contraloría Distrital	



	IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA	Código:
		Versión 01
		Edición:
Requerimientos	Aulas Equipos de sistemas Video beam Material pedagógico impreso Asesor metodológico	
Requiere asesores Temáticos – perfil	No	
Perfil de los Mentores	<p>Esther Judith Carbal Anillo Administradora Pública – Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Especialista en Finanzas territoriales – Universidad del Atlántico Especialista en Contratación Estatal – Universidad de Medellín Cargo actual: Profesional Universitario en la Contraloría Departamental de Bolívar.</p> <p>Franklin Cumplido Campo Abogado – Corporación Universitaria Rafael Núñez Especialista en Contratación Estatal – Universidad de Medellín Cargo actual: Asesor en contratación estatal en la Gobernación del Departamento de Bolívar y en la Alcaldía del Distrito de Cartagena de Indias.</p> <p>Oscar Felipe Pardo Ramos Economista - Universidad de Cartagena Especialista en Administración de Empresas ( hoy Gestión Gerencial) - Universidad de Cartagena</p> <p>Especialista en Gerencia de Servicios Sociales - Fundación Universitaria Luis Amigó. Especialista en Gestión Pública - Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Especialista en Contratación Estatal – Universidad de Medellín Magister en Administración de la Universidad Nacional de Colombia. Ex Contralor Departamental de Bolívar Cargo actual: Profesional Universitario en la Contraloría General de la República.</p>	
Conocimientos y competencias de los mentores	Formación profesional Conocimientos específicos sobre contratación Conocimientos sobre técnicas de auditoría y procedimientos de control social. Habilidades docentes Habilidades para desarrollar tutorías Habilidades comunicativas	
Coordinador del proyecto – datos de contacto	Dr. José Fernando Botero Bernal jfbotero@udem.edu.co	
Asesor metodológico – datos de contacto	Dr. Sergio Orlando Silva Arroyave e-mail: sosilva694@yahoo.es	
Observaciones asesor Metodológico		
Observaciones coordinación		
Aprobado por		
Fecha		
Fuente: Elaboración del autor		

#### 4. Justificación

La educación es reconocida hoy como el factor de mayor incidencia en el progreso y desarrollo de todas las sociedades. Según el Banco Mundial (2003), el conocimiento y el aprendizaje permanente son las fuentes del crecimiento económico y el desarrollo más importantes de las economías del mundo (p-xiii), precisamente, la llamada «economía del conocimiento» resalta la educación como uno de los principales factores creadores de riqueza, progreso y bienestar. Así mismo, este organismo (2014) sostiene que «la educación es uno de los factores más importantes para poner fin a la pobreza e impulsar la prosperidad compartida» (p.1).

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país, reconoce el planteamiento anterior al señalar que:

La educación, precisamente el tercer pilar de este Plan, se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad social, pues no solo nivela las oportunidades de las personas, sino que abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia. Una población educada puede aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan, y tiene mayores capacidades para participar en el sistema político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos. (p. 25).

Por su parte, el MEN (2009) ha señalado que: «Una educación de calidad es la que logra que: todos los estudiantes, independientemente de su procedencia, situación social, económica y cultural, cuenten con oportunidades para adquirir conocimientos, desarrollar las competencias y valores necesarios para vivir, convivir, ser productivos y seguir aprendiendo a lo largo de la vida» (p. 1).

Para lograr dicho propósito, el MEN (2015), como ente rector de la política educativa en el país, ha implementado la política pública de calidad educativa, uno de cuyos propósitos es alcanzar coberturas universales en los distintos niveles de educación. No obstante, según sus datos, entre los resultados arrojados por la Encuesta Nacional de Deserción 2002 - 2011 aplicada por ese ministerio en todo el país, cerca del 22% de los estudiantes de instituciones y sedes educativas oficiales que alguna vez abandonaron las aulas, lo hicieron por la falta de ayuda en alimentación escolar. Así, también, se detalla que el 20,8% y el 15,8% de los estudiantes del área rural y urbana

respectivamente, manifiesta que la falta de apoyo en alimentación escolar es un factor que incide en la deserción (p.14).

Reconociendo la importancia de la alimentación escolar para el acceso y permanencia de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales, es de considerar el valor de la estrategia planteada por el PAE para lograr el objetivo de mejorar la calidad de la educación pública en Colombia, lo cual garantiza, de paso, un conjunto de derechos a los niños, niñas y adolescentes, especialmente los relacionados con la alimentación, la salud y la educación.

Por otra parte, salta a la vista la importancia de la cuantía de los recursos destinados por el Estado colombiano para atender las necesidades expuestas por los estudiantes titulares de derecho en el PAE. De acuerdo con las cifras del MEN publicados por la Revista Semana (2016), en 2014 se destinaron \$1.175.579 millones, en 2015 unos \$821.139 millones y en 2016 \$674.000 millones, solo del presupuesto nacional girados a las entidades territoriales de todo el país como aportes nacionales (parr.5-6). Estos montos, aunque insuficientes –y de tendencia decreciente-, demuestran el esfuerzo financiero del gobierno nacional para darle cumplimiento.

Todo lo expuesto hasta ahora, justifica un sistema de gestión del PAE que permita la contratación transparente y la aplicación de controles eficaces y oportunos que conlleven al uso eficiente de los recursos del programa, espacio en el cual la veeduría ciudadana puede ejercer las facultades que la Constitución y la ley le han otorgado para la vigilancia de dichos recursos, sin desmedro de las atribuciones de los órganos de control. Con la participación eficaz de las veedurías ciudadanas no se pretende desplazar a las acciones pertinentes de los organismos de control, sino de actuar de manera articulada con éstos para coadyuvar a que se cumplan los objetivos del Programa y haya una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos.

De lo anterior, se puede colegir que un eficaz control social por parte de las veedurías ciudadanas sobre la actividad contractual del PAE, adelantada por el Distrito de Cartagena, contribuirá al cumplimiento, no solo los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, sino también, el buen manejo de los recursos públicos aplicados a la alimentación escolar y al logro de los objetivos del Programa. Y más allá de que el gobierno y las autoridades de control cumplan o no lo que les corresponde, el control ciudadano a este programa, exige el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo oficial en esta entidad territorial, que es una de sus responsabilidades.

Entendido así, el control social representa un importante beneficio para la sociedad, dado que puede ser un mecanismo clave para la lucha contra la corrupción en la Administración Pública; además, de su valor para fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, en la gestión de los asuntos que les conciernen y en el seguimiento y control de los proyectos de inversión; así, también, complementa y refuerza las labores de los organismos de control. Sin embargo, en el medio estas organizaciones siguen siendo débiles, dada la variedad e intensidad de la problemática que las afecta, especialmente, la falta de formación de sus integrantes y el desconocimiento de los asuntos propios del objeto a vigilar<sup>6</sup>.

Ante esta realidad, no solo es oportuno sino de inaplazable necesidad emprender acciones de formación en contenidos temáticos esenciales que permitan a los veedores la comprensión de la estrategia y de la política pública de calidad educativa, así como de los procedimientos y herramientas requeridas para realizar de manera técnica, práctica y efectiva la vigilancia de los contratos del PAE y, sobre todo, del uso y manejo correcto de los recursos destinados para tal fin, independientemente de lo que les corresponde a las entidades responsables del PAE y a los organismos de control, como ya se dijo.

En esta perspectiva, el fortalecimiento de los conocimientos y competencias de los veedores ciudadanos sociales, permitirá a las entidades territoriales del Distrito de Cartagena de Indias una mayor vigilancia y supervisión sobre la ejecución y cumplimiento de los contratistas vinculados, garantizando de esta manera el logro de los objetivos propuestos, con los consecuentes beneficios sociales que esto conlleva. Un ejercicio eficaz de control social por parte de las veedurías y ciudadanos interesados sobre el PAE, facilitará la labor de vigilancia encomendada a los entes de control, instrumento que será un aporte para la lucha contra la corrupción que en estos momentos lacera al Programa.

De igual manera, desde el punto de vista académico, el presente trabajo se propone una ruta, un procedimiento o una guía que permitirán a cualquier ciudadano, veeduría ciudadana u organización social, ejercer su derecho a la participación, mediante el ejercicio de control social a uno de los más importantes programas del MEN en Colombia.

---

<sup>6</sup> En el punto 3.3 se presentó una descripción en detalle de las principales limitaciones de las veedurías ciudadanas en Cartagena, información tomada de una investigación anterior y el diagnóstico realizado en el presente trabajo.

## **5. Objetivos**

### **5.1 General**

Crear un programa formativo que permita enseñar los conocimientos necesarios para poder fortalecer la vigilancia que deben realizar las veedurías ciudadanas en la gestión contractual del PAE en el Distrito de Cartagena de Indias.

### **5.2. Específicos**

- Identificar las necesidades de educación de los veedores ciudadanos del Distrito de Cartagena de Indias y la mejor forma de impartirla
- Diseñar un programa de formación para veedores ciudadanos del Distrito de Cartagena de Indias sobre control social y procedimientos de contratación estatal para la adecuada ejecución del PAE en Instituciones Educativas.
- Formular estrategias que permitan subsanar debilidades actitudinales, organizacionales y de conocimientos de las veedurías ciudadanas del Distrito de Cartagena de Indias frente a la función de vigilancia que deben ejercer sobre la contratación estatal del PAE.

## 6. Supuestos

Realizado el proyecto, se puede verificar que:

1. Los veedores ciudadanos del Distrito de Cartagena de Indias, conocen la normatividad relacionada con los derechos a la alimentación y la educación de los estudiantes.

2. Los veedores ciudadanos del Distrito de Cartagena capacitados en el marco de este proyecto fortalecieron sus competencias para un eficaz control social sobre la actividad contractual de la entidad territorial.

3. Los miembros de las veedurías ciudadanas tienen los conocimientos básicos en contratación estatal requeridos para hacer seguimiento a los contratos del PAE ejecutados por la Administración distrital.

4. Los veedores capacitados saben cómo intervenir de forma efectiva en la generación de políticas públicas en el Distrito de Cartagena.

5. Las veedurías ciudadanas participan en el control de las decisiones tomadas en el marco del PAE en la Administración distrital.

6. Los veedores capacitados conocen los procedimientos de la contratación estatal para realizar el seguimiento técnico, legal y efectivamente apropiado a los procesos de ejecución contractual del PAE en Cartagena de Indias.

7. La capacitación de las veedurías ciudadanas fomenta una cultura de transparencia institucional y de participación ciudadana que propicia un ambiente de control social ligado a la ejecución del Plan de Desarrollo.

8. Los veedores de Cartagena de Indias capacitados pueden realizar un correcto control social, garantizando una correcta y transparente gestión contractual por parte de la Alcaldía de Cartagena en materia de alimentación escolar.

9. El eficaz ejercicio del control social en Cartagena de Indias permite reducir los casos de corrupción que afectan al PAE en esta jurisdicción.

10. El control social ejercido por las veedurías ciudadanas de Cartagena a la contratación del PAE contribuyen a disminuir los hallazgos fiscales, penales y disciplinarios relacionados con este programa.

11. La capacitación a los veedores ciudadanos de Cartagena de Indias, propicia el surgimiento de líderes y actores sociales.

12. Las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias asumen la defensa del patrimonio público en diferentes procesos de contratación de la administración distrital.

13. Los veedores ciudadanos capacitados tienen los conocimientos y habilidades necesarias para analizar situaciones problemáticas y plantear soluciones a la administración.

14. El ejercicio del control social de las veedurías ciudadanas de Cartagena complementa los controles institucionales ejercidos por los organismos de control.

15. Las veedurías ciudadanas intervienen activamente en el control a la gestión pública del Distrito de Cartagena de Indias.

## **7. Hipótesis**

### **7.1 Hipótesis principal**

La capacitación de los veedores ciudadanos en temas y contenidos claves de participación ciudadana, contratación estatal y del Programa de Alimentación Escolar, fortalecerá las competencias y capacidades operativas de las veedurías ciudadanas para el eficaz desempeño del control social a este programa en el Distrito de Cartagena de Indias.

### **7.2 Hipótesis suplente**

La falta de un control social efectivo por parte de las veedurías ciudadanas a la gestión contractual del Programa de Alimentación Escolar en el Distrito de Cartagena de Indias, afecta el cumplimiento de los objetivos de dicho programa y la transparencia en el manejo de los recursos públicos en esta entidad territorial.



## 8. Esquema de Fundamentos

### 8.1 Marco Teórico

#### 8.1.1 Derecho Alimentario, Seguridad Alimentaria y Programa de Alimentación Escolar.

A nivel mundial los programas de alimentación escolar se fundamentan en el reconocimiento del derecho a la alimentación como parte de los derechos humanos. En efecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948, consagra en el artículo 25.1 que «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)». Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce en el Artículo 11: «(...) el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)». (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1966)

En esta perspectiva, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO (2007), considera que toda persona tiene derecho de alimentarse con dignidad, considerando que el derecho a la alimentación es: «Es el derecho a tener un acceso permanente a los recursos que permiten producir, obtener o comprar suficientes alimentos no sólo para prevenir el hambre, sino también para asegurar la salud y el bienestar» (p.1).

De acuerdo con lo anterior, el derecho a la alimentación es coherente con el concepto de Seguridad Alimentaria, la cual existe, según la FAO (2011), «cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana». El concepto incluye cuatro dimensiones: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso físico y económico a éstos, su utilización y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. (p.1).

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) en su artículo 27 consagra el reconocimiento por parte de los Estados del derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y la responsabilidad de los

padres o personas encargadas de su cuidado, la obligación de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño, especialmente lo relacionado con nutrición, vestuario y vivienda.

Sin embargo, es conocido que tanto los avances normativos como los desarrollos tecnológicos contrastan fuertemente con la realidad, pues como afirman Gifra & Beltrán (2013) «la erradicación del hambre sigue siendo el mayor reto de la comunidad internacional, mucho más importante, aunque no se diga, que la superación de la crisis económica, la crisis financiera o la lucha contra el terrorismo» (p.27). Es más, de acuerdo con la FAO y otros (2017), luego de un importante descenso, ahora el hambre está aumentando de nuevo a nivel mundial. Según sus datos, se estima que el número de personas subnutridas en el mundo aumentó de 777 millones en 2015 a 815 millones en 2016.

Ahora bien, ¿el ordenamiento jurídico colombiano contempla el denominado derecho alimentario? Al respecto, es de innegable importancia el artículo 44 de la Constitución Política que consagra el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y, en lo relacionado con la oferta y la producción agrícola, los deberes del Estado, en los artículos 64, 65 y 66.

De acuerdo con Restrepo-Yepes (2009), la Constitución Política incorpora este derecho, pues la Carta contempla de manera explícita algunos elementos claves del concepto en los artículos 43, 44, 46, 65 y 66, aunque advierte que:

Estas consagraciones, por sí solas, no permitirían hablar de un ‘derecho alimentario’ como un derecho constitucional en un sentido más amplio, pero son decisivas en nuestro proceso de justificación de la existencia de tal derecho. Estas consagraciones son, más bien, especificaciones, bajo ciertos supuestos de hecho, de un derecho social fundamental, que puede ser denominado como ‘derecho alimentario’ (p.119).

En este orden de ideas, Restrepo-Yepes señala (2013) que el derecho a la alimentación, al ser reconocido en la Constitución, pertenece a la categoría de derechos fundamentales, tanto por su afinidad con los derechos a la vida, a la dignidad y a la igualdad, como por su inclusión dentro del concepto del «mínimo vital». En sus palabras «Es, además, un derecho constitucional fundamental autónomo por cuanto forma parte de los derechos sociales básicos, al tener expresas

consagraciones constitucionales que deben ser comprendidas y aceptadas como tales por los operadores jurídicos» (p.53). En la misma perspectiva, afirma Pérez (2011):

(...) todos los derechos consagrados explícitamente en la Constitución Política de un estado social y democrático de derecho son fundamentales. También lo son aquellos que no figuran de manera taxativa pero que, principalmente con el apoyo en el artículo 94 de la Carta, se coligen de una interpretación racional, sistemática y armónica de la Constitución, lo cual incluye a todos los deducidos y garantizados jurisprudencialmente (caso del mínimo vital) y aquellos establecidos en tratados internacionales de derechos ratificados por Colombia que se entienden incorporados a nuestro ordenamiento superior. Materialmente son derechos fundamentales aquellos inherentes a la persona humana y los que constituyen manifestaciones a la libertad general. Lo son, además, aquellos que garantizan las condiciones fácticas o materiales para el ejercicio de la autonomía y aseguran las necesidades elementales que constituyen presupuesto de la dignidad humana (p.23).

No obstante, la materialización del derecho alimentario en Colombia tropieza con problemas estructurales e institucionales, tales como: la dispersión de fuentes y agentes responsables de la implementación de la política alimentaria, en las cuales se observan omisiones legislativas absolutas y relativas importantes (Sánchez, Escobar, Sotelo, y Cárdenas, 2011) y otros de mayor complejidad, como señalan Molina y Cadavid (2011), «para la garantía de la soberanía y la seguridad alimentaria es necesario el diseño de formas justas y democráticas de propiedad, uso de la tierra y de acceso a ella» (p.245).

Siguiendo a Restrepo-Yepes (2011), se puede afirmar que las acciones estatales para luchar contra el hambre y la desnutrición no tuvieron un origen autónomo en el país, sino que partieron de las iniciativas internacionales y estuvieron más relacionadas con otros asuntos como la salubridad, por ejemplo. No obstante, señala que la ayuda internacional en esta materia fomentó en el país el nacimiento de las políticas que trataban de atacar el problema, y mostraron la conveniencia de plantear soluciones de fondo esta problemática.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional, mediante el documento CONPES 113 (2007), formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), en la cual se reconoce el derecho de toda persona a no padecer hambre. El objetivo de esta política es

garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, otorgándole especial atención a los sujetos de especial protección, entre éstos a los niños. En este sentido, señala el documento «Estar bien alimentado es decisivo para la libertad y el ejercicio de otros derechos. El hambre es un atentado a la libertad, de tal magnitud, que justifica una política activa orientada a garantizar el derecho a los alimentos». (p.26 y ss).

Soporte especial de esta política pública en Colombia es la adopción del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), el cual incorpora el principio de protección integral de los niños, niñas y adolescentes, entendiendo éste como el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior (artículo 7). A su vez, el artículo 17 contempla el derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano, soportado, entre otros elementos, en una alimentación nutritiva y equilibrada, el acceso a los servicios de salud y educación y la responsabilidad del Estado de implementar las políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la primera infancia.

Tan importante como lo expuesto, es el derecho de los niños, niñas y adolescentes a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante, así como el derecho a la educación de calidad, consagrados en los artículos 24 y 28 de la norma precitada.

En el caso colombiano, el PAE es un componente de la política pública de calidad educativa oficial. Su implementación se ha justificado por su demostrado valor para fomentar el acceso al sistema educativo y prevenir la deserción escolar y, además, en el reconocimiento de su incidencia en el mejoramiento de la salud y del rendimiento académico, especialmente en los grupos de población con un mayor nivel de pobreza. Al respecto López (2017) cita estudios de Adelman, Gilligan, & Lehrer (2008) y de Nevin & San Giovanni (1997); Pollit (1990), en los cuales se establece la incidencia del suministro de alimentos en la permanencia escolar, permitiendo una mayor dedicación a las actividades académicas que resulta en el mejoramiento de las habilidades cognitivas y en un mejor rendimiento académico. En el mismo sentido, el documento Lineamientos del PAE del MEN, citado arriba, señala experiencias positivas en Chile, Jamaica, Perú y Nicaragua. Como se observa, el PAE se funda en los más importantes y elementales derechos humanos, reconocidos universalmente y protegidos en Colombia por la Constitución y la ley. Su

implementación se considera uno de los instrumentos claves de la política pública sobre calidad educativa, tal como lo reafirma la Corte Constitucional en Sentencia T-273 de 2014 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva): «8.2. En cuanto a la alimentación escolar en particular, es importante resaltar que esta garantía no sólo asegura el derecho de los estudiantes a tener una alimentación adecuada y a crecer en condiciones dignas, sino que contribuye a eliminar una de las barreras de acceso a la educación que con frecuencia se traduce en niveles preocupantes de deserción escolar (...)», y agrega:

Resulta claro para la Sala que la ausencia de alimentación escolar constituye una barrera de acceso a la educación y una vulneración a la dignidad de los niños y niñas. En la medida en que esta situación es una de las causas de la deserción escolar, equivale a la negación misma del derecho de educación. En este escenario, los problemas de nutrición, deserción escolar y educación en condiciones dignas que afectan a muchos niños y niñas del país exigen no sólo el cumplimiento de las competencias específicas asignadas por la Constitución y la ley a las entidades de orden nacional y territorial en ese sentido, sino un esfuerzo de planeación y coordinación mancomunado y constante dirigido a exterminar el hambre y la desnutrición de los niños y las niñas (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

De igual manera, esta misma corporación en Sentencia T - 641 de 2016 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva) señaló:

(...) el programa de alimentación escolar es una medida implementada por el Estado para promover el acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes (...)

Por lo tanto, las decisiones que adopten los actores del programa en relación con las condiciones de su prestación, afectan la protección constitucional del derecho a la educación en sus facetas de acceso y permanencia.

El PAE es un elemento clave de la política pública de calidad educativa en Colombia, en consideración a la correlación existente entre la alimentación y el acceso y permanencia de los niños al sistema educativo oficial, así como, en el mejoramiento del rendimiento académico, según lo demuestran reconocidas investigaciones a nivel mundial. Además, mediante este Programa, el Estado responde a la obligación de garantizar a los niños, especialmente a los más pobres, derechos a la alimentación, la salud y la educación.

**8.1.2 Políticas Públicas y Contratación Estatal.** Para el cumplimiento de sus fines esenciales el Estado recurre a la formulación e implementación de políticas mediante las cuales busca, con los recursos de que dispone, impactar la situación en un espacio social específico. En este sentido, afirma Roth (2015) que una política pública es tal «cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio». (p.37.) En la misma perspectiva, Aguilar (2011) define las políticas públicas como «las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia» (p.17).

Según diversos autores (Jiménez W.G. y Ramírez C.A. 2008; Muller, P., 2006; Thoenig, J.C., 2016), las políticas públicas pueden identificarse, especialmente, por las siguientes características:

- Las políticas públicas nacen por la percepción de un problema
- Pueden generarse desde la sociedad o desde la institucionalidad
- Definen marcos normativos de acción (decisiones, normas, acuerdos y acciones).
- Expresan la autoridad pública (poder legítimo o coerción).
- Se construyen con o sin la participación de los particulares
- Establecen objetivos globales, orientados a solucionar o evitar un problema o lograr un estado deseable y relevante.
- Comprenden un conjunto de medidas concretas
- Disponen de instrumentos o medios para alcanzar objetivos
- Son sistémicas: se articulan con otras, pueden contener otras políticas o ser parte de otras.
- Hacen parte de un ambiente determinado al que busca modificar o mantener.

De acuerdo con ello, las políticas públicas son los instrumentos mediante los cuales el Estado busca la satisfacción de las necesidades colectivas en un marco de prevalencia del interés público. En este propósito, la implementación de las políticas requiere de la apropiación de recursos y la gestión de planes, programas y proyectos para la concreción de los objetivos buscados.

Es aquí donde surge el tema de la contratación, dado que mediante este proceso, el Estado adquiere los bienes y servicios que requiere para su normal funcionamiento y para el logro de sus fines esenciales. Siendo así, se puede comprender fácilmente su importancia, habida cuenta del monto de los recursos invertidos y la diversidad de necesidades que se pretende satisfacer.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991 -artículos 35 y 36- «los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado». Siendo un deber de éste «asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional». De igual manera, el artículo 366 de la Carta resalta las finalidades sociales del Estado en lo relacionado con el bienestar general y la calidad de vida de la población, enfatizando:

(...) Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de enero de 2016, C. Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló:

(...) de todo este conjunto normativo se deduce sin esfuerzo alguno que la contratación estatal persigue la prestación de los servicios públicos, que por consiguiente con ella se pretende fundamentalmente la satisfacción de intereses de carácter general y que debe ceñirse a los principios de la función administrativa, entre otros, a los de transparencia y economía.

La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los de transparencia y economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva.

En cuanto al marco regulatorio, la contratación estatal en Colombia está regida principalmente por las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015.

El estatuto general de contratación, como regla general, es aplicable solo a lo que este regulado en ella, y lo que no, se regirá por las disposiciones civiles y comerciales, sin nunca obviar los principios que rigen la contratación estatal de acuerdo a lo estipulado en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007. Son estos principios las luces de navegación del operador contractual en cada una de las actuaciones, siendo uno de los aspectos positivos e importantes de la Ley 80 su sujeción a los principios constitucionales. Este aspecto es recalado por Rico (2015). A pesar de estos temas que se dejan reseñados, es justo reconocer que la Ley 80 de 1993 contiene aspectos positivos que merecen resaltarse:

El primero y quizás más determinante, su vinculación deliberada con los principios y valores constitucionales. A la par, está su pretensión de atenuar el formalismo público, la reformulación de la autonomía de la voluntad en los contratos estatales, la diferenciación entre principios negociales y potestades excepcionales, lo cual no siempre tuvo una clara consagración legal (...) (p.15).

Son estos principios, establecidos primeramente en la Constitución Política de 1991 en su artículo 209, los cuales se referencian de manera enunciativa: principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones; y en su artículo 267: economía, equidad y la valoración de los costos ambientales y, además, de los establecidos en la Ley 80 de 1993 a saber: transparencia, economía y responsabilidad, y por último los señalados en la Ley 1437 de 2011: principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Y es desde la visión constitucionalista y principios de la contratación estatal, la que permite de manera ágil, oportuna, y eficaz, ejercer un control de legalidad dentro del proceso contractual, en cada una de sus etapas, como son: precontractual, contractual, y postcontractual. Este control de legalidad, de arraigo constitucional, lo encontramos en el derecho de petición, la acción de tutela, la acción popular, dichas acciones plasmadas en los artículos 23, 86, 88 y subsiguientes de la Constitución Política, que son herramientas importantes para el óptimo ejercicio del control social a los procesos de contratación y, en especial, a los que tengan como objeto el PAE.

Las administraciones han utilizado diversas modalidades a saber cómo: licitación pública, convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro, y hasta la figura de la urgencia manifiesta. Es allí donde, con un enfoque de los principios que regulan la actividad contractual, el equipo mentor desarrollará las capacitaciones al personal beneficiado, con el fin de que éste pueda identificar la modalidad correcta de selección y su correcta ejecución y, de esta manera, poder ejercer una vigilancia social desde la etapa precontractual al PAE.

Para ello es importante que los beneficiarios del proceso de capacitación tengan claridad sobre los procedimientos particulares de cada modalidad contractual, por ello se deberá desarrollar un contenido temático relacionado con los convenios de asociación recientemente regulados por el Decreto 092 de 2017, el procedimiento de selección por licitación pública, menor cuantía, mínima cuantía, y la procedencia de la utilización de la figura de la urgencia manifiesta en los procesos de



contratación cuyo objeto sea el PAE; además de los mecanismos legales y constitucionales para el ejercicio de control legal, mencionados anteriormente.

Cada uno de los procedimientos de selección tiene regulación propia, al igual que los términos, etapas, diligencias, documentación, las cuales deben ser conocidas por los actores del control social, para un ejercicio óptimo y, además, con el fin de que el proceso contractual se desarrolle siempre respetando el principio de economía, el cual señala en el Artículo 25° de la Ley 80 lo siguiente:

En virtud de este principio:

1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones.

De esta manera, se debe conocer de manera detallada cada modalidad de selección con miras a ejercer eficazmente el control en las etapas del proceso de selección, garantizando el impulso de los procesos, que no deben tener otro objetivo que el cumplimiento de fines del Estado, de forma ágil y sin dilaciones, dado que las sanas prácticas de la administración demuestran que el ejercicio del control no podrá convertirse en motivo de retraso o demoras del proceso, por el contrario, deberá coadyuvar para el desarrollo e impulso del mismo, pero siempre respetando el marco normativo vigente y aplicable.

Dentro del proceso contractual, a partir de la etapa contractual, aparece un actor muy importante dentro de este proceso, y es la figura denominada supervisor, la cual viene regulada por el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011:

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida

por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La supervisión es de gran relevancia para el desarrollo del trabajo porque, en primera medida, es el principal control de la propia entidad estatal en el propósito de garantizar el cumplimiento de los señalados principios contractuales y, asimismo, de evitar hechos generadores de corrupción, esto por medio de un control jurídico, financiero, técnico y contable, en caso de no demandar conocimiento especializado alguno, toda vez que en caso de requerirlo hay que recurrir a la figura de la interventoría regulada en el citado artículo.

La supervisión, es ejercida por un funcionario designado por la administración, el cual podrá, según corresponda, contratar personal para el apoyo de su vigilancia y control a la contratación. Dadas sus responsabilidades, este funcionario es un actor de alta relevancia en la actuación contractual, pues es el primer responsable de garantizar que lo establecido en la parte pre contractual y contractual, se cumpla durante la ejecución del contrato.

En consecuencia, están facultados para solicitar informes, aclaraciones, y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, con miras a mantener informada a la entidad de todo lo relacionado con la correcta ejecución del contrato. Por estas razones, la supervisión es tema esencial dentro de la contratación estatal, ya que en la práctica es un mecanismo de garantía de los principios contractuales en las etapas de ejecución y subsiguientes.

**8.1.3 Participación ciudadana y control social a la gestión pública.** La garantía de los derechos humanos, la implementación de las políticas públicas necesarias para su materialización y los esfuerzos políticos, administrativos y financieros requeridos para tal fin, demandan, más allá de las obligaciones del Estado, la participación de múltiples actores no gubernamentales, en un marco de democracia participativa.

En efecto, el concepto moderno de democracia no se circunscribe a los sistemas cuyo gobierno es elegido por el pueblo, sino que involucra, también, la opinión del pueblo soberano con la acción de gobierno, la coexistencia de diversos partidos inspirados en ideologías diversas, la representatividad política de las fuerzas sociales, la distribución del poder y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y administrativas del Estado, entre otros elementos. (Monroy, 2011)

En este orden de ideas, «la participación» es un elemento esencial en el significado actual de democracia, dado que permite a todos los ciudadanos hacer efectiva la posibilidad de intervenir activamente en las decisiones que les incumben. De esta manera, la participación no se limita a la deliberación y discusión de diferentes temas, sino, también, a la posibilidad de intervenir en la esfera política articulando la acción ciudadana con asuntos de interés general en la administración pública.

Por otro lado, la administración pública se asume en la actualidad como un proceso de optimización de los servicios públicos a cargo del Estado, mediante la conjunción de diversas acciones provenientes de múltiples actores, y no tanto como un conjunto de acciones exclusivas del gobierno. Hoy en día, ante los cambios generados por las nuevas realidades económicas, sociales y políticas, los Estados tienen que recurrir a nuevas formas de gestionar lo público. De hecho, la administración pública tradicional ha dado paso a la denominada *Nueva Gestión Pública*, la cual se basa, según Martínez (2005) «en el supuesto de que el sistema de gestión efectivo para las empresas de negocios también es válido para mejorar la eficiencia del Estado» (p. 236).

En este mismo sentido, afirma Varela (2009), refiriéndose a la idea de anular la separación entre lo público y lo privado, que « (...) en el discurso gerencial dominante se apoya la convicción de que el Management, es ante todo, instrumental, técnico y, que por ello, de sus proposiciones, herramientas, etc., puede hacer uso de forma indiferenciada cualquier tipo de organizaciones» (p.31). Bozeman (1998), incluso, va más allá y asegura que todas las organizaciones son públicas a uno u otro nivel. Según él, lo público se refiere al grado en que la organización se ve afectada por la autoridad política, de manera que no existen diferencias sustanciales entre las empresas de gobierno y las privadas que buscan el lucro (p. 31 y ss.).

Pero, más allá de ese debate, y en una perspectiva más amplia, ha surgido con fuerza la llamada «gobernanza», concepto que, aunque polisémico, goza de una especie de consenso sobre su significado general, el cual hace referencia a la implementación de formas de gobernar mucho más cooperativas entre una pluralidad de actores en los que se diluyen las fronteras entre los sectores público y privado.

Según Rhodes (1996) y Mayntz (1997), citados por Natera (2005), el concepto de *gobernanza* se refiere a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado y del mercado, en el cual se da un mayor grado de interacción y de cooperación entre

el Estado y los actores no estatales, siendo de su naturaleza esencial los mecanismos de gobierno que no se basan en el procedimiento propio de las organizaciones y estructuras estatales, caracterizándose por la articulación entre todos los actores y por la interacción entre actores particulares y por redes entre organizaciones.

De acuerdo con Aguilar (2006) el concepto de *gobernanza* se deslinda de las viejas formas de gobiernos en crisis, al tiempo que perfila una sociedad cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos actores, más independientes pero interdependientes que interactúan con el gobierno (p 53 y ss.).

En este punto es necesario advertir que estos conceptos sobre *nueva gestión pública* y *gobernanza*, no significan una concepción neoliberal, privatista y reduccionista del Estado, pues, como advierte el CLAD (2010) en la Carta Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI: «Por el contrario, [al hablar de gobernanza]... hay un fuerte llamado, en especial en América Latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados» (p.145).

En igual sentido, el CLAD (2009) en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, ha resaltado la importancia de la participación ciudadana en el afianzamiento de la democracia y la gobernabilidad, señalando que:

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural (p.106).

Así mismo, este documento recalca la importancia del principio de la corresponsabilidad social, con base en el cual los ciudadanos de manera individual o colectiva deben actuar poniendo de presente el interés general contribuyendo al bien común, resaltando que «En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa» (p.103).

En este marco de referencias surge la participación, en especial la veeduría ciudadana, como un elemento clave de una administración pública moderna, renovada e inclusiva, lo cual es coherente con el espíritu de la C.P. y del desarrollo legislativo pertinente.

En efecto, como ya se mencionó arriba, el artículo 270 de la Constitución Política otorga potestad al legislador para organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana para la vigilancia de la administración pública y sus resultados. Aquí nace el control social como una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones sociales intervenir de diferentes formas en la gestión pública, siendo uno de los roles más importantes, ejercer vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos y sobre los resultados de la administración. Precisamente, la Ley 850 de 2003 definió la veeduría ciudadana como:

(...) el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público (artículo 1°).

Cabe destacar aquí que en el ejercicio del control social a la gestión pública, las veedurías ciudadanas actúan mediante la creación de múltiples herramientas que permiten la vinculación de los ciudadanos a la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los recursos públicos, así como, frente al ejercicio de las funciones públicas. Este control social es, en esencia, una herramienta fundamental para la participación ciudadana, apropiada y aplicada por la comunidad para la protección y preservación del interés general, lo cual es coherente con los fines esenciales del Estado.

De acuerdo con lo normado en la Ley 1757 de 2015, el control social a la gestión pública se entiende como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. Tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas (artículos 60 y 61).

Según la norma precitada, la ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos. Este control social puede desarrollarse mediante diversas modalidades, así: veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana (artículo 63).

Es de resaltar, que a menos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana. En efecto, todos los contratos que celebren las instituciones del Estado podrán estar sujetos a la vigilancia de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo. Así, también, se puede hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejercen funciones públicas.

De gran transcendencia ha sido, también, lo dispuesto en el artículo 64 de esta ley, dada la amplitud de los objetivos del control social de la gestión pública que se exponen, a saber:

- a). Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;
- b). Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;
- c). Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;
- d). Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;
- e). Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;
- f). Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- g). Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;
- h). Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;

- i). Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Ahora bien, el control social no viene a desplazar a los sistemas de control tradicional de la administración pública, tales como el control interno, el control fiscal, el técnico administrativo, el control político, el disciplinario y el judicial, sino que los complementa, al convertirse en un aliado estratégico clave para prevenir y combatir actos de corrupción de la administración. Lo anterior, se refuerza en la amplitud del alcance otorgado por la ley a quienes ejerzan el control social, en el sentido de que pueden interactuar con las autoridades solicitando la información requerida para cumplir sus labores, presentar observaciones, peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes, así como también, presentar acciones populares, de cumplimiento y de tutela; y otras, como participar en las audiencias públicas convocadas por las entidades.

## 8.2 Marco conceptual

*Control social:* El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados. (Artículo 60, Ley 1757 de 2015).

*Derecho a la alimentación:* es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, ya sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo. (Olivier de Schutter en [www.srfood.org/es/](http://www.srfood.org/es/)).

*Derecho a la educación:* es un derecho fundamental de todos los seres humanos que les permite adquirir conocimientos y alcanzar así una vida social plena. ([www.humanium.org/es/](http://www.humanium.org/es/)).

*Organismos de control:* Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, contralorías territoriales y Auditoría General de la República (Constitución Política, artículo 117).

*Política pública:* un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. (Jenkins, W. 1978).

*Seguridad Alimentaria:* se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus

requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. (<http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>).

*Supervisión:* La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. (Artículo 83, Ley 1474 de 2011).

*Titulares de derechos:* niñas, niños y adolescentes atendidos por el Programa de Alimentación Escolar (MEN, Lineamiento Técnico PAE, 2015).

*Veeduría ciudadana:* El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y *órganos de control*, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. (Artículo 1°, Ley 850 de 2003).

### **8.3 Marco contextual**

El presente trabajo se desarrolla en el Distrito de Cartagena de Indias, capital del Departamento de Bolívar.

El Distrito de Cartagena de Indias es una entidad territorial cuyo régimen político, administrativo y fiscal está normado en la Ley 768 de 2002.

De acuerdo con el Artículo 2° de la norma citada, es una entidad territorial organizada de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentra sujeto a un régimen especial autorizado por la propia Carta Política, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales establecidas dentro de la estructura político administrativa del Estado colombiano.

Cartagena de Indias cuenta con 202 instituciones educativas oficiales con un número de estudiantes matriculados en 2018 de 157.108 (Secretaría de Educación en <http://www.sedcartagena.gov.co/>).



## 8.4 Marco temporal

El presente proyecto se realizó en dos etapas:

Etapas de Anteproyecto: desde septiembre de 2017 hasta mayo de 2018.

Etapas de Informe Final del Proyecto: junio a diciembre de 2018.

## 8.5 Marco legal y jurídico

### Acuerdos y Tratados Internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966)
- Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989)

### Normas Nacionales:

Constitución Política. (1991). *Artículos 23, 35, 36, 40, 44, 64-66, 79, 86, 88, 209, 270.*

Documento CONPES 113 (2007), Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).

### Sentencias:

- Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-406. M.P. Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-089A. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-585. M.P. Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-643 . M.P. Álvaro Tafur Galvis
- Corte Constitucional . (2002). *Sentencia C-891*. M.P. Jaime Araujo Rentería .
- Corte Constitucional . (2009). Sentencia T-123. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- 
- Corte Constitucional de Colombia . (2014). Sentencia T-273. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva .
- Consejo de Estado. (27 de enero de 2016). Sentencia.

### Leyes

- Congreso de la República. (1986). Ley 11.
- Congreso de la República. (1991). Ley 12

- Congreso de la República . (1993). Ley 10.
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 80.
- Congreso de Colombia . (1994). Ley 134.
- Congreso de la República. (2003). Ley 850.
- Congreso de la República. (2006). Ley 1098.
- Congreso de la República. (2007). Ley 1150. Artículo 13.
- Congreso de la República . (2009). Ley 1355.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1450.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1474. Artículo 84.
- Congreso de la República. (2015). Ley 1757.
- Congreso de Colombia . (2016). Ley 1098.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1474. Artículo 84.

### **Decretos**

- Presidencia de la República. (1989). Decreto 107.
- Presidencia de la República. (1990). Decreto 1416.
- Presidencia de la República. (2012). Decreto Ley 019
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1082
- Presidencia de la República. (2015). Decreto 1852.
- Presidencia de la República. (2017). Decreto 092.

### **Resoluciones**

Ministerio de Educación Nacional (2015). Resolución N° 16432

Ministerio de Educación Nacional (2017). Resolución N° 29452

## 9. Metodología

El presente trabajo se desarrolló mediante la modalidad de Mentores, propia de la Universidad de Medellín, mediante la cual esta institución se compromete a apoyar a la comunidad, desde la perspectiva de la Responsabilidad Social, aportándole conocimientos y contribuyendo al fortalecimiento de sus competencias, para mejorar sus capacidades de participación e intervención en los asuntos de su interés.

### 9.1 Diseño metodológico

El proyecto se aborda como un estudio descriptivo de los conocimientos y competencias críticas que requieren las veedurías ciudadanas del Distrito de Cartagena de Indias para realizar un efectivo ejercicio de control social a la gestión contractual del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en esa entidad territorial. Sin embargo, más allá de la descripción de dichos conocimientos, el estudio se orienta a fortalecer las competencias de los veedores ciudadanos, así como, establecer una guía contentiva de los procedimientos necesarios para un ejercicio efectivo del control social.

En esta perspectiva, el presente proyecto busca mejorar el ejercicio de la vigilancia que realizan las veedurías ciudadanas en el Distrito de Cartagena de Indias, mediante el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades a sus integrantes en temas de vigilancia en la actividad contractual del PAE, en aras de hacerlos más competentes para realizar un seguimiento oportuno y un control efectivo a los contratos de dicho programa que celebre la Administración Distrital. Esto les permitirá identificar, no solo situaciones irregulares en la contratación pertinente, sino también, si se presentasen situaciones, solicitar a la Alcaldía, las acciones correctivas, así como las acciones sancionatorias a las autoridades de control a que haya lugar, garantizando desde el control social que ejercen, la prevalencia de los principios en las actuaciones contractuales de la entidad territorial.

Dadas las características del proyecto, se aplicó un **enfoque cualitativo** en aras de comprender y profundizar las situaciones problemáticas planteadas, explorándolas desde la perspectiva de los participantes en su propio ambiente natural y en relación con su contexto. Esta metodología resulta apropiada para este tipo de trabajos, tal como afirman Hernández, Fernández y Baptista (2014) en

el sentido de que este enfoque se selecciona cuando se busca comprender la perspectiva de los participantes (individuos o grupos pequeños de personas a los que se investigará acerca de los fenómenos que los rodean, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que los participantes perciben subjetivamente su realidad (p.358). Así, también, Taylor y R. Bogdan (1987) explican que este método permite a los investigadores conocer la realidad desde cerca, interactuando con los protagonistas o participantes en su vida cotidiana, escuchándolas hablar de su propia experiencia, de manera que el investigador puede obtener un conocimiento directo de la vida social, no filtrado por conceptos, definiciones operacionales y escalas clasificatorias (p.8).

En el mismo sentido, Galeano (2004) sostiene que:

La investigación social cualitativa apunta a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción a partir de las lógicas de sus protagonistas, con una óptica interna y rescatando su diversidad y particularidad. Hace especial énfasis en la valoración de lo subjetivo, lo vivencial y la interacción entre los sujetos de la investigación.

En la perspectiva cualitativa el conocimiento es un producto social y su proceso de producción colectivo está atravesado e influenciado por los valores, percepciones y significados de los sujetos que lo construyen. Por tanto, la inmersión intersubjetiva en la realidad que se quiere conocer es la condición a través de la cual se logra comprender su lógica interna y su racionalidad. La investigación cualitativa rescata la importancia de la subjetividad, la asume, y es ella el garante y el vehículo a través del cual se logra el conocimiento de la realidad humana (p.18).

Ahora bien, de acuerdo con las características expuestas de la investigación cualitativa y la temática y objetivos del presente proyecto de investigación, se observa la coherencia y la pertinencia del método, dado que las perspectivas, las experiencias, conocimientos y expectativas de los veedores son esenciales para el reconocimiento de la problemática, objetivos y soluciones planteadas en el proyecto de investigación.

Así mismo, para la estructuración del trabajo de investigación se empleó el método de marco lógico (MML), el cual es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la focalización hacia grupos de beneficiarios y facilitar la participación y comunicación entre las

partes involucradas. Mediante esta metodología se identificaron las diferentes situaciones y problemáticas y se construyeron las respectivas matrices, representadas en árboles de problemas, objetivos y soluciones.

En esta perspectiva, se realizó inicialmente el análisis de la situación relativa al Programa de Alimentación Escolar, PAE en Cartagena de Indias, en las vigencias 2016 y 2017, especialmente la conocida públicamente en medios de prensa, así como los informes presentados por la Contraloría General de la República y los informes del Distrito y la Secretaría de Educación Distrital, con el fin de sustentar el problema a resolver en el presente proyecto académico. Para complementar lo anterior, se revisaron 20 denuncias interpuestas por veedores en la Contraloría General de la República, Gerencia Bolívar, durante los años 2016 a 2018, con el fin de conocer las características de las mismas y se realizó un diagnóstico, orientado a conocer las capacidades operativas de las veedurías, así como, la percepción de los veedores sobre su contribución, mediante acciones de control social, al cumplimiento de los objetivos del PAE.

En este propósito, se contactaron las siguientes organizaciones de veeduría ciudadana en Cartagena: Vivienda Digna, Regalías Cartagena, Bayunca Luchamos por ti, Ciudad Bicentenario, Ciudad por la Transparencia, Hábitat y Vivienda, San Juan Transparente, Liga de Mujeres Desplazadas, Veeduría Gambote, Transparencia Colombia, Veeduría Santa Catalina, Red de Veedurías de Cartagena, Justicia e Igualdad, Derecho y Vida, Corporación Veeduría Social por Cartagena, Protección Costera, Comité de Veeduría Sueño Digno, Adhesión a la Tierra, Veeduría Villas de Aranjuez, Buen Desarrollo Social, Corposocial, Colombia Noble, Veeduría Pulcra, Veeduría Nacional, Protección Ambiental Localidad 2, Veeduría y Control Social al medio ambiente y vertimiento de residuos Bahía de Cartagena, Veeduría Gestión Pública La Haya, Proyecto Interés Social Media Luna.

Se aplicó una encuesta a 30 de sus miembros, relacionados en el Anexo 2 y, además, se realizaron entrevistas personales a cada uno de estos veedores, quienes por su conocimiento y experiencia contribuyeron a la comprensión del equipo investigador de las tareas que realizan y las diferentes situaciones que enfrentan las veedurías ciudadanas en esta jurisdicción. La encuesta se integró con un total de 12 preguntas, la cuales -para su análisis- fueron agrupadas en tres categorías, así: 1) Percepción sobre conocimientos y competencias; 2) Apoyo institucional; y 3) Incentivos y riesgos. Las entrevistas se hicieron de manera abierta y libre para que los veedores expusieran espontáneamente sus impresiones sobre estas mismas variables

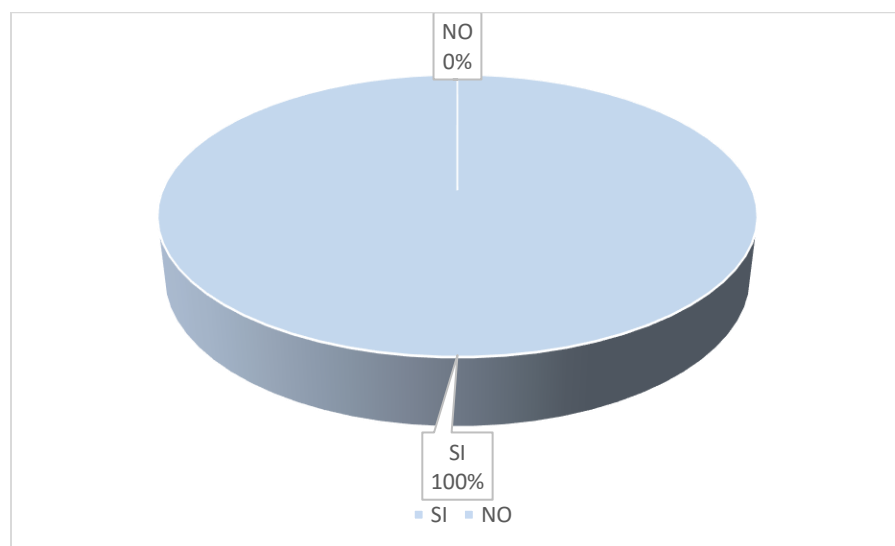
Las entrevistas sirvieron para conocer las perspectivas que tienen respecto de sus roles como veedores y ciudadanos, el reconocimiento de sus experiencias, expectativas, necesidades y dificultades, lo cual permitió afinar el objeto del estudio, la metodología y procedimientos aplicados y los impactos esperados en el proyecto.

El estudio se concentró en el Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar y se trabajó en la fase de intervención final para el periodo del segundo semestre de año 2018, con representantes de las diferentes veedurías de Cartagena y veedores independientes.

## 9.2 Análisis de la información de la encuesta y las entrevistas

Los resultados de la encuesta (2018) se muestran a continuación:

1. ¿Cree usted que la capacitación de los miembros de las veedurías ciudadanas es fundamental para el logro de las metas y objetivos de estas organizaciones?



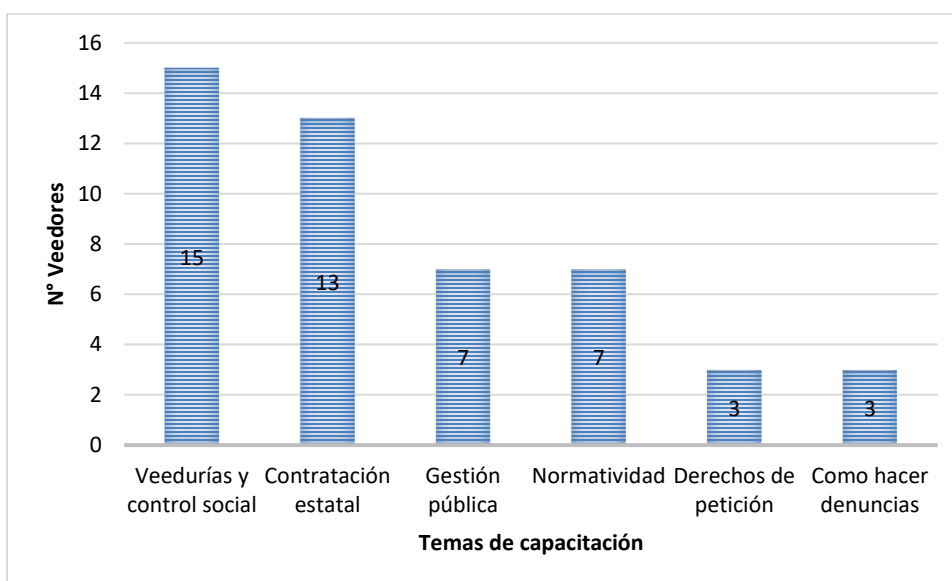
**Gráfica 1. Capacitación y logro de objetivos de las veedurías**

Fuente: Elaboración del autor

De acuerdo con la encuesta y las entrevistas realizadas, se observó que la totalidad de los veedores consideran que la capacitación de sus miembros es clave para el éxito de las funciones de las veedurías ciudadanas y para el logro de sus metas y objetivos. Al respecto expresaron que en el tema de control social se requiere un gran esfuerzo personal para aprender por autoformación

y de la experiencia propia, pues, existe una gran cantidad de información que, por lo general, le toca a los veedores buscarla, estudiarla y aprenderla; de igual manera, manifiestan que el mismo campo de acción es propicio para el aprendizaje autónomo. No obstante, expresaron que es muy importante el apoyo de las instituciones para que esta formación sea organizada, sistemática y no tan casual, como suele suceder en muchas ocasiones; igualmente manifestaron sus sorpresas por la falta de apoyo en este aspecto por parte del gobierno y las entidades que podrían apoyarlos; también, que por lo general les toca aprender solos o por la experiencia de otras personas.

2. Según su concepto, ¿cuáles son los conocimientos claves que requieren los veedores ciudadanos para un eficaz ejercicio del control social?

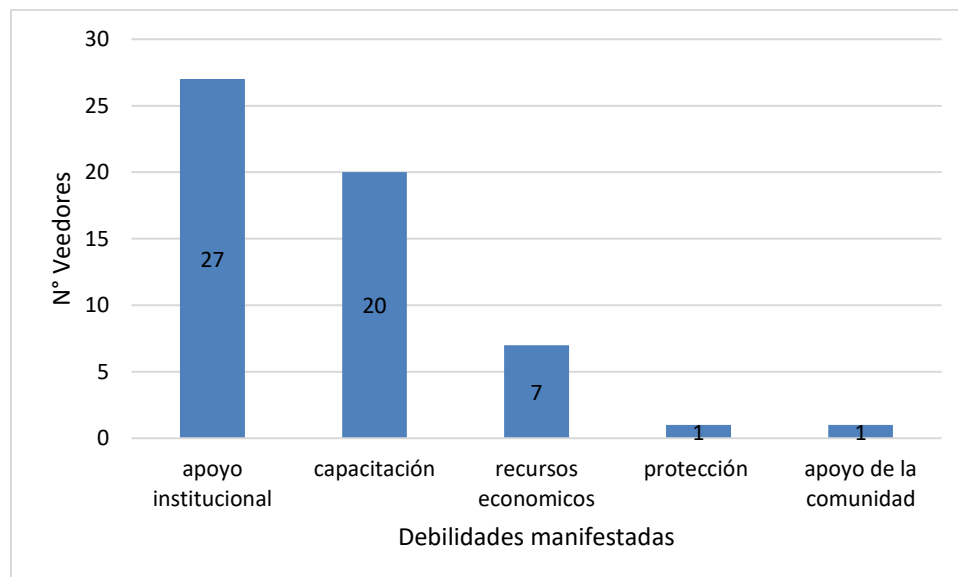


**Gráfica 2. Conocimientos claves para el control social**

Fuente: Elaboración del autor

En este punto, la mitad de los entrevistados (50%) señaló que se requiere capacitación en funciones de veeduría y control social, el 43% resaltó la contratación estatal, en especial, sobre cómo hacerle seguimiento a las obras públicas y a cualquier tipo de contrato, manejo de la página del Secop. Igualmente, respondieron sobre la necesidad de capacitación en gestión pública (23%), en normatividad (23%); además, en derechos de petición y sobre cómo hacer denuncias, ambos el 10%.

3. Según su experiencia y conocimientos ¿Cuáles cree usted que son las principales debilidades o limitantes de las veedurías ciudadanas en nuestro medio?



**Gráfica 3. Principales debilidades de las veedurías**

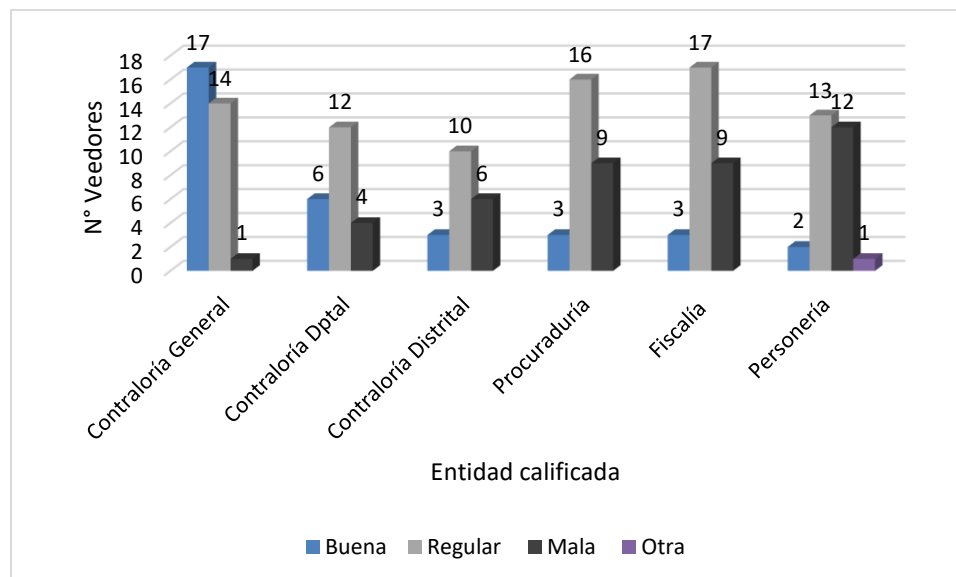
Fuente: Elaboración del autor

Con relación a las debilidades de las veedurías, señalaron como las más importantes las siguientes: falta de apoyo institucional (90%), falta de capacitación en funciones de las veedurías (67%), carencia de recursos económicos (23%), la falta de protección y la carencia de apoyo por parte de la comunidad, ambos el 3%. En este punto es de aclarar que a pesar de que en los resultados de la encuesta no se reflejó, es manifiesta también, la falta de organización de estas organizaciones, lo cual puede evidenciarse en la carencia de uniformidad en las metodologías utilizadas para ejercer el control social y a la falta de registros sobre sus resultados, tal como lo manifestaron algunos veedores en las entrevistas realizadas, lo cual podría ser consecuencia de la falta de capacitación a los miembros de las veedurías o veedores independientes.

4. De acuerdo con su experiencia, ¿cómo califica la actuación de los siguientes entes con respecto a las denuncias interpuestas por su organización o cómo ciudadano? Entidades: Contraloría General de la República, Contraloría Departamental de Bolívar, Contraloría Distrital



de Cartagena, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Personería.  
Criterios de calificación: Buena, Regular, Mala, Otra.



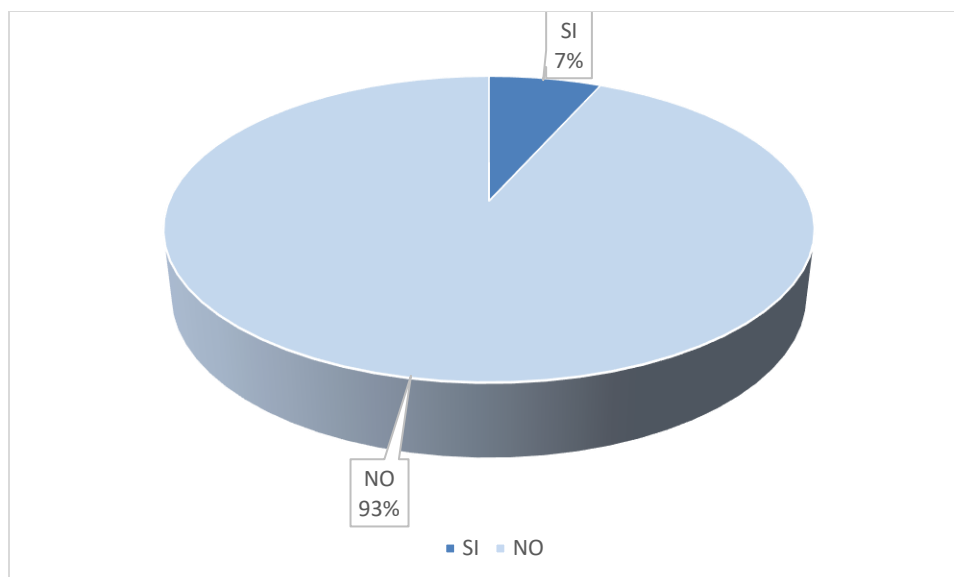
**Gráfica 4. Calificación de entidades de control por las veedurías**

Fuente: Elaboración del autor

En este punto, 57% de los encuestados calificó de buena la actuación de la Contraloría General de la República con respecto a la atención de las denuncias interpuestas por las veedurías o veedores independientes, le sigue la Contraloría Departamental de Bolívar con 20%. Como se observa en la gráfica, con excepción de la calificación expuesta, sobresale la calificación de Regular, así: la Fiscalía General de la Nación 57%, Procuraduría General de la Nación 53%, Contraloría General de la República 47%, Personería 43%, la Contraloría Departamental 40%, la Contraloría Distrital de Cartagena 33%,

Por otra parte, señalaron que la Contraloría General es la que mejor ha respondido a sus denuncias. De igual manera, manifiestan que en muchos casos los funcionarios de los entes de control no les prestan la debida atención a sus denuncias y que es común, que no las atiendan, porque dicen que no están bien redactadas o presentadas.

5. ¿Considera que el apoyo institucional para el ejercicio del control social a la gestión pública es suficiente?



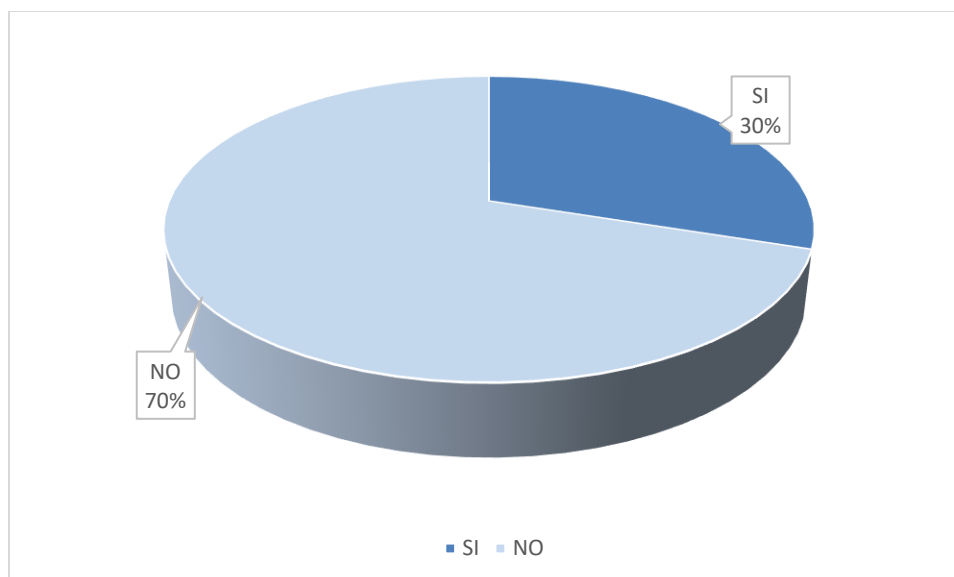
**Gráfica 5. Suficiencia del apoyo institucional**

Fuente: Elaboración del autor

En términos generales, la gran mayoría de los veedores encuestados (93%), señalaron que una de las mayores falencias para el ejercicio del control social en Cartagena, es la falta de apoyo institucional. Así mismo, en las entrevistas los veedores expresaron su malestar por la falta de apoyo, a pesar de que el artículo 22 de la Ley 850 de 2003 creó la red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, de la cual hacen parte la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y la ESAP, entre otras. Señalaron, también, que el apoyo actual se limita a dictar unos pocos cursos.

Es de resaltar que las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias consideran que el apoyo institucional no debe limitarse a las capacitaciones y orientaciones requeridas para el ejercicio del control, sino que debe incluir también, un apoyo económico o logístico para disponer, por ejemplo, de transporte en los casos necesarios, reproducción de fotocopias, materiales pedagógicos, provisión de otros bienes necesarios para su gestión fiscalizadora, entre otros.

6. ¿Cree usted que en nuestro medio el control social de las veedurías ciudadanas a la gestión pública está libre de intereses personales?



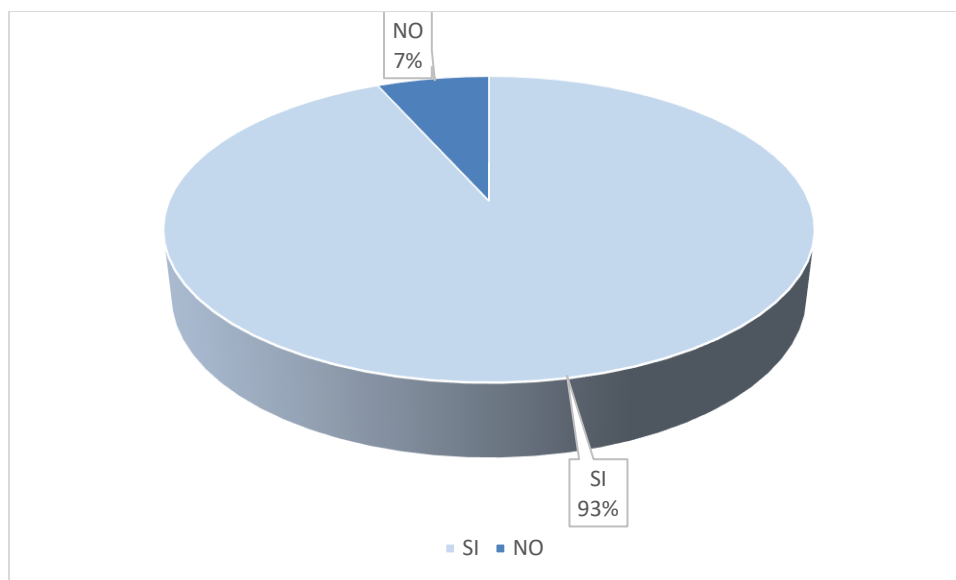
**Gráfica 6. Control social libre de intereses personales**

Fuente: Elaboración del autor

La mayoría de los veedores (70%) señalaron que las veedurías ciudadanas, en esta jurisdicción, no está libre de intereses personales. En este sentido, dicen que muchos veedores con sus actuaciones desvirtúan los principios del control social porque son “tentados” por funcionarios corruptos y terminan desprestigiando la importante labor de las veedurías ciudadanas. Dicen, también, que todo esto puede mejorarse con capacitaciones en competencias y valores. El 30% restante consideró que el control social que se ejerce en Cartagena está libre de motivaciones distintas a la vigilancia que ejercen sobre la administración pública local.

Al respecto, es de anotar que a las veedurías locales se les ha señalado públicamente en múltiples ocasiones de tener una concepción bastante utilitaria del control social que ejercen, en el sentido de orientarse algunas veces hacia la obtención de beneficios personales para los veedores y no en defensa del interés general. Sin embargo, ellos manifiestan enfáticamente que dichos casos corresponden a informaciones inexactas provenientes de personas a las que ellos han denunciado por corruptos.

7. ¿Cree usted que es importante una mayor coordinación entre los veedores ciudadanos y los agentes de los entes de control para el trámite de las denuncias?



**Gráfica 7. Importancia de la coordinación entre veeduría y entes de control**

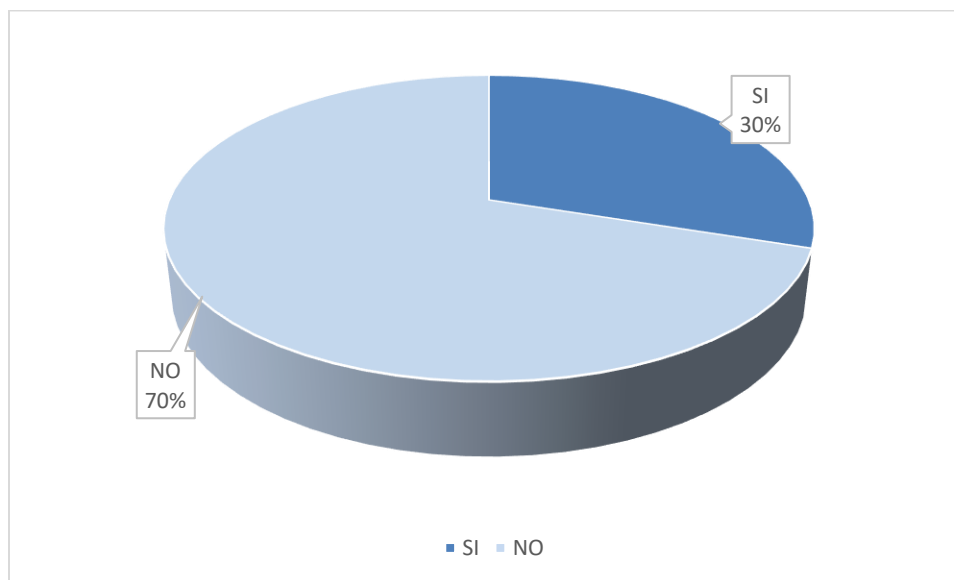
Fuente: Elaboración del autor

Así, también, el 93% de los entrevistados enfatizaron la importancia de la coordinación de las veedurías con los entes de control, mientras que el 7% restante no le dio importancia, señalando que esto no es fundamental para que pueda ejercerse efectivamente la función veedora. Sin embargo, algunos veedores señalaron que en ciertas oportunidades los funcionarios de los entes de control se muestran indiferentes a las situaciones que ellos denuncian y que a veces les exigen pruebas que ellos no pueden obtener.

De igual manera, señalaron que esta coordinación no se da porque existe una especie de “celos” de algunos funcionarios de los entes de control con la labora que ellos realizan, lo que impide o dificulta, en algunos casos, que ellos puedan acceder a alguna información o que dichos entes puedan disponer oportunamente de información crítica que ellos pueden proveer para ciertas investigaciones.

Señalan, también, que la única entidad que les brinda más colaboración es la Contraloría General por medio de la estrategia de Control Fiscal Participativo, mediante la cual se pueden hacer auditorías articuladas.

8. ¿Cree usted que los responsables de las entidades públicas respetan el derecho de la ciudadanía al acceso a la información de su gestión?



**Gráfica 8. Respeto de acceso a información de entidades públicas**

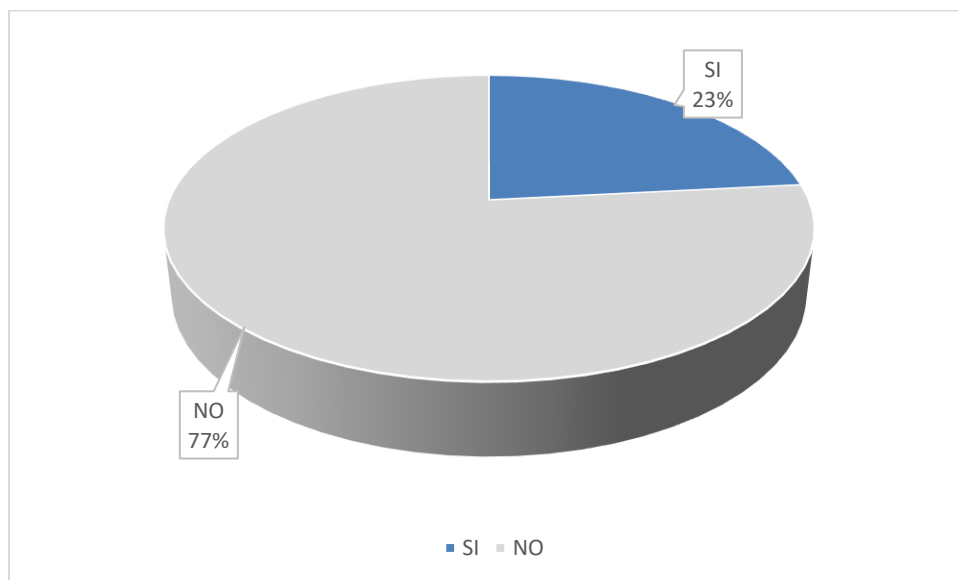
Fuente: Elaboración del autor

Con relación a la información, el 70% de los veedores manifestó que pese al imperativo de las normas de acceso a la información y transparencia, así como los deberes relacionados con la atención de las peticiones por parte de las entidades públicas, éstas no respetan los derechos de la ciudadanía; a veces cumplen en los términos de ley, pero las respuestas no son satisfactorias.

Afirman, además, que en el medio local hay una clara violación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, pues, además de que en las entidades no publican la información obligatoria, no existen procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho al acceso de esta información pública. Señalan, así mismo, que esta situación se presenta por la falta de voluntad de los responsables de las entidades y a la indiferencia de las autoridades de la administración pública para hacer cumplir la ley.

Por otro lado, manifiestan que con frecuencia ellos denuncian ante la Procuraduría y otras autoridades la violación de la ley por la no publicación de información en la página web o en otros portales, como en el caso del Secop para la contratación, pero que casi nunca obtienen resultados eficaces.

9. ¿Considera fácil el acceso a la información de las entidades públicas en la mayoría de los casos?



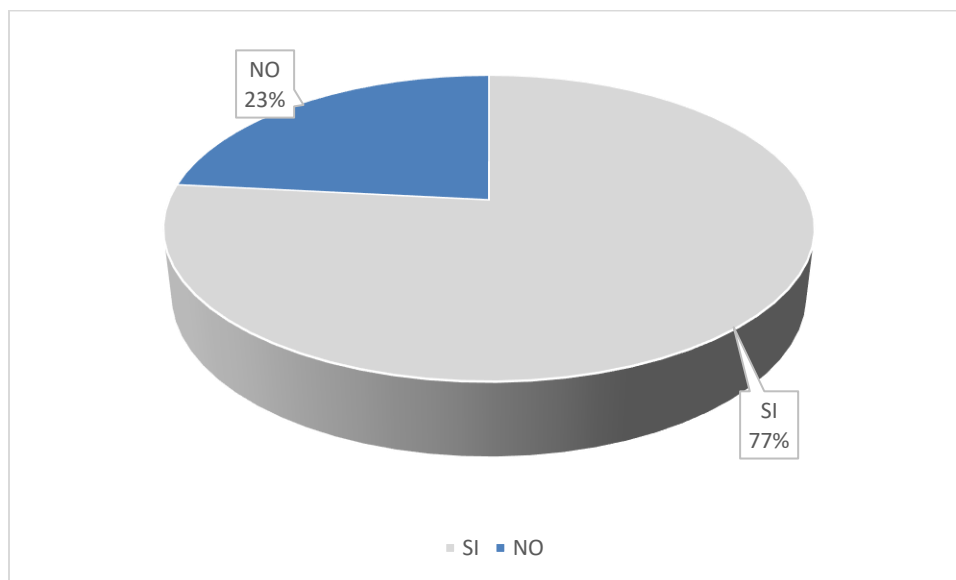
**Gráfica 9. Facilidad de acceso a la información pública**

Fuente: Elaboración del autor

En coherencia con lo expuesto en el punto anterior, los veedores la mayoría de encuestados (77%) creen que no existe voluntad de las autoridades y del gobierno para hacer cumplir la ley y que por esta razón muchas veces es difícil acceder a la información de las entidades que no se encuentra en su página web; que en muchas ocasiones es verdaderamente difícil obtener información, completa y veraz de manera oportuna, por medio físicos, por ejemplo, cuando se les hace un derecho de petición.

De igual manera, en este punto, las veedurías encuestadas señalan que en el caso de Cartagena la administración pública del Distrito no ha implementado las estrategias adecuadas para brindar y facilitar un adecuado acceso a la información pública de la gestión a través de medios digitales ni se han habilitado espacios apropiados para que los ciudadanos tengan un conocimiento sobre la gestión del Distrito y puedan participar activamente en la administración como actores y controladores.

10. ¿Ha recibido amenazas explícitas en el ejercicio de control ciudadano a la administración pública?



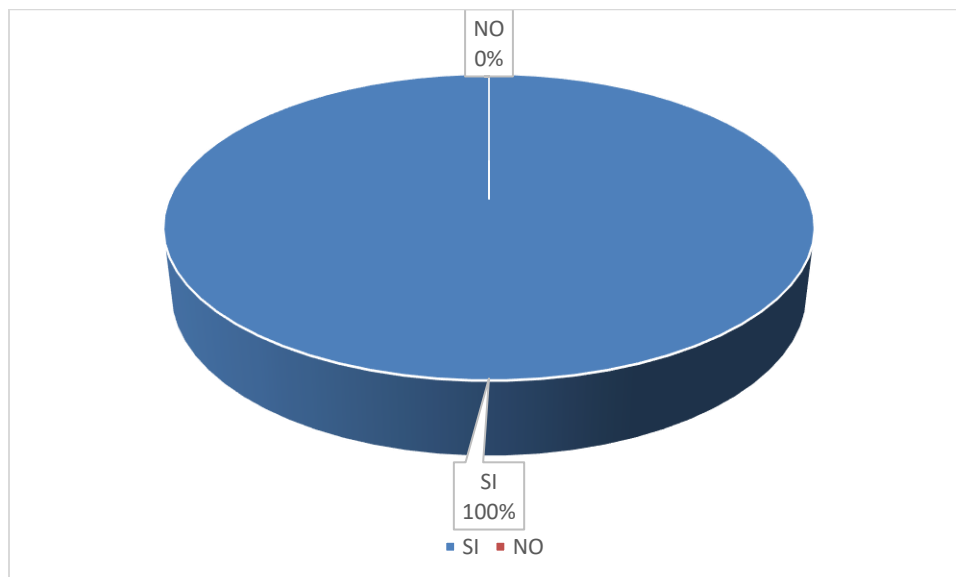
**Gráfica 10. Amenazas a veedores**

Fuente: Elaboración del autor

Un gran proporción (77%) de los veedores entrevistados señaló que ha sido víctimas de amenazas por su labor, en la mayoría de las situaciones son denuncias anónimas y que se han visto en la necesidad de poner las respectivas denuncias en la Fiscalía, en algunos casos han solicitado protección. Manifiestan que la mayoría de los veedores ciudadanos enfrentan significativas dificultades relacionadas con su seguridad, debido a las denuncias que interponen ante los entes de control y a la difusión de casos importantes de corrupción que realizan a través de diferentes medios de comunicación; que estas amenazas hay que tomarlas en serio porque la sociedad sabe que muchos veedores han sacrificado su vida por cumplir una tarea que es legal y útil a la sociedad, pero que, definitivamente, el Estado ni los gobiernos nacionales, regionales o locales han querido proteger adecuadamente. Sin embargo, hay un reconocimiento por parte de estos veedores de que en algunos casos, se han tomado medidas para proteger a algunos veedores, pero que estos son la excepción y no la regla.

Por su parte, el 23% de los veedores que no manifestaron amenazas, reconocen que las podrán tener en cualquier momento y, por esta sola razón, merecen protección permanente.

### 11. ¿Considera que vale la pena correr riesgos personales para defender el patrimonio público?



**Gráfica 11. Vale la pena correr riesgos**

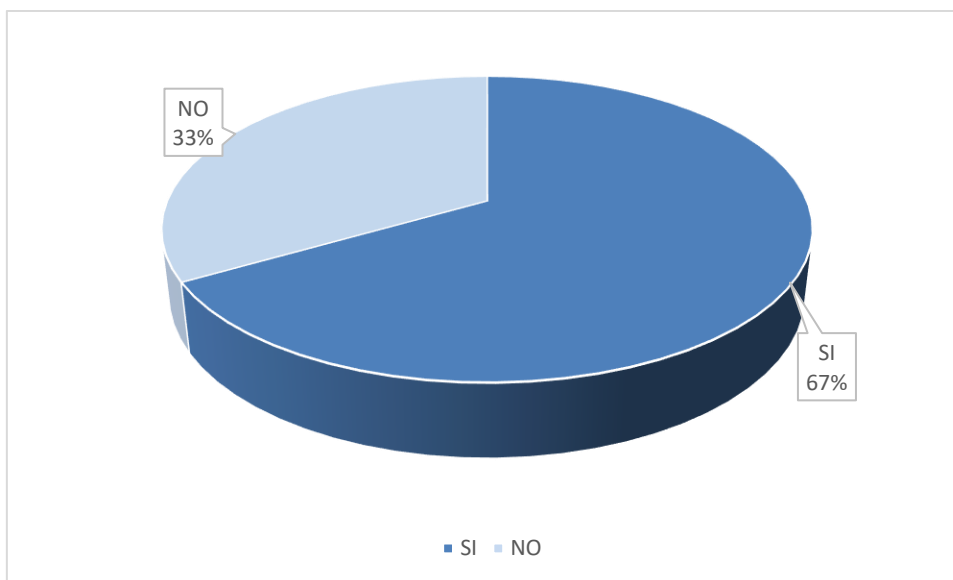
Fuente: Elaboración del autor

Como se observa en la gráfica 11, la totalidad de los veedores considera que vale la pena correr riesgos para defender el patrimonio público, dada la importancia de los programas y políticas públicas y, sobre todo, la cantidad de recursos que se malversan en el país.

Al respecto, existe un consenso general de las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias sobre lo peligrosa que es la actividad fiscalizadora que realizan, por los riesgos que implica para su seguridad, como se expuso en el punto anterior. No obstante, es de resaltar el reconocimiento que ellos mismos hacen de la voluntad y el valor que se requieren para atreverse a denunciar las irregularidades que van detectando en su accionar por la administración pública. En este sentido, son claros en afirmar que sin la participación ciudadana en la vigilancia de las actuaciones públicas, se deja un vacío en la gestión que ni siquiera los órganos de control del Estado pueden llenar, porque la labor que ellos realizan no tiene las limitaciones que pueden tener algunas instituciones. Señalan, también, que su labor a veces es incomprendida hasta por las mismas autoridades, pues a veces no les prestan atención, o en el peor de los casos, terminan denunciados tanto por funcionarios de la administración, como por los mismos entes de control, es decir, pasan de denunciante a denunciado.



12. ¿En alguna oportunidad le han ofrecido dádivas o beneficios de algún tipo para que desista de alguna denuncia?



**Gráfica 12. Ofrecimiento de dádivas a veedores**

Fuente: Elaboración del autor

Por último, el 67% de los veedores manifestó que en alguna o varias ocasiones han recibido propuestas indecorosas para que desistan de algunas actuaciones, pero que no han aceptado, y que por lo general han denunciado esto ante las autoridades competentes, en otros casos no lo han hecho, a pesar del deber que les asiste, pero que de todas maneras reprueban este tipo de conductas. Manifiestan, además, que estas prácticas son bastantes comunes en la administración pública colombiana y, que las veedurías no son las excepciones, de manera, que es necesario denunciar a los “falsos veedores”, que hacen mal uso de los instrumentos de ley para el control social; que por principios, la participación ciudadana tiene que ser una expresión de los valores democráticos y de la transparencia en la gestión pública.

Con relación a este tipo de situaciones, algunos veedores reconocen que no han denunciado a quienes les han hecho insinuaciones o propuestas para desistir de sus denuncias, y que han omitido este deber por temor o porque consideran que las autoridades competentes les exigen pruebas que en la mayoría de los casos no pueden presentar.

De acuerdo con los resultados de la encuesta y las entrevistas realizadas se concluye que a partir de sus debilidades en el conocimiento, es de la mayor importancia apoyar a las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias en capacitaciones sobre funciones de la veedurías y procedimientos de control social, así como en un tema crítico de la administración pública, como es la contratación estatal, lo cual no significa que debe ser lo único, sino que es donde hay que hacer el mayor esfuerzo para contribuir con estas organizaciones a mejorarles su nivel de competencia y capacidad operativa.

De igual manera, las veedurías de manera consensuada resaltan la falta de apoyo de toda la institucionalidad para la labor que realizan, enfatizando que este apoyo no debe limitarse a unas cuantas capacitaciones, sino que requieren el concurso de las entidades para poder obtener la información necesaria de la gestión pública y adelantar las denuncias que sean del caso.

Por otra parte, reconocen que el incentivo real de la veeduría ciudadana es lograr la protección del patrimonio público, aun a costas de denunciar a funcionarios venales, que existen muchos riesgos para ello, porque no obtienen la protección que merecen por parte del Estado, pero que aun así vale la pena actuar.

## 10. Conclusiones

En desarrollo del presente trabajo se presentó el Programa de Alimentación Escolar (PAE) como una importante estrategia del Ministerio de Educación Nacional que busca garantizar el acceso con permanencia de los estudiantes registrados en la matrícula oficial, el cual no se limita a la entrega de un complemento alimentario sino que incorpora acciones pedagógicas de formación en alimentación y estilos de vida saludable que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las niñas, niños y adolescentes titulares de derecho.

En el proyecto se investigó la situación de la realidad que atraviesa actualmente este programa en Cartagena de Indias, el cual presenta serias dificultades para el cumplimiento de sus objetivos, por causas de una gestión contractual ineficaz e ineficiente, a juzgar por los informes publicados por los organismos de control y judiciales, difundidos también por los medios de comunicación, así como la falta de efectividad de los controles aplicados por las entidades responsables y la poca participación activa de las veedurías ciudadanas en el control social pertinente. Estos informes apoyaron la labor de investigación del equipo de mentores.

De igual manera, se expuso en el cuerpo del trabajo la importancia del control ciudadano en la vigilancia de la gestión pública, en tanto es complementario de los controles institucionales que se aplican de manera concurrente en la administración, sin desmedro de las responsabilidades de las entidades territoriales en el debido control de la gestión contractual pertinente a través de supervisores, rectores y comités escolares y, de igual modo, las responsabilidades de los entes de control en la implementación de las acciones propias de sus competencias como tales. Se resalta la oportunidad de las veedurías ciudadanas para contribuir a la defensa del patrimonio público y a la cimentación de una cultura ciudadana orientada a la defensa de lo público, dada la naturaleza social del programa y el trascendental respaldo que le otorgan la constitución y la ley a la participación ciudadana para intervenir en todos los asuntos que afecten a la sociedad, en el marco de la prevalencia del interés general.

Empero, del análisis de esa información y del resultado de una encuesta y entrevistas a los veedores locales, se evidenció que las veedurías ciudadanas de Cartagena de Indias, adolecen de importantes debilidades entre las cuales sobresale la falta de conocimientos por parte de los veedores relacionados con las materias a vigilar, así como el desconocimiento de procedimientos

que les faciliten el uso de instrumentos jurídicos para ejercer eficazmente sus funciones como veedores.

Con base en lo anterior, se presenta una propuesta de formación y capacitación a los veedores de Cartagena de Indias, cuyo impacto esperado es mejorar los resultados de su acción de vigilancia sobre la gestión pública del Distrito de Cartagena de Indias, en especial, de los recursos destinados al PAE y el resultado de la ejecución del programa.

## 11. Recomendaciones

Para que el control ciudadano sea eficaz en la vigilancia del Programa de Alimentación Escolar en Cartagena de Indias, es necesario que estas organizaciones sean apoyadas integralmente por la Red de apoyo a las veedurías ciudadanas, especialmente por las entidades de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales de la jurisdicción, la Escuela Superior de Administración Pública y el Ministerio del Interior, no solo en lo relativo al apoyo legal y a la promoción de la vigilancia, sino en la formación permanente de los miembros de las veedurías ciudadanas locales.

De igual manera, se requiere que la Secretaría de Participación Ciudadana del Distrito de Cartagena, la Personería Distrital y la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades, promuevan nuevos modelos de gestión de los asuntos públicos, fundamentados en la participación de la sociedad civil en todos sus niveles y fomenten la apertura de nuevos espacios de participación de la ciudadanía y de las veedurías ciudadanas en la vigilancia de la gestión pública del ente territorial y con ello contribuir al fortalecimiento de las competencias de las veedurías ciudadanas en aras de mejorar sus capacidades operativas y mejorar la eficacia del control social que realizan.

Desde el gobierno local es necesario fortalecer los canales de acceso de la ciudadanía a la información correspondiente a los diferentes procesos de planificación, ejecución y resultados de la administración, lo cual facilitará el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión del Distrito.

Es importante, también, que las organizaciones sociales que ejercen veeduría conforme a la Ley 850 de 2003, acompañen a la administración Distrital y al Concejo de la ciudad a priorizar los recursos para este programa, de manera que el mismo se ajuste apropiadamente a las necesidades reales del Distrito en esta materia.

Por otra parte, es recomendable que los entes de control locales realicen acompañamientos a las organizaciones veedoras y a veedores independientes en los ejercicios de control social, con el propósito de mejorar sus competencias como veedores, al tiempo que se fomenta la aplicación articulada y complementaria de diferentes tipos de control. El aprendizaje de las veedurías a través de estos ejercicios, podrá mejorar la efectividad del control social hacia el futuro.

Así, también, desde la institucionalidad nacional, regional y local se deben impulsar campañas de conformación de veedurías y redes de veedurías y apoyarlas para mejorar sus problemas de seguridad y organización y que puedan establecer entre sí mecanismos de apoyo, comunicación, coordinación, intercambio de información y recursos, así como la colaboración necesaria para generar un aprendizaje colectivo a través del aprovechamiento de experiencias y conocimientos entre ellos.

Desde la academia, los entes de control, el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las redes, mantener y mejorar el apoyo permanente en capacitaciones, recursos, acompañamientos y colaboración permanentes a las veedurías ciudadanas y veedores independientes para garantizar que las funciones y actividades de estos actores, se realice con una mayor eficacia y oportunidad.

## Referencias Bibliográficas

### Libros

- Aguilar, L. F. (2011). *Gobernanza y gestión pública*. En L. F. Aguilar, Fondo de Cultura Económica. México, D.F.: Política pública. Siglo XXI.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Galeano, M. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.
- Hernández, R. et. al. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición, Mc Graw Hill.
- Martínez, C. (2005). *Teoría Avanzada de Organización y Gestión*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Molina, C., & Cadavid, M. (2011). La política pública de seguridad alimentaria y su articulación con las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín. En O. C. Restrepo-Yepes, C. A. Molina Saldarriaga, & U. d. Medellín (Ed.), *Coordinadores Académicos. Derecho a la Alimentación. Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate (1a ed.)*. Medellín: FAO. Fondo editorial C.U. Remington.
- Pérez, Q. (2011). *El Derecho Fundamental a la Alimentación Básica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rico, L. (2015). *Teoría General y Práctica de la Contratación Estatal (9a ed.)*. Bogotá: Leyer.
- Roth, A. (2015). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación (11 ed.)*. (Autora, Ed.) Bogotá D.C.
- Sánchez, J. F., Escobar, M. L., Sotelo, D. I., & Cárdenas, P. (2011). La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía-Colombia. En O. C. Restrepo- Yepes, & C. A. Molina Saldarriaga, *Coordinadores Académicos. Derecho a la Alimentación. Aproximaciones teóricas y prácticas para su debate. Universidad de Medellín (1a ed.)*. Medellín: FAO. Fondo editorial C.U. Remington.
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los Métodos Cualitativos de la Investigación*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

## Revistas científicas

- Gifra, J. D., & G.S., B. (2013). El derecho humano a la alimentación y al agua. Cuadernos de Estrategia 161. Seguridad alimentaria y seguridad global. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 27. Recuperado en:  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4184069.pdf>.
- López, G., Torres, P., & Gómez, C. (2017). La alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de Colombia. Análisis normativo y de la política pública alimentaria. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores (Vol. II). Recuperado en:  
[www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n40/v20n40a07.pdf](http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n40/v20n40a07.pdf)
- López, N. (2017). ¿El programa de alimentación escolar contribuye a mejorar el rendimiento académico?: Evaluación del PAE en Colombia . Revista Universitas Económica (7), 4. Recuperado en: <https://ideas.repec.org/p/000416/015822.html>.
- Macedo, R. M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. Pensamiento Jurídico(30), 129-160. Recuperado en:  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714/39502>
- Monroy, M. (2011). La democracia representativa y participativa. En Retos de la democracia y de la participación ciudadana. (R. A. académicas, Ed.) Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado en:  
[https://pure.urosario.edu.co/files/18930850/Retos\\_de\\_la\\_democracia.pdf](https://pure.urosario.edu.co/files/18930850/Retos_de_la_democracia.pdf)
- Restrepo-Y, O. (Julio-Diciembre de 2013). La construcción del concepto del derecho alimentario en Colombia: Una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Opinión Jurídica (24), 51-68. Recuperado en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/583>.
- Restrepo-Y, O. (Julio-Diciembre de 2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho constitucional alimentario. 8(16), 115 - 134. Recuperado en: <https://www.scielo.org.co/ojum/v8n16/v8n16a07.pdf>

## Fuentes normativas

Constitución Política. (1991). Artículos 23, 35, 36, 40, 44, 64-66, 79, 86, 88, 209, 270.



**Leyes**

Congreso de la República. (1986). Ley 11  
Congreso de la República. (1991). Ley 12.  
Congreso de la República . (1993). Ley 10.  
Congreso de Colombia. (1993). Ley 80.  
Congreso de Colombia . (1994). Ley 134.  
Congreso de la República. (2003). Ley 850.  
Congreso de la República. (2006). Ley 1098.  
Congreso de la República. (2007). Ley 1150. Artículo 13.  
Congreso de la República . (2009). Ley 1355.  
Congreso de la República. (2011). Ley 1450.  
Congreso de la República. (2011). Ley 1474. Artículo 84.  
Congreso de la República. (2015). Ley 1757.  
Congreso de Colombia . (2016). Ley 1098.

**Decretos**

Presidente de la República. (1989). Decreto 107.  
Presidente de la República. (1990). Decreto 1416.  
Presidencia de la República. (2015). Decreto 1852.  
Presidente de la República Colombiana. (2012). Decreti Ley 019 .  
Presidente de la República de Colombia . (2015). Decreto 1082.  
Presidente de la República de Colombia . (2017). Decreto 092.

**Resoluciones**

Ministerio de Educación Nacional. (2015). Resolución No. 16432  
Ministerio de Educación Nacional. (2017). Resolución No. 29452

**Jurisprudenciales****Corte Constitucional**

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T-406. M.P. Ciro Angarita Barón.  
Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia C-089A. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-585. M.P. Hernando Herrera Vergara

Corte Constitucional de Colombia. (2000). Sentencia C-643 . M.P. Álvaro Tafur Galvis

Corte Constitucional . (2002). Sentencia C-891. M.P. Jaime Araujo Rentería .

Corte Constitucional . (2009). Sentencia T-123. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional de Colombia . (2014). Sentencia T-273. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva .

### **Consejo de Estado**

Consejo de Estado. (27 de enero de 2016). Sentencia.

### **Institucionales y corporativas**

Contraloría General de la República. (2016). Informe de Resultados. Actuación Especial Programa De Alimentación Escolar PAE, Ministerio De Educación Nacional – Entidades Territoriales Certificadas. 2014-2015. Recuperado en: .

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/782053/2016->

Departamento Administrativo de la Función Pública y Otros. (2006). Participación en el control social a la gestión pública. Modulo 1 (2 Ed ed.). Bogotá - Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país. Recuperado en: [http:// www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2007). Colombia y Canadian International Development Agency. Código de Infancia y Adolescencia.

Ministerio de Educación Nacional. (Abril de 2015). Lineamiento Técnico Administrativo del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Recuperado el 2 de Diciembre de 2017, de <http://www.mineduccion.gov.co>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Secretaria de Educación Distrital de Cartagena. (12 de 01 de 2018). Oficio a CGR . p1.

The World Bank. (2003). Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy. Challenges for Developing Countries. A World Bank Report. Washington D.C. Recuperado en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning\\_GKE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning_GKE.pdf)

The World Bank. (2014). Apoyo del Banco Mundial a la educación: Un enfoque sistémico para lograr el aprendizaje para todos. Recuperado en:

<http://www.bancomundial.org/es/results/2014/04/28/world-bank-support-to-education-a-systems-approach-to-achieve-learning-for-all>

### **Trabajos de grado**

Carbal, E. J. et. Al (2016). Vigilancia de las veedurías ciudadanas sobre la actividad contractual: una mirada hacia el control en la gestión pública del municipio de Turbaco, Bolívar. Trabajo de grado Especialización en Contratación Estatal, Universidad de Medellín.

### **Periódicos y revistas**

Ambientalistas dicen que sus denuncias en Cartagena no prosperan. (16 de enero de 2018). RCN.

Recuperado en: <https://www.rcnradio.com/>.

Duhigg, C. (12 de septiembre de 2009). Toxic waters: Clean Water laws are neglected, at a coast in human suffering. The New York Times. Recuperado en: <http://www.nytimes.com>.

Las irregularidades y denuncias sobre el PAE en Cartagena y Bolívar (22 de noviembre de 2017). El Universal. Recuperado en: <http://www.eluniversal.com.co>.

"No vemos trabajo de alcaldía contra edificios ilegales": JAC Blas de Lezo (01 de abril de 2018).

Recuperado en: <http://caracol.com.co/radio>.

Procurador pide a los veedores de Cartagena que sean sus aliados contra la corrupción (28 de julio de 2017). Revista Metro. Recuperado de: <http://www.revistametro.com>.

Quevedo, Norbey. El Gobernador y los veedores (24 de marzo de 2015). El Espectador. Recuperado en: <https://www.elespectador.com/>.

Revista Semana (5 de mayo de 2016). Nota de redacción s/autor. El negocio del programa de alimentación escolar. Recuperado de: <http://www.semana.com>.

Sarralde, M. (8 de agosto de 2017). Los males que padece el Programa de Alimentación Escolar. El Tiempo. Obtenido de [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com).

Según la Red de Veedurías de Cartagena la mayor falla está en que no hay curadores (22 de mayo de 2017). En: <http://www.caracol.com.co>.

## Anexos

### Anexo 1. Encuesta realizada a veedores ciudadanos de Cartagena de Indias

Nombre: \_\_\_\_\_

1. ¿Cree usted que la capacitación de los miembros de las veedurías ciudadanas es fundamental para el logro de las metas y objetivos de estas organizaciones?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

2. Según su concepto, ¿cuáles son los conocimientos claves que requieren los veedores ciudadanos para un eficaz ejercicio del control social?

---



---



---

3. Según su experiencia y conocimientos ¿Cuáles cree usted que son las principales debilidades o limitantes de las veedurías ciudadanas en nuestro medio?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_

4. De acuerdo con su experiencia, ¿cómo califica la actuación de los siguientes entes con respecto a las denuncias interpuestas por su organización o cómo ciudadano?

Entidad	Buena	Regular	Mala	Otra
Contraloría General de la República				
Contraloría Departamental de Bolívar				
Contraloría Distrital de Cartagena				
Procuraduría General de la Nación				
Fiscalía General de la Nación				
Personería				

5. ¿Considera que el apoyo institucional para el ejercicio del control social a la gestión pública es suficiente?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

6. ¿Cree usted que en nuestro medio el control social de las veedurías ciudadanas a la gestión pública está libre de intereses personales?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

7. ¿Cree usted que es importante una mayor coordinación entre los veedores ciudadanos y los agentes de los entes de control para el trámite de las denuncias?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

8. ¿Cree usted que los responsables de las entidades públicas respetan el derecho de la ciudadanía al acceso a la información de su gestión?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

9. ¿Considera fácil el acceso a la información de las entidades públicas en la mayoría de los casos?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

10. ¿Ha recibido amenazas explícitas en el ejercicio de control ciudadano a la administración pública?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

11. ¿Considera que vale la pena correr riesgos personales para defender el patrimonio público?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

12. ¿En alguna oportunidad le han ofrecido dádivas o beneficios de algún tipo para que desista de alguna denuncia?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

## Anexo 2. Relación de veedores encuestados y entrevistados

N°	Nombre del Veedor	Veeduría Ciudadana
1	Carlos Álvarez Cantillo	Veeduría Vivienda Digna
2	Orlando Echenique Pereira	Veeduría Regalías Cartagena
3	Marco Tulio Ortega Pájaro	Veeduría Bayunca Luchamos Por Tí
4	Jorge E. Alzamora Morales	Veeduría Ciudad Bicentenario
5	Wilman Herrera Castro	Veeduría Protección Costera
6	Ana Coneo	Veeduría Protección Costera
7	Antonio Barragán	Veeduría Ciudad Por La Transparencia
8	Alejandro Siba Espitia	Comité De Veeduría Sueño Digno
9	Abrahan Laguna Jiménez	Veeduría Adhesión A La Tierra
10	Julio César Ortega Barragán	Veeduría Villas De Aranjuez
11	Rodolfo Arroyo Fuentes	Veeduría Hábitat Y Vivienda
12	Jairo Andrades García	Veeduría Hábitat Y Vivienda
13	Lubis Cárdenas Rodríguez	Liga De Mujeres Desplazadas
14	Jesús De Ávila García	Veeduría Gambote
15	Abraham Meñaca Torres	Veeduría Transparencia Colombia
16	Carlos Arturo Tovar M.	Veeduría Santa Catalina
17	Antonio Salgado Torres	Red De Veedurías De Cartagena
18	Pedro Vicente Rodríguez Páez	Veeduría Justicia E Igualdad
19	César Cárcamo Alvear	Veeduría Derecho Y Vida
20	Felipe Osorio Lara	San Juan Transparente
21	Lizett Carmona López	Corporación Veeduría Social Por Cartagena
22	Jairo Aponte	Veeduría Protección Ambiental Localidad 2
23	Rafael Castro Otero	Veeduría Nacional
24	Domingo Puello Ripoll	Veeduría Pulcra
25	Angel Mier	Colombia Noble
26	Wilmer Sánchez Álvarez	Veeduría Corposocial
27	José Miguel Maestre	Veeduría Buen Desarrollo Social
28	Michel Castro Rodríguez	Veeduría y Control Social al medio ambiente y vertimiento de residuos Bahía de Cartagena
29	Armando Rafael Herrera	Veeduría Gestión Pública La Haya
30	Rigoberto José Katalán	Proyecto Interés Social Media Luna

### **Anexo 3. Programa de Formación en Control Social al PAE a Veedurías Ciudadanas**

#### **Presentación**

El plan de formación en Control Social al Programa de Alimentación Escolar, PAE, que se ofrece en la presente propuesta, es un programa concebido para el fortalecimiento de la vigilancia de las veedurías ciudadanas y otros actores sobre el PAE en el Distrito de Cartagena de Indias, con miras a contribuir al logro de sus propósitos como parte de la política pública de calidad educativa y al buen uso de los recursos públicos invertidos en el programa.

#### **Dirigido a**

Veedurías ciudadanas, rectores y docentes de establecimientos educativos oficiales, servidores públicos y ciudadanos interesados en conocer las características del PAE y los procedimientos requeridos para un efectivo control y supervisión del programa en sus diferentes etapas, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

#### **Objetivo**

Fortalecer los conocimientos y las competencias que requieren las veedurías ciudadanas y otros actores sobre la función de vigilancia que éstas realizan en la gestión contractual del Programa de Alimentación Escolar, PAE en Cartagena de Indias.

#### **Metodología**

La propuesta metodológica para el desarrollo del programa de formación se apoya en la Guía Metodológica sobre Capacitación en Control Social a la Gestión Pública, especialmente diseñada

por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el concurso de las entidades promotoras del Plan Nacional de Formación en Control Social a la Gestión Pública, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 35 de la ley 489 de 1998 y en la ley 850 de 2003, reglamentaria de las veedurías ciudadanas, con el fin de fortalecer las habilidades pedagógicas de los capacitadores, siendo especialmente cuidadosos en la aplicación de metodologías para trabajar con adultos, hacer interesantes las capacitaciones y generar las habilidades necesarias para conectar la teoría con la práctica del control social.

Entre las técnicas pedagógicas a utilizar pueden destacarse, principalmente:

La exposición. Esta reproduce lo que se llama una clase tradicional y es, a pesar de sus variantes, un ejercicio donde alguien ilustrado transmite sus saberes a un auditorio. Tiene ciertas ventajas como: ahorro de tiempo y recursos, acercar a los participantes a ciertos contenidos mediante personas profesionales y bien preparadas en la materia, ofrece una mayor visión que la que los libros aportan, en ocasiones es la única forma viable, ya que no existe material bibliográfico en que apoyarse o porque existe exceso de información o material bibliográfico que no permite distinguir qué es lo mejor.

La superposición: que básicamente es una interacción entre los participantes, quienes presentan, superponen y defienden sus puntos de vista. Su ventaja principal es la dinámica que genera en el auditorio, haciéndolo más participativo.

El diálogo intuitivo: mediante el cual se pueden desarrollar actividades que permiten generar diálogos. Se pueden plantear situaciones, preguntas provocadoras, puntos de vista, preocupaciones, propuestas y otras de los participantes, lo que sirve de base para la discusión respectiva.



Estudio de casos: En este formato se plantea un caso real o hipotético que genere polémica sobre un tema y se propone que la gente entre en la controversia y manifieste qué piensa (reconocer los saberes del otro), pero no se queda solo en la escucha de lo que dice la gente, sino que en algún momento el facilitador opina de lo que piensa la gente, contrargumenta (exposición) y la ciudadanía también, exponen, proponen y puede que lleguen a consensos o no (debate).

Aprendizaje autónomo o autoaprendizaje: mediante este proceso cada participante aborda el estudio de los temas pertinentes, para lo que requiere un gran esfuerzo y lo mejor de sí mismo y hacerlo por los propios medios en el tiempo asignado o que él decida.

Para que el enfoque pedagógico propuesto sea efectivo, las técnicas descritas deben utilizarse de manera articulada y complementaria; así como, enriquecerse con las experiencias y vivencias de capacitadores y veedores; acompañarse de los materiales pedagógicos apropiados, brindando herramientas, elementos conceptuales y reflexiones pedagógicas, para fortalecer los procesos de capacitación en control social a la gestión pública; apartando la capacitación basada en la memoria y enfatizando el diálogo de saberes entre los facilitadores y la ciudadanía.

**Duración:** 120 horas.

### Anexo 4. Contenido Temático

<b>Unidad 1. Marco jurídico y normativo</b>		<b>Intensidad horaria</b>
1.	Marco normativo internacional	
1.1	Los derechos humanos	
1.1.1	Generaciones de derechos humanos	
1.1.2	La Declaración Universal de los Derechos Humanos	
1.2	Los derechos económicos, sociales y culturales	
1.3	Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria	
1.3.1	Derecho a la alimentación	
1.3.2	Seguridad alimentaria	
1.4	Los derechos del Niño	
1.5	Marco jurídico y normativo nacional	
		<b>20 horas</b>
<b>Unidad 2. Programa de alimentación escolar - PAE</b>		
2.1	Generalidades del Programa de Alimentación Escolar	
2.1.1	Objetivos	
2.1.2	Alcance	
2.1.3	Enfoque	
2.1.4	Principios	
2.2	Financiación del PAE	
2.2.1	Recursos	
2.2.2	Criterios para la distribución de recursos	
2.3	Actores, responsabilidades y competencias	
2.3.1	Nación	
2.3.2	Ministerio de Educación Nacional	
2.3.3	Entidades territoriales certificadas	
2.3.4	Entidades territoriales no certificadas	
2.3.5	Rectores coordinadores, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad.	
2.3.6	Operadores	
2.3.7	Personal manipulador de alimentos	
2.4	Etapas del Programa	
2.4.1	Planeación desde las entidades territoriales	
2.4.2	Preparación para la contratación	
2.4.3	Contratación del operador	
2.5	Seguimiento y control al PAE	
		<b>24 horas</b>
<b>Unidad 3. Contratación del PAE</b>		
3.1	Etapa Precontractual (Planeación y selección de la oferta)	
3.2	Etapa Contractual y de Ejecución	
3.3	Etapa Post Contractual	
3.4	Supervisión e Interventoría a los contratos del PAE	
3.5	Buenas Prácticas en la Gestión Contractual	

		<b>20 horas</b>
<b>Unidad 4. Controles institucionales a la gestión pública</b>		
4.1	Control político	
4.2	Control judicial	
4.3	Control disciplinario	
4.4	Control fiscal	
4.5	Control interno	
4.6	Control administrativo	
4.7	Control social	
		<b>16 horas</b>
<b>Unidad 5. Veeduría ciudadana y control social al PAE</b>		
5.1	Control social a la gestión pública	
5.2	Control social al PAE	
5.3	Alcance del control social: Peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes, Acciones populares, acciones de cumplimiento, Acciones de tutela, participación en audiencias públicas.	
5.3.1	Denuncia	
5.3.2	Queja	
5.3.3	Derecho de petición	
5.3.4	Acciones populares y acciones de grupo	
5.3.5	Acciones de cumplimiento	
5.3.6	Acciones de tutela	
5.37	Audiencia pública participativa	
5.4	El control fiscal participativo y auditorías articuladas	
		<b>30 horas</b>
		<b>120 horas</b>

## Tabla de contenido

	<b>Pág.</b>
<i>Programa de Formación en Control Social Al PAE a Veedurías Ciudadanas</i> .....	103
<i>Contenido Temático</i> .....	98
<i>Unidad 1. Marco jurídico y normativo</i> .....	103
<i>1. Marco normativo internacional</i> .....	103
<b>1.1 Los derechos humanos</b> .....	<b>103</b>
1.1.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos.....	104
Preámbulo.....	105
<b>1.2. Derechos económicos, sociales y culturales</b> .....	<b>110</b>
<b>1.3. Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria</b> .....	<b>111</b>
1.3.1 Derecho a la alimentación .....	111
1.3.2 Seguridad Alimentaria.....	111
<b>1.4. Los Derechos del Niño</b> .....	<b>112</b>
<b>1.5. Marco normativo nacional</b> .....	<b>114</b>
<i>Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se derogan las disposiciones anteriores.</i> .....	121
<i>Unidad 2. Programa de alimentación escolar – PAE</i> .....	122
<b>2.1. Generalidades del Programa de Alimentación Escolar</b> .....	<b>122</b>
2.1.1 Objetivos. ....	122
2.1.1.1 Objetivo general.....	122
2.1.1.2 Objetivos Específicos.....	122
2.1.2 Alcance.....	122
2.1.3 Enfoques.....	123
2.1.3.1 Enfoque de derechos .....	123
2.1.3.2 Enfoque diferencial.....	123
2.1.3.3 Enfoque territorial.....	123
2.1.4 Principios.....	123
<b>2.5. Financiación del PAE</b> .....	<b>125</b>
2.5.1. Recursos .....	125
2.5.1.1. Recursos del Presupuesto General de la Nación asignados anualmente por el Ministerio De Educación Nacional .....	125
2.5.1.2. Recursos del Sistema General de Participaciones –SGP .....	125
2.5.1.3. Regalías y recursos propios .....	126
2.5.1.4. Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación .....	127

2.5.2 Criterios para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE .....	128
<b>2.6. Actores, responsabilidades y competencias.....</b>	<b>128</b>
2.6.1 La Nación .....	128
2.6.2 Ministerio de Educación Nacional. ....	128
2.3.3 Entidades Territoriales Certificadas – ETC .....	129
2.3.4. Entidades Territoriales No Certificadas .....	131
2.3.5. Rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad.....	133
2.3.6 Operadores .....	133
2.3.7 Personal manipulador de alimentos .....	137
<b>2.4 Etapas del Programa.....</b>	<b>138</b>
2.4.1 Planeación desde las Entidades Territoriales .....	139
2.4.2 Planeación de la contratación.....	143
2.4.2.1 Definición de requisitos y otros aspectos.....	143
2.4.3 Contratación del operador .....	144
<b>2.5 Seguimiento y control del PAE.....</b>	<b>147</b>
2.5.1 Monitoreo y control.....	147
2.5.1.1. Entidades Territoriales .....	147
2.5.1.2 Entidades Territoriales y Operadores.....	147
2.5.2. Supervisión e interventoría.....	148
<b><i>Unidad 3. Contratación del PAE.....</i></b>	<b><i>150</i></b>
<b>3.1 Etapa precontractual.....</b>	<b>150</b>
<b>3.2 Etapa contractual o de ejecución .....</b>	<b>158</b>
<b>3.3 Etapa postcontractual .....</b>	<b>159</b>
<b>3.4 Supervisión e Interventoría a los contratos del PAE.....</b>	<b>160</b>
<b>3.5 Buenas Prácticas en la Gestión Contractual .....</b>	<b>161</b>
<b><i>Unidad 4. Controles a la gestión pública .....</i></b>	<b><i>163</i></b>
<b>4.1 Control político .....</b>	<b>163</b>
<b>4.2 Control jurisdiccional.....</b>	<b>165</b>
<b>4.3 Control disciplinario.....</b>	<b>166</b>
<b>4.4 Control fiscal .....</b>	<b>167</b>
<b>4.5 control interno.....</b>	<b>168</b>
<b>4.6 Control administrativo.....</b>	<b>169</b>
<b>4.7 Control social .....</b>	<b>169</b>
<b><i>Unidad 5. Veeduría ciudadana y control social al PAE.....</i></b>	<b><i>170</i></b>
<b>5.1 Control social a la gestión pública.....</b>	<b>170</b>
<b>5.2 Control social al PAE .....</b>	<b>171</b>

<b>5.3 Alcance del control social.....</b>	<b>174</b>
5.3.1 Denuncia.....	174
5.3.2 Queja .....	175
5.3.3 Derecho de petición.....	175
5.3.4 Acciones populares y acciones de grupo.....	175
5.3.5 Acciones de cumplimiento .....	176
5.3.6 Acción de tutela.....	177
5.3.7 Audiencia pública participativa.....	177
<b>5.4 El control fiscal participativo y auditorías articuladas .....</b>	<b>178</b>
<b><i>Referencias Bibliográficas.....</i></b>	<b><i>180</i></b>

## **Programa de Formación en Control Social Al PAE a Veedurías Ciudadanas**

### **Unidad 1. Marco jurídico y normativo**

#### **1. Marco normativo internacional**

##### **1.1 Los derechos humanos**

Los derechos humanos consisten en un conjunto de facultades, reivindicaciones y libertades propias de cada persona, los cuales le son inherentes a todos los seres humanos sin distinción de origen étnico o nacional, sexo, religión, lengua, lugar de residencia, condición económica, preferencias políticas o cualquier otra condición. Según Flores (2015) estos derechos comprenden:

El conjunto de derechos por los cuales se afirma la dignidad de la persona frente al Estado; es decir, son derechos públicos subjetivos que tienen como correlativa obligación las limitaciones, obligaciones o prestaciones que ha de observar el Estado en favor del individuo (p.18).

Por lo general, en la mayoría de los países del mundo los derechos humanos universales se encuentran garantizados por la constitución política, la ley, los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional, de manera que los gobiernos asumen las obligaciones necesarias para promover y proteger estos derechos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos y así, garantizar de la manera más efectiva posible, el goce de los mismos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2018) entre las principales características de los derechos humanos pueden citarse: la universalidad, inalienabilidad, interdependencia, indivisibilidad, igualdad y no discriminación y el reconocimiento de derechos y obligaciones (p.1).

En virtud del principio de universalidad todos los Estados se obligan, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, a promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, por lo que este principio se constituye en la base del derecho internacional de los derechos humanos.

Así, también, los derechos humanos son inalienables, ya que no deben suprimirse, excepción hecha de situaciones muy particulares, como cuando un juez o un tribunal sentencia la responsabilidad de un individuo en la comisión de un delito, caso en los cuales se deben dar todas las garantías procesales.

De igual manera, todos los derechos humanos, son indivisibles, interrelacionados e interdependientes, por lo que el reconocimiento y disfrute de uno facilita el avance de los demás. Así mismo, la negación o privación de un derecho afecta negativamente a los otros.

En el mismo sentido, la no discriminación hace parte de los principales tratados de derechos humanos del mundo. Este principio defiende el derecho de toda persona a disfrutar de todos los

derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación fundada en ciertos criterios como raza, procedencia nacional o territorial, sexo, color, y otros. Este principio se complementa con el principio de igualdad, el cual consiste en que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

Por otra parte, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en el marco del derecho internacional, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En este sentido señala la ONU en su portal web de derechos humanos que:

La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos (p.1).

### **1.1.1 Generaciones de derechos humanos.**

Las tres generaciones de derechos humanos es una propuesta efectuada hecha por Karel Vasak en 1979 para clasificar los derechos humanos, así:

- *Primera generación de derechos: Los derechos civiles y políticos.* Libertad de expresión, de conciencia, de asociación, de reunión, de desplazamiento, de propiedad y de participar en las decisiones que se tomen en la propia comunidad política.
- *Segunda generación de derechos: Los derechos económicos, sociales y culturales.* Estos hacen posible que el individuo se oponga a la explotación. Se busca que el Estado asegure posibilidades reales para que los ciudadanos puedan disfrutar de trabajo, educación, salud, seguridad social.
- *Tercera generación de derechos: Los derechos de solidaridad.* Toma de conciencia sobre el deterioro ecológico, derecho a un medio ambiente sano, a la libre autodeterminación, a la paz y al patrimonio común de la humanidad.
- *Una cuarta generación de derechos humanos* ha sido propuesta para incluir derechos no relacionados en ninguna de las categorías anteriores, especialmente los relacionados con el desarrollo tecnológico, las tecnologías de la información y la comunicación y el ciberespacio. Sin embargo, los contenidos de los derechos humanos de cuarta generación no presentan una propuesta única, pues, algunos otros autores incluyen temas como la bioética y la manipulación genética, el derecho a visitar el patrimonio histórico y cultural de la humanidad, entre otros (González, p.1).

**1.1.2 La Declaración Universal de Derechos Humanos.** La carta de navegación universal de los derechos humanos que guía y orienta a los gobiernos de casi todo el mundo en este tema es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones. La Declaración establece, por



primera vez, los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero. Su texto es el siguiente:

## **Declaración Universal de Derechos Humanos**

### **Preámbulo**

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

### **Artículo 1.**

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4.

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6.

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7.

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8.

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9.

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10.

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11.

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en

el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

#### Artículo 12.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

#### Artículo 13.

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

#### Artículo 14.

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

#### Artículo 15.

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

#### Artículo 16.

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

#### Artículo 17.

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

#### Artículo 18.

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia,

así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22.  
Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una

limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26.

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27.

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28.

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29.

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30.

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

## 1.2. Derechos económicos, sociales y culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC o ICESCR por sus siglas en inglés) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de la Resolución 2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976. Este pacto consiste en un tratado multilateral general que reconoce Derechos económicos, sociales y culturales y contempla una serie de mecanismos para su protección y garantía. Dicho tratado compromete a las partes a trabajar para el reconocimiento y materialización de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado.

El Pacto hace parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluida la última del Primer y Segundo Protocolos Facultativos.

En esencia, los derechos económicos, sociales y culturales incluyen los derechos a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la educación, a la salud, a la seguridad social, a la participación en la vida cultural, al agua y saneamiento, y al trabajo. Estos derechos comprenden todos aquellos derechos de igualdad material mediante los cuales se aspira lograr la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna. (DHpedia, p.11).

De manera más específica, los derechos sociales aseguran a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas que le permitan a la vez ejercer libertades, incluyen el derecho a la seguridad social y a la salud física y mental, entre otros; los derechos económicos incluyen el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo y al ingreso; los derechos culturales comprenden el derecho a la educación y los derechos de los grupos minoritarios.

En el sistema internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce, entre otros, los siguientes derechos a todos los seres humanos: igualdad entre el hombre y la mujer, el derecho al trabajo, a la seguridad social,

a un adecuado nivel de vida, a la salud física y mental, a la educación, a la vida cultural y a beneficiarse del progreso científico.

### 1.3. Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria

**1.3.1 Derecho a la alimentación.** De acuerdo con lo expuesto arriba, el derecho a la alimentación es un derecho de segunda generación y la definición propuesta por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General n° 12 de 1999 es la siguiente:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. (FAO, 2014 p.5)

Es de resaltar que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) predica como misión *«luchar por un mundo libre de hambre en el que los Estados implementen las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional»*, mientras que el marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición reafirma las obligaciones de los Estados que son parte en el PIDESC de respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación adecuada mediante políticas nacionales, regionales y mundiales (p.5).

**1.3.2 Seguridad Alimentaria.** El concepto de seguridad alimentaria surgió en la década del 70, con fundamento en la producción y disponibilidad de alimentos, tanto a nivel nacional como global; durante los años 80 se amplió con la idea del acceso económico y físico; y en la década de los 90, se afinó el concepto actual que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano.

Según la FAO (2010) la seguridad alimentaria existe *«cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana»* (p.4).

La definición plantea cuatro dimensiones esenciales de la seguridad alimentaria:

- La disponibilidad física de los alimentos.
- El acceso económico y físico a los alimentos.
- La utilización de los alimentos.
- La estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

La disponibilidad alimentaria se refiere a la «oferta» o cantidades disponibles de alimentos y depende del nivel de producción de alimentos y los niveles de las existencias que pueden ir al mercado. A su vez, los medios de acceso a los alimentos corresponden al comercio, el trueque, la recolección de alimentos silvestres y las redes de apoyo comunitarias. Los alimentos también pueden entregarse en forma de obsequios, o incluso pueden obtenerse mediante el robo.

No debe olvidarse que el acceso a los alimentos depende de las condiciones del mercado y de los precios de los alimentos, así como del poder adquisitivo de las personas, todo lo cual se relaciona, de paso, con las oportunidades de empleo y de subsistencia. Precisamente, la preocupación por la insuficiencia en el acceso a los alimentos ha llevado a muchos gobiernos a formular políticas focalizadas en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria; y esto, a su vez, ha hecho que se preste mayor atención a la seguridad alimentaria en los programas de reducción de la pobreza.

En cuanto a la tercera dimensión - la utilización de los alimentos - juega un papel más importante en el debate sobre la seguridad alimentaria desde la década de los años noventa. La utilización normalmente se entiende como la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos. Esta dimensión de la seguridad alimentaria es función principalmente del estado de salud de las personas.

La higiene y el saneamiento, la calidad del agua, las prácticas de cuidado de la salud, y la calidad e inocuidad de los alimentos son todos elementos que determinan el buen aprovechamiento de los alimentos por parte del cuerpo.

La higiene y el saneamiento, la calidad del agua, las prácticas de cuidado de la salud, y la calidad e inocuidad de los alimentos son todos elementos que determinan el buen aprovechamiento de los alimentos por parte del cuerpo.

El ingerir energía y nutrientes suficientes es el resultado de buenas prácticas de salud y alimentación, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad de la dieta y la buena distribución de los alimentos dentro de los hogares. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos la condición nutricional de los individuos.

Tradicionalmente, la seguridad alimentaria se calculaba según la cantidad de proteínas y energía que se consumían (es decir, la cantidad de comida). Hoy en día se reconoce la importancia que tienen los micronutrientes en una dieta nutritiva y equilibrada (es decir, la calidad de los alimentos).

La expresión “todas las personas, en todo momento” constituye un elemento integral de la definición de la seguridad alimentaria, y lo que representa es vital para el logro de los objetivos nacionales en materia de seguridad alimentaria.

#### **1.4. Los Derechos del Niño**

La Convención sobre los Derechos del Niño fue la Convención fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989 y condensa los aportes de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones.

En sus 54 artículos, la Convención reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones.



La Convención, como primera ley internacional sobre los derechos de los niños y niñas, es de carácter obligatorio para los Estados firmantes. Estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre los pasos que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención.

Es también obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención.

Una Convención sobre los derechos del niño era necesaria porque aun cuando muchos países tenían leyes que protegían a la infancia, algunos no las respetaban. Para los niños esto significaba con frecuencia pobreza, acceso desigual a la educación, abandono. Unos problemas que afectaban tanto a los niños de los países ricos como pobres.

En este sentido, la aceptación de la Convención por parte de un número tan elevado de países ha reforzado el reconocimiento de la dignidad humana fundamental de la infancia así como la necesidad de garantizar su protección y desarrollo.

La Convención sobre los Derechos del Niño se ha utilizado en todo el mundo para promover y proteger los derechos de la infancia. Desde su aprobación, en el mundo, se han producido avances considerables en el cumplimiento de los derechos de la infancia a la supervivencia, la salud y la educación, a través de la prestación de bienes y servicios esenciales; así como un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de establecer un entorno protector que defienda a los niños y niñas de la explotación, los malos tratos y la violencia. Prueba de ello es la entrada en vigor en 2002 de dos Protocolos Facultativos, uno relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para crear un mundo apropiado para la infancia. Los progresos han sido desiguales, y algunos países se encuentran más retrasados que otros en la obligación de dar a los derechos de la infancia la importancia que merecen. Y en varias regiones y países, algunos de los avances parecen estar en peligro de retroceso debido a las amenazas que suponen la pobreza, los conflictos armados y el VIH/SIDA.

Todos y cada uno de nosotros tenemos una función que desempeñar para asegurar que todos los niños y niñas disfruten de su infancia.

La misión de UNICEF consiste en proteger los derechos de niños y niñas, para contribuir a resolver sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades a fin de que alcancen su pleno potencial. Para ello, UNICEF se rige bajo las disposiciones y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Existe una nueva perspectiva de avance del cumplimiento de los derechos de la infancia, a través de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio que 189 Estados Miembros de Naciones Unidas firmaron en el año 2000 y que suponen un renovado compromiso colectivo de la comunidad internacional para avanzar hacia el desarrollo humano de los países.

Seis de los ocho Objetivos de Desarrollo para el Milenio pueden lograrse mejor si se protegen los derechos de la infancia a la salud, la educación, la protección y la igualdad. De esta manera, el compromiso de UNICEF a favor de la infancia, desde sus 60 años de existencia, asume

necesariamente una función central para hacer realidad estos objetivos y transformar el mundo en un lugar mejor para todos.

### 1.5. Marco normativo nacional

Constitución Política	<p>Se resalta especialmente el Artículo 44 que reza:</p> <p>“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.</p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.</p>
Ley 12 de 1991	<p>Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.</p>
Ley 80 1993	<p>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública</p>
Ley 115 de 1994	<p>Por la cual se expide la ley general de educación.</p> <p>En el artículo 14 establece que “en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con: (...) b) el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo (...)”</p>
Ley 375 de 1997	<p>Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Establece el marco institucional para orientar las políticas, los planes y los programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.</p>
Decreto 1137 de 1999	<p>Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones</p>

Ley 715 de 2001	<p>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.</p> <p>Establece que “(...) el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se le asigna en la presente Ley”. A su vez indica que “Corresponde a los distritos y municipios garantizar el servicio de comedor para los estudiantes de su jurisdicción, programas de alimentación escolar, ...14, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a este tipo de programas u otras agencias públicas o privadas. (...) Estos recursos se distribuirán conforme a la fórmula para la distribución de recursos de la participación de propósito general”. (Numeral 17 del Art. 76).</p>
Ley 934 de 2004	<p>Por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones.</p>
Ley 1098 de 2006	<p>Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.</p> <p>Establece como obligación del Estado el diseño y aplicación de estrategias para la prevención y el control de la deserción escolar y para evitar la expulsión de las niñas, niños y adolescentes del sistema educativo. (Numeral 23 del Artículo 41)</p> <p>Señala así mismo que “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.” (Parágrafo del Artículo 11).</p> <p>Igualmente indica que “Las niñas, los niños y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico (...)” (Artículo 24).</p> <p>Dentro de las obligaciones especiales del Sistema de Seguridad Social en Salud señala la de “(...) 1. Diseñar y desarrollar programas de prevención en salud, en especial de vacunación, complementación alimentaria, suplementación nutricional, vigilancia del estado nutricional y mejoramiento de hábitos alimentarios” (Numeral 1 del Art.46).</p> <p>Establece que “El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF, deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de</p>

---

	<p>vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.” (Artículo 204)</p> <p>Conforme con los artículos 201 a 206, el ICBF, en cumplimiento de sus competencias de Ley, como rector y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, su prevención y protección, mediante la aplicación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, por medio de los programas y el cumplimiento de sus objetivos. La Ley ordena que a nivel territorial se cuente con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Consejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.</p> <p>De acuerdo con el artículo 204, que son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.</p>
Plan decenal de salud pública 2012-2021	Objetivos: garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos, mejorar las condiciones de vida que modifican la situación de salud y disminuyen la carga de enfermedad existente manteniendo cero tolerancias frente a la mortalidad, la morbilidad y la discapacidad evitables.
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019	<p>El PNSAN es el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.</p> <p>El grupo de niñez y adolescencia estará atendido a través de</p>
Ley 1176 de 2007	<p>Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.</p> <p>En el Capítulo I del título IV desarrolla la asignación especial para alimentación escolar.</p> <p>En el Artículo 16 establece que el programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes y que para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el desarrollo del programa. Adicionalmente, establece la necesidad de</p>

---

---

que se consideren los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.

Establece además que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe articular las acciones que desarrollen los diferentes agentes para la ejecución de este programa:

Determina además que con el fin de alcanzar las coberturas universales básicas en el programa de alimentación escolar, en los términos del artículo 19 de la presente Ley las entidades territoriales, se deberá garantizar la continuidad de la cobertura alcanzada en la vigencia fiscal de 2007 financiada con recursos propios, recursos de libre inversión y de libre destinación de la participación de propósito general y recursos de calidad educativa de la participación de educación del Sistema General de Participaciones.

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

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

---

Ley 1176 de 2007

Coberturas alcanzadas y la eficiencia en el uso de los recursos del Programa, y que los entes territoriales y demás agentes deben reportar la información que para el efecto se defina en los plazos y formatos que establezcan según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En el Artículo 17 determina que los recursos para alimentación escolar serán distribuidos entre los distritos y municipios, con base en los siguientes criterios:

1. El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada Entidad Territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.

2. El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada Entidad Territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro. Para el

---

---

efecto el Ministerio de Educación Nacional adoptará los mecanismos para obtener y certificar la información correspondiente.

En el artículo 18, define que los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para alimentación escolar serán destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnico-administrativos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- a) Compra de alimentos;
- b) Contratación de personal para la preparación de alimentos;
- c) Transporte de alimentos;
- d) Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación;
- e) Aseo y combustible para la preparación de los alimentos;
- f) Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

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

En el artículo 19 determina que la focalización es responsabilidad de distritos y municipios, y se llevará a cabo por las respectivas autoridades territoriales quienes, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Distrital y/o Municipal de Política Social, seleccionarán los establecimientos educativos oficiales, dando prelación a aquellos que atiendan población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN.

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

Para efectuar la selección de la población beneficiaria se tomará la información del SISBEN validada por el Departamento Nacional de

---

Ley 1176 de 2007

Planeación y la matrícula. Los departamentos suministrarán, antes del 30 de octubre del año anterior en que se realizará la programación y ejecución de los recursos del Programa de Alimentación Escolar, la información sobre matrícula a los municipios no certificados en educación.

Determina que la ampliación de cupos en el Programa de Alimentación Escolar que las entidades territoriales realicen con

---

	<p>recursos diferentes a la asignación especial para alimentación escolar del Sistema General de Participaciones y los asignados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se debe mantener de forma permanente. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación.</p>
CONPES 113 de 2008	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).
CONPES 3622 de 2009	<p>El Gobierno declara la importancia estratégica de los siguientes proyectos de inversión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia a la primera infancia a nivel nacional</li> <li>• Asistencia a la niñez y apoyo a la familia para posibilitar a los niños el ejercicio de sus derechos - atención a la población desplazada –APD-, a nivel nacional.</li> <li>• Apoyo nutricional y de orientación juvenil a la niñez y adolescencia a nivel nacional.</li> <li>• Protección - acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia.</li> <li>• Mejoramiento a la gestión institucional y soporte a los proyectos preventivos a nivel nacional.</li> </ul>
Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019	<p>El Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2009-2019 plantea 12 objetivos generales con el fin de orientar a largo plazo la política dirigida a la niñez y la adolescencia. El propósito del plan es lograr que en 2019 Colombia garantice a los niños, niñas y adolescentes las condiciones adecuadas de existencia, protección, desarrollo y participación.</p>
Directiva No. 12 de 2010	Orientaciones para la coordinación interinstitucional del registro de beneficiarios y ejecución del Programa de Alimentación Escolar en Colombia.
Ley 1450 de 2011	<p>Política Social, coordinará y adelantará las gestiones necesarias para el desarrollo por parte de las entidades nacionales competentes, de las políticas, planes, programas y proyectos previstos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo en infancia y adolescencia y la movilización y apropiación de los recursos presupuestales por parte de estas. Para el efecto, en el marco del Consejo Nacional de Política Social del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, coordinará la preparación de un informe de seguimiento y evaluación al Congreso de la República, que contemple los avances en la materia por ciclos vitales Primera Infancia (Prenatal – 5 años), Niñez (6 -13 años) y Adolescencia (14 – 18 años).</p> <p>En el Artículo 135, Parágrafo 4 determina 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</p>

---

	<p>cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.</p>
Ley 1450 de 2011	<p>Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del Programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurren en el financiamiento del Programa.</p> <p>Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del Programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación”.</p>
Ley 1530 de 2012	<p>Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.</p> <p>En el Artículo 145 Establece que “Los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de la presente Ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente Ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.”</p>
Decreto 185 de 2013	<p>Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en las coberturas de Alimentación Escolar de las entidades territoriales productoras que destinaron regalías para dicho Programa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.</p> <p>Por el cual se regula la cofinanciación de la Nación en las coberturas de Alimentación Escolar de las entidades territoriales productoras que destinaron regalías para para dicho Programa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012.</p>
Decreto 1852 de 2015	<p>Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 40 del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la</p>

---



	Ley 715 de 2001 y los artículo 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar – PAE.
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).
Resolución 29452 de 2017-1 PAE 2018	Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y se derogan las disposiciones anteriores.
Sentencia T-273/14	<p>Acceso material al sistema general de educación - Servicios de restaurante escolar, transporte escolar y administrativos generales.</p> <p>Los servicios de restaurante escolar, transporte escolar y administrativos generales son necesarios y constituyen condiciones concretas para permitir y garantizar el acceso material del derecho fundamental a la educación de los niños y niñas, y su ausencia representa una barrera para poder recibir educación. De un lado, el transporte escolar es una garantía de acceso y permanencia especialmente cuando existen circunstancias geográficas que dificultan la movilidad, cuando los estudiantes viven en áreas rurales apartadas de los centros educativos, o cuando existen otros factores que les impiden acudir a las aulas por carecer de facilidades de transporte. En cuanto al restaurante escolar, la garantía de alimentos adecuados y congruos es un presupuesto indispensable no solo para evitar la deserción escolar sino para asegurar que el proceso de educación de los niños y niñas sea brindado en condiciones dignas. Por último, los servicios administrativos constituyen factores operativos que habilitan la prestación del servicio.</p>
Sentencia T-641/16)	<p>Programa de alimentación escolar-Naturaleza.</p> <p>El programa de alimentación escolar es una medida implementada por el Estado para promover el acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes, el cual es implementado y ejecutado por las entidades territoriales certificadas en el marco de los lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Programa de alimentación escolar-Modalidad de complemento alimentario tipo almuerzo.</p> <p>Se debe proporcionar un refrigerio tipo almuerzo a estudiantes de colegios que desarrollan las actividades académicas en jornada única y no en jornada mañana o tarde.</p>

## **Unidad 2. Programa de alimentación escolar – PAE**

### **2.1. Generalidades del Programa de Alimentación Escolar**

El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación Nacional, es una estrategia estatal que promueve la permanencia en el sistema educativo oficial de las niñas, niños y adolescentes asegurando el acceso a un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de alerta e impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje y el desarrollo cognitivo; contribuyendo a garantizar los derechos a la educación y a la alimentación.

#### **2.1.1 Objetivos.**

**2.1.1.1 Objetivo general.** Contribuir al acceso con permanencia escolar de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario.

#### **2.1.1.2 Objetivos Específicos.**

- Fomentar el acceso de las niñas, niños y adolescentes al sistema educativo oficial, como parte de las estrategias del Ministerio de Educación Nacional.
- Contribuir con la permanencia de las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo oficial, disminuyendo el ausentismo y deserción escolar.
- Ofrecer un complemento alimentario a las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial, que aporte los requerimientos de energía, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (hierro, y calcio), en los porcentajes que se definan para cada modalidad durante la jornada escolar.
- Fomentar hábitos alimentarios saludables en las niñas, niños y adolescentes en concordancia con lo establecido en la Ley 1355 de 2009.
- Promover estilos de vida saludables de conformidad con los fines establecidos en la Ley General de Educación 115 de 1994.
- Incentivar la participación ciudadana para el control social en el marco del desarrollo del Programa.

**2.1.2 Alcance.** Población Objetivo: Niñas, niños y adolescentes focalizados del área rural y urbana, registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales.

Período de Atención: La prestación del servicio de alimentación a las niñas, niños y adolescentes se realizará durante el calendario escolar definido por cada Entidad Territorial Certificada (ETC).

**2.1.3 Enfoques.** En concordancia con las exigencias derivadas de la Ley de Infancia y Adolescencia se destacan tres enfoques que se muestran altamente compatibles con las orientaciones que requiere la Ley para su implementación:

**2.1.3.1 Enfoque de derechos.** Es un enfoque rector en la planeación, ejecución y desarrollo del Programa de Alimentación Escolar que busca contribuir para la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes titulares de derecho. Para la implementación de este enfoque se debe trabajar bajo los principios de los Derechos Humanos: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e integración, habilitación y rendición de cuentas. La adopción de este enfoque permite trascender hacia la cohesión social, crea respeto por la paz y la solución no violenta de los conflictos, contribuye a una transformación social positiva y produce mejores resultados con miras al desarrollo social.

**2.1.3.2 Enfoque diferencial.** Se tienen en cuenta los derechos y las necesidades específicas de los individuos según su pertenencia a diferentes grupos poblacionales, sus condiciones o circunstancias específicas de diferencia, desventaja o vulnerabilidad física, psicológica, social, económica, cultural, de diversidad sexual, o por haber sido afectados o ser víctimas de situaciones catastróficas o de alto impacto emocional y social como desastres (naturales o antrópicos), cualquier tipo de violencia, orfandad, etc.

**2.1.3.3 Enfoque territorial.** Este enfoque promueve la importancia de adelantar un proceso integral y concertado de articulación de las actividades institucionales y no institucionales, en una unidad territorial donde se expresan y encuentran diferentes actores sociales. Los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas, deben agrupar y ordenar el aporte del Estado y la sociedad en asuntos relacionados con la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. Igualmente deben impulsar los programas de promoción y asistencia social y la constitución de redes de protección y apoyo a la familia, porque es en el territorio en donde la gestión pública adquiere sentido para garantizar la calidad de vida de sus pobladores.

La planificación desde el enfoque territorial se convierte en un proceso integral de proyección de las diferentes directrices y de ordenamiento de las actividades humanas en el territorio, de manera que se puedan atender las diferentes necesidades económicas, sociales y políticas de acuerdo con los recursos y posibilidades del municipio.

**2.1.4 Principios.** Basado en el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), para el Programa de Alimentación Escolar se adoptan los siguientes principios:

*El interés superior:* Permite tomar decisiones que privilegien a las niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva de sus derechos y la prevalencia de los mismos sobre los de los demás.

*La Equidad:* Introduce el reconocimiento de la diversidad en la igualdad y hace referencia al esfuerzo necesario para desarrollar y ofrecer las condiciones materiales y socioculturales requeridas, para que cada uno y cada una tengan la oportunidad de acceder a una mejor calidad de vida y a desarrollar sus propias potencialidades a partir de sus propias condiciones.

*La Solidaridad:* Se refiere a la cooperación de todos los asociados para la creación de condiciones que favorezcan el mantenimiento de una vida digna por parte de los mismos.

*La Corresponsabilidad:* Supone la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Implica que el Estado tiene el deber de garantía de los derechos fundamentales, requiere el apoyo de los otros actores sociales que deben concurrir responsablemente a participar y hacer posible esta garantía desde sus respectivos roles, obligaciones y posibilidades.

La familia como contexto más cercano y espacio primario de socialización, debe asegurar el ejercicio de los derechos de sus miembros, especialmente si estos son menores de 18 años y por ello requieren especial cuidado y atención. La sociedad por su parte concurrirá solidariamente a esta garantía.

El Código de la Infancia y la Adolescencia señala que en cumplimiento de los principios de corresponsabilidad y solidaridad, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones, las empresas, el comercio organizado, los gremios económicos y demás personas jurídicas, así como las personas naturales, tienen la obligación y la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la vigencia efectiva de los derechos y las garantías de las niñas, los niños y adolescentes.

*La Participación:* Se entiende como el ejercicio democrático que permite a los ciudadanos, individual o colectivamente, conocer, decidir, acompañar y vigilar los asuntos de la administración pública, desde la toma de decisiones en el proceso de planeación hasta el control de la ejecución de los recursos de inversión del Estado. Por lo tanto se consagra como derecho fundamental de todo ciudadano el derecho de participación en la toma de decisiones, planeación, gestión, ejecución y control de la actividad pública.

*La Complementariedad:* Es el principio que hace posible el cumplimiento integral y el restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes a partir de optimizar recursos y articular competencias, en función del reconocimiento de la relación de interdependencia que tienen las acciones de cada actor con respecto a las de los demás.

En consonancia con los principios de solidaridad y corresponsabilidad, desarrollados anteriormente, la complementariedad de la acción pública con la acción privada y comunitaria fortalece la creación de una conciencia colectiva de lo público, y mejora las condiciones de competitividad del territorio, ampliando los consensos culturales entre grupos humanos social y culturalmente diversos y defendiendo la capacidad de gestión de la política local, con el fin de negociar una relación económica y territorial que defienda el bien común.

## **2.5. Financiación del PAE**

### **2.5.1. Recursos**

**2.5.1.1. Recursos del Presupuesto General de la Nación asignados anualmente por el Ministerio De Educación Nacional.** Corresponden a recursos del Presupuesto de inversión apropiado anualmente por el MEN, los cuales tienen como finalidad la prestación del servicio de alimentación a las niñas, niños y adolescentes matriculados como alumnos oficiales.

Los parámetros para la utilización de estos recursos durante cada vigencia son establecidos mediante la ficha del proyecto de inversión del Programa de Alimentación Escolar y su distribución territorial se hace mediante la programación de metas sociales y financieras.

Según lo establecido en la Ley 1450 de 2011, en ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del Programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.

**2.5.1.2. Recursos del Sistema General de Participaciones –SGP.** Estos son recursos con destinación específica que se transfieren a las entidades territoriales. Del SGP: (i) los municipios y distritos están obligados a invertir en PAE, los recursos de asignación especial para la alimentación escolar, acorde con lo establecido en el párrafo 2º, del artículo 2º, de la Ley 715 de 2001; (ii) de manera complementaria se podrán destinar a la alimentación escolar recursos del SGP de distribución sectorial, bien sea recursos de libre inversión o de libre destinación del componente de propósito general asignados por municipios y distritos. Pueden ser también recursos de calidad educativa del componente de educación asignados por departamentos, municipios o distritos.

La Ley 1176 de 2007 indica en su artículo 16, que las entidades territoriales seguirán y aplicarán en primer término los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio que establezca el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para el desarrollo del Programa. Adicionalmente considerarán los lineamientos previstos en sus planes de desarrollo.

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

En su artículo 18 indica que la destinación de los recursos del SGP serán para compra de alimentos, contratación de personal para la preparación de alimentos, transporte de alimentos, menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de

dotación, aseo y combustible para la preparación de los alimentos, contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

En su artículo 19, determina que:

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

Cuando la prestación del servicio de alimentación escolar sea realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para alimentación escolar del SGP serán destinados a la compra de alimentos. Los recursos restantes se pueden utilizar para los demás conceptos descritos anteriormente.

**2.5.1.3. Regalías y recursos propios.** Los departamentos, municipios y distritos disponen de otras fuentes para la financiación de programas de alimentación escolar, provenientes de regalías y de recursos propios, de libre inversión.

De acuerdo a la Ley 1530 de 2012 en su artículo 145, los programas y proyectos de alimentación escolar y régimen subsidiado que en virtud de las normas sobre regalías vigentes antes de la expedición de esta Ley, sean financiados con recursos de regalías directas por las entidades territoriales a que se refiere el inciso segundo del artículo 361 de la Constitución Política, serán cofinanciados por la Nación en el monto necesario para alcanzar la media nacional, y los que sean financiados con recursos de regalías por las entidades territoriales que al entrar en vigencia de la presente Ley tengan cobertura por encima del promedio nacional recibirán el monto necesario para mantener la media nacional más un cinco por ciento (5%) adicional, por un periodo de diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

De acuerdo con el Decreto 185 de 2013 en su artículo 2°, el Ministerio de Educación Nacional determinará la cobertura media nacional y territorial, a través de los recursos destinados para alimentación escolar por fuentes de financiación reportados y consolidados por los municipios, distritos y departamentos en el Formato Único Territorial (FUT) en la vigencia 2011.

Los recursos de regalías pueden ser utilizados por las entidades territoriales para la ejecución de proyectos que se encuentren alineados con los planes y políticas nacionales y de las entidades territoriales, que tengan un claro impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental, y específicamente pueden ser invertidos para garantizar el servicio de alimentación escolar que brinde un complemento alimentario durante la jornada escolar a las niñas, niños y adolescentes escolarizados.

Los recursos de cofinanciación que inviertan los entes territoriales en el Programa de Alimentación Escolar deben estar orientados de manera prioritaria a garantizar el valor real de

la ración con los mínimos establecidos por el MEN, aumento de cobertura y cualificación de minuta.

Teniendo en cuenta que la cofinanciación es por esencia un mecanismo de inversión complementaria a los recursos propios y a las transferencias, se constituyen en un instrumento apropiado para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios, en los cuales la Nación tiene un interés particular, pero su ejecución es de ámbito local.

**2.5.1.4. Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.** Las entidades territoriales podrán cofinanciar el Programa de Alimentación Escolar a través de la inversión que para ello realicen fundaciones del sector privado, Organismos de Cooperación Internacional, así como a través de la inversión de excedentes financieros del sector solidario (cooperativas), las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cajas de compensación o cualquier otra institución de carácter privado, siempre y cuando dicho presupuesto se maneje de forma independiente a los aportados por la Nación y las entidades territoriales.

*Bolsa Común de Recursos:* para consolidar la bolsa común de recursos las Entidades Territoriales podrán utilizar los siguientes mecanismos:

- Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada – ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la ETC.
- Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada – ETC.
- y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a éstas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al Programa, para que de manera coordinada y unificada por la ETC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción.
- Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada - ETC y las Entidades Territoriales no Certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio.
- Celebración de un Convenio de Asociación, suscrito entre entidades territoriales y el sector privado, cooperativo, no gubernamental de nivel nacional o internacional, donde la entidad territorial asumirá el rol de ordenador del gasto frente a la ejecución del PAE, de conformidad con el Decreto 092 de 2017 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan..
- Transferencia de recursos de las Entidades Territoriales no Certificadas a la Entidad Territorial Certificada, mediante resoluciones de giro de recursos, los cuales serán administrados por la ETC como ordenador del gasto, para la operación del PAE en su jurisdicción.

**2.5.2 Criterios para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación para el PAE.** De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.3.10.4.2 del Decreto 1075 de 2015, el Ministerio de Educación Nacional debe distribuir los recursos de cofinanciación del Presupuesto General de la Nación para el PAE, que serán transferidos a las Entidades Territoriales Certificadas - ETC.

Teniendo en cuenta la divergencia existente en las condiciones de la prestación del servicio de alimentación escolar entre las distintas regiones del país, el Ministerio de Educación Nacional establecerá un método que permita asignar de manera eficiente, equitativa y progresiva los recursos que aporta el Presupuesto General de la Nación al PAE a través de este Ministerio.

Ese método será expresado por el Ministerio en la(s) Resolución(es) que emita distribuyendo el presupuesto de cada vigencia, de acuerdo con la disponibilidad de recursos existentes y la situación del Programa en cada territorio, entre otros factores.

En cuanto a los recursos del Presupuesto General de la Nación no ejecutados y rendimientos financieros, las Entidades Territoriales Certificadas, no deben reintegrar al Ministerio de Educación Nacional dichos recursos y podrán destinarlos en cada vigencia o vigencias posteriores, únicamente en el Programa, en los usos establecidos por la normatividad vigente.

En los convenios que celebren las gobernaciones con sus municipios no certificados se deberán prever las reglas sobre el manejo de los recursos no ejecutados y de los rendimientos financieros, ya sea para su reinversión o su reintegro a alguna de las entidades territoriales.

Los recursos que el Ministerio asigne a las ETC, deberán converger, bajo el esquema de bolsa común, con las demás fuentes de recursos que dispongan las entidades territoriales con el propósito de realizar los procesos contractuales necesarios para garantizar la prestación del servicio, oportuna y, de calidad, a la población estudiantil focalizada, de acuerdo con los criterios establecidos en esta resolución.

## **2.6. Actores, responsabilidades y competencias**

**2.6.1 La Nación.** Formula las políticas y objetivos de desarrollo del país. Le corresponde distribuir los recursos de; SGP, hacer seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que las entidades territoriales desarrollen con esos recursos, difundir los resultados de este ejercicio para el control social, promover mecanismos de participación ciudadana en ello y brindar asistencia técnica a municipios y departamentos, entre otros. En cada vigencia presupuestal, el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, distribuye los recursos al 100% de los municipios y distritos del país.

**2.6.2 Ministerio de Educación Nacional.** Las funciones y competencias del Ministerio de Educación Nacional en el Programa de Alimentación Escolar - PAE son las señaladas por el artículo 2.3.10.4.2 del Decreto 1075 de 2015.



**2.3.3 Entidades Territoriales Certificadas – ETC.** Estas deben cumplir las siguientes funciones:

- a. Realizar el diagnóstico y la caracterización de las instituciones educativas y sus sedes donde se prestará el servicio del PAE, frente a las condiciones de infraestructura, equipos, menaje, acceso y transporte de insumos y de alimentos. En caso de las ETC Departamento, el diagnóstico debe efectuarse en articulación con sus municipios no certificados.
- b. Garantizar la conformación del equipo PAE para la planeación y ejecución del Programa, el cual deberá estar conformado con mínimo los siguientes profesionales: profesional en Nutrición y Dietética, profesional en Ingeniería de Alimentos o Químico de Alimentos, profesional en áreas de las ciencias sociales o humanas, profesional en ciencias económicas o afines y profesional en derecho: quienes tendrán funciones relacionadas con el diseño o aprobación de ciclos de menús en el caso de; profesional en Nutrición y Dietética: así como funciones de planeación, verificación de las condiciones de operación, reporte de información que se solicite y demás que considere pertinente la Entidad Territorial.
- c. Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar.
- d. Liderar la gestión, articulación y ejecución de acciones que fortalezcan las compras locales, con el fin de contribuir a mejorar la economía local. Las ETC Departamentos, deberán articularse con sus municipios no certificados para el desarrollo de estas acciones.
- e. Dar respuesta oportuna a los requerimientos efectuados por los entes de control, el MEN y los demás actores del Programa, en el marco de la planeación, implementación y ejecución del PAE.
- f. Trabajar de manera coordinada con las autoridades de salud competentes, a fin de propender por las adecuadas condiciones higiénico sanitarias en los comedores escolares y el trámite de la obtención del concepto higiénico sanitario favorable.
- g. Hacer seguimiento y enviar al Ministerio de Educación Nacional bimestralmente los cambios que se generen en la priorización inicial de los establecimientos educativos.
- h. Brindar atención con enfoque diferencial para los beneficiarios de los diferentes grupos étnicos, que se encuentren en instituciones educativas que atiendan mayoritariamente grupos étnicos, o que se encuentran en territorio indígena.
- i. Aprobar los ciclos de menús presentados por el operador, en caso de ser la entidad contratante de la operación, de acuerdo con las minutas patrón

diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional establecidas en el «Anexo 1 - Aspectos Alimentarios y Nutricionales» (anexo publicado en el siguiente link <http://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Documentos-y-Formatos/358483:Decretos-Resoluciones-y-Circulares>) o aprobadas a las ETC convocadas por el Ministerio para el caso de atención con enfoque diferencial, la cual deberá realizarse antes de iniciar la operación del PAE, garantizando que dichos ciclos sean revisados por un profesional en Nutrición y Dietética de la Entidad Territorial, que cuente con matrícula profesional expedida por la Comisión del Ejercicio Profesional de Nutrición y Dietética.

j. Realizar el análisis situacional de su territorio, identificando las necesidades y prioridades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes conforme a los criterios contemplados en estos lineamientos. Las ETC Departamentos, deben articularse con sus municipios no certificados para el desarrollo de estas actividades.

k. Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

l. Coordinar la ejecución del PAE conforme con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas en este acto administrativo: para el efecto debe:

l.1 Coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el

PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.

l.2 Adelantar los procesos de contratación, cuando a ello haya lugar, para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.

l.3 Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y hasta la finalización del mismo en cada vigencia.

l.4 Designar la supervisión, y en caso de ser necesario, adelantar el proceso de contratación de la interventoría, para el adecuado seguimiento y verificación de la ejecución de los contratos: así como adoptar las acciones y medidas que le otorga la ley como contratante y ordenador del gasto, para garantizar el adecuado y oportuno cumplimiento de los mismos.

m. Garantizar que en una institución educativa de su jurisdicción no existan dos operadores del servicio que realicen sus actividades de manera simultánea en el mismo lugar de preparación o de entrega de los alimentos, y que un mismo beneficiario no sea receptor de dos raciones en el mismo tiempo de consumo; para lo cual en caso de ser ETC departamento, debe articularse con sus municipios no certificados.

n. Garantizar que los establecimientos educativos de su jurisdicción cuenten con la infraestructura adecuada para el almacenamiento, preparación,

distribución y consumo de los complementos alimentarios, e implementar planes de mejoramiento con los establecimientos educativos que no cumplan con estas condiciones, hacerles seguimiento y apoyar su implementación y ejecución: en el caso de las ETC departamentos, deben articularse con sus municipios no certificados.

o. Garantizar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para la operación del Programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.

p. Remitir oportunamente al Ministerio de Educación la información y los documentos que establezca de manera general o solicite específicamente para el seguimiento y consolidación de las cifras del Programa y realizar el reporte de los recursos en el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP.

q. Establecer y remitir al Ministerio de Educación antes del 15 de diciembre de cada año la proyección de la priorización de Instituciones Educativas del calendario escolar siguiente.

r. Registrar en el SIMAT y/o en el sistema de información que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional, la estrategia de Alimentación Escolar con el número de cupos y las Instituciones Educativas priorizadas, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos en esta Resolución.

s. Consolidar la priorización y la focalización del Programa en su jurisdicción a través del SIMAT, generando el reporte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados en el PAE y hacer entrega de esa información a los operadores prestadores del servicio. De igual manera, la priorización de Instituciones Educativas y la focalización de los titulares de derecho deberán ser socializados con el Consejo de Política Social del respectivo municipio o departamento dentro de las dos semanas siguientes a la realización de este reporte.

t. Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública a través de los mecanismos establecidos para tal fin.

u. Determinar el procedimiento a adelantar con las raciones que ya han sido preparadas en el caso de la modalidad preparada en sitio o con las raciones industrializadas entregadas por el operador, en el evento de presentarse ausencia de algún titular de derecho focalizado.

**2.3.4. Entidades Territoriales No Certificadas.** Las entidades territoriales no certificadas cumplirán las siguientes funciones:

- a. Articular las acciones correspondientes con la ETC Departamental para la prestación del servicio de alimentación escolar en el territorio.
- b. Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar.
- c. Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en esta resolución.
- d. Asegurar la dotación de equipos, utensilios y menaje necesarios para el almacenamiento, preparación, distribución y consumo de los complementos alimentarios, y en general para la operación del Programa en las instituciones educativas priorizadas, de acuerdo con la modalidad que se esté suministrando.
- e. Aportar la información referente al diagnóstico y caracterización del acceso, infraestructura y dotación de los Establecimientos y sedes educativas de su territorio y suministrarla a la ETC Departamento.
- f. Garantizar en coordinación con la ETC, que no haya duplicidad en la prestación del servicio de alimentación en una misma institución educativa ni en el territorio.
- g. Dar respuesta oportuna a los requerimientos efectuados por los entes de control, el MEN, la ETC y demás actores del Programa, en el marco de la implementación y ejecución del PAE.
- h. Apoyar la gestión, articulación y ejecución de acciones que fortalezcan las compras locales con el fin de contribuir a mejorar la economía local.
- i. Garantizar en su territorio el desarrollo de las acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE; en articulación con la ETC Departamento y las instituciones educativas de su jurisdicción.
- j. Consolidar la priorización y la focalización del Programa en su jurisdicción a través del SIMAT, generando el reporte de los beneficiarios focalizados en el PAE y hacer entrega de esa información a los operadores prestadores del servicio. De igual manera, la priorización de Instituciones Educativas y la focalización de los titulares de derecho, deberán ser socializados ante el Consejo de Política Social del respectivo Municipio dentro de las dos semanas siguientes a la realización de este reporte.
- k. Implementar y promover la participación ciudadana y el control social acorde con los principios de la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, a través de los mecanismos establecidos para tal fin.
- l. Aplicar y cumplir los criterios de priorización y focalización establecidos por el Ministerio de Educación.
- m. Apoyar el seguimiento y control sobre la adecuada ejecución del Programa en el municipio.
- n. Determinar el procedimiento a adelantar con las raciones que ya han sido preparadas en el caso de la modalidad preparada en sitio o con las raciones industrializadas entregadas por el operador, en el evento de presentarse ausencia de

algún titular de derecho focalizado; en caso que el municipio no certificado realice la contratación de la operación del Programa.

**2.3.5. Rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes, personal administrativo, veedurías ciudadanas y sociedad.** Estos actores del Programa de Alimentación Escolar - PAE cumplirán las funciones señaladas en el Decreto 1075 de 2015, especialmente en sus artículos 2.3.10.4.4 y 2.3.10.4.5.

**2.3.6 Operadores.** Los operadores del PAE cumplirán las funciones establecidas en el Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.4.6, y además las siguientes:

- a. Informar de inmediato por escrito a la entidad contratante, al supervisor o interventor y al Rector de la institución educativa, las deficiencias identificadas, los daños o fallas frente a las condiciones de infraestructura y equipos que impidan el adecuado funcionamiento del Programa de acuerdo con lo establecido en esta Resolución.
- b. Garantizar que el personal manipulador de alimentos cumpla con la normatividad sanitaria vigente, conozca el funcionamiento del PAE, principalmente en lo relacionado con las minutas patrón, la preparación de los alimentos, ciclos de menús, aspectos higiénico sanitarios para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos, entrega de raciones, población focalizada, diligenciamiento de formatos, manejo de kardex, Plan de Saneamiento Básico y transmisión correcta de la información que se le solicite. El operador responderá por los actos u omisiones en que incurra este personal durante la operación del Programa.
- c. Garantizar el adecuado funcionamiento de los equipos y utensilios, verificando que se utilicen de manera correcta y que se les realicen oportunamente los procedimientos de mantenimiento preventivo y correctivo de acuerdo al plan establecido.
- d. Utilizar las bodegas, plantas de ensamble y/o producción para el manejo exclusivo de alimentos, conforme a la normatividad sanitaria vigente y dotarlas mínimo con los siguientes equipos e instrumentos necesarios para controlar y garantizar las condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos: equipos de refrigeración y congelación, balanzas, termómetros, carretillas transportadoras, canastillas y estibas. Dichos equipos e instrumentos deberán estar fabricados en materiales sanitarios y cumplir con las especificaciones establecidas en la normatividad vigente.
- e. En los procesos de manipulación de alimentos, reemplazar al personal que por su estado de salud represente riesgo de contaminación, de acuerdo con las normas sanitarias vigentes.

- f. Realizar la entrega de los víveres e insumos a los establecimientos educativos, en vehículos que posean la documentación reglamentaria y cumplir con los requisitos específicos de transporte por tipo de alimento, exigidos en la normatividad vigente.
- g. Garantizar la porción servida de cada uno de los componentes que se encuentran establecidos en la minuta patrón por grupo de edad y por tipo de complemento.
- h. Realizar los recorridos de entrega de alimentos e insumos de limpieza y desinfección y servicio de gas, este último en aquellos casos en que no se disponga de servicio en red, de acuerdo con el plan de rutas establecido en las actividades de alistamiento; la entrega de los alimentos e insumos debe ser acorde a los cupos atendidos, ciclos de menús, grupos de edad y modalidad, no se permite el transporte de alimentos con otro tipo de productos.
- i. Implementar los controles necesarios para garantizar la entrega de los alimentos a los establecimientos educativos en las cantidades requeridas, de manera oportuna, conforme a las características, condiciones de inocuidad y calidad exigidas en las fichas técnicas del «Anexo No. 1 -Aspectos Alimentarios y Nutricionales».
- j. Entregar mensualmente a la supervisión y/o interventoría del programa, los análisis microbiológicos realizados por el proveedor a los componentes de alto riesgo en salud pública que hacen parte del complemento industrializado, como análisis de liberación en donde se identifique claramente el alimento, lote, fecha de vencimiento, fecha de elaboración de los análisis, concepto de los análisis y mes al que corresponde dicho reporte.
- k. Realizar muestreo microbiológico en la ración preparada en sitio, a los alimentos considerados como de alto riesgo en salud pública, de acuerdo a la clasificación establecida en la Resolución 719 de 2015 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen; si así lo determina la Entidad Territorial, en la periodicidad y en los términos que esta defina.
- l. 1. Garantizar que los productos alimenticios que por sus características lo requieran, posean el registro sanitario, permiso sanitario o notificación sanitaria conforme a lo establecido en la normatividad vigente.
- m. Entregar durante la ejecución del contrato, alimentos que cumplan con las condiciones de rotulado establecidas en la Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
- n. Realizar remisión de entrega de víveres en el caso de ración preparada en sitio o complementos alimentarios en el caso de la ración industrializada,

para cada institución educativa en los formatos establecidos por el MEN de acuerdo con los cupos asignados para cada una. De estos formatos se debe dejar copia en los comedores escolares y reponer los faltantes de alimentos o las devoluciones de los mismos que no cumplan con las características establecidas en las fichas técnicas o normatividad vigente, en un tiempo no mayor a 24 horas después de evidenciarse el faltante o realizarse su rechazo. El formato de reposición o entrega de faltantes debe corresponder al establecido por el MEN.

- o. Cumplir con la entrega de los insumos para desarrollar las actividades de limpieza y desinfección de acuerdo con el «Anexo No. 2 - Fase de Alistamiento, Equipos, Dotación e Implementos de Aseo» (anexo publicado en el siguiente link <http://www.mineducacion.gov.co/xw1al/micrositios-preescolar-basica-y-media/Programa-de-Allmentacion-Escolar-PAE-/Oocumentos-y-Fomiatos/358483:Decretos-Resoluciones-y-Circulares/>).
- p. Elaborar e implementar los ciclos de menús de acuerdo con lo establecido en las minutas patrón del «Anexo 1 - Aspectos Alimentarios y Nutricionales» o aprobadas a las ETC convocadas por el Ministerio para el caso de atención con enfoque diferencial, y realizar cambios de menú solo en los casos contemplados en esta resolución, previa autorización del supervisor o interventor del contrato.
- q. Efectuar seguimiento y registro de complementos alimentarios entregados y de estudiantes tendidos por cada institución educativa, de acuerdo con el procedimiento establecido por el ente contratante para el pago, en los formatos diseñados por el MEN; así mismo, efectuar el seguimiento y registro diario de raciones y entregarlo a la supervisión y/o interventoría del contrato, junto con el consolidado mensual de las raciones no entregadas donde se indiquen los recursos no ejecutados por este concepto.
- r. Realizar, registrar y reportar las compras locales mensuales de alimentos, bienes y servicios, en los formatos establecidos, las cuales deben ser mínimo del 20%, con el fin de dinamizar las economías en las regiones que permitan apoyar la producción local y el fortalecimiento de la cultura alimentaria: de acuerdo a lo establecido en el «Anexo N° 3. Compras locales» (anexo publicado en el siguiente link <http://www.mineducacion.ov.co/rortal/micrositios-preescolarbasicaymedia/ProQrama-de-Alimentacion-Escolar-PAE-/Documentos-v-Formatos/358483:Decretos-Resoluciones-y-Circulares>).
- s. Brindar atención diferencial a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes focalizados pertenecientes a grupos étnicos.
- t. Informar periódicamente a la Entidad Territorial, al MEN, a la supervisión y/o interventoría del Programa, sobre el grado de avance operativo,

administrativo y financiero del contrato mediante el sistema de monitoreo y control establecido.

- u. Realizar el mantenimiento correctivo de equipos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al reporte de la solicitud por parte de la institución educativa, el supervisor, la interventoría, o el personal manipulador de alimentos. En caso que no se realice el mantenimiento inmediato o se requiera retirar el equipo de la institución para su reparación, el operador deberá garantizar la disponibilidad permanente de un equipo de características similares que supla la función del equipo en reparación, de tal manera que no se interrumpa la prestación del servicio.
- v. Identificar y señalar con avisos elaborados en material lavable y resistente las diferentes áreas que conforman el comedor escolar.
- w. Atender las visitas realizadas a los comedores escolares, bodegas, plantas y sedes administrativas, por representantes de la Entidad Territorial y/o del MEN, supervisión o la interventoría del PAE, y/o las efectuadas por los diferentes entes de control.
- x. Facilitar la información requerida y participar en las reuniones de Comités de Alimentación Escolar y/o Comités de Seguimiento al PAE a las que sea convocado.
- y. Apoyar los procesos que desarrollen las Entidades Territoriales para promover los mecanismos de participación ciudadana y de control social del programa.
- z. Apoyar las acciones, estrategias, actividades o programas para el fomento de hábitos de alimentación saludables siguiendo los lineamientos de la Secretaria de Educación de la Entidad Territorial y/o del MEN
- aa. Dar respuesta oportuna y verificable a los requerimientos realizados por los entes de control, interventoría, supervisión, MEN, y demás actores que participan en el PAE.

*Personal manipulador de alimentos:* es responsabilidad del personal manipulador de alimentos:

- a. Cumplir con las normas sanitarias vigentes sobre prácticas de manipulación de alimentos.
- b. Mantener en todo momento una estricta limpieza e higiene personal y aplicar las prácticas higiénicas establecidas en el cumplimiento de sus labores.
- c. Usar apropiadamente la dotación cumpliendo con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente y velar por mantener una buena presentación personal.
- d. Cumplir con las actividades descritas en cada uno de los programas del plan de saneamiento básico presentado por el operador en la etapa de alistamiento y su debido registro en los formatos establecidos.



- e. Realizar la recepción y alistamiento de los víveres e insumos, verificando la cantidad y la calidad de los mismos y diligenciando los formatos establecidos.
- f. Cumplir con el buen manejo y el adecuado almacenamiento de los alimentos de acuerdo con las características propias de cada uno de ellos.
- g. Garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos, teniendo en cuenta las fechas de vencimiento más próximas para realizar la rotación de los productos.
- h. Llevar registro diario (Kardex) de ingreso y salida de alimentos.
- i. Preparar los alimentos cumpliendo con el ciclo de menús previamente aprobado. En caso de existir un intercambio se debe contar con la autorización previa, de acuerdo al procedimiento descrito para intercambios.
- j. Realizar la entrega de los complementos alimentarios a los titulares de derecho, de acuerdo con los gramajes establecidos por grupo de edad en las minutas patrón.
- k. Exigir al personal externo que visite las áreas de almacenamiento, preparación y/o participe en la distribución de alimentos de los comedores escolares, el uso de la dotación y el cumplimiento de las prácticas de higiene y de manipulación de alimentos establecidas en la normatividad sanitaria vigente.
- l. Notificar oportunamente al rector o persona delegada por el Comité de Alimentación Escolar del establecimiento educativo, según la dinámica definida, las novedades evidenciadas respecto a incumplimiento de las características o faltantes en los alimentos entregados en el comedor escolar.
- m. Cumplir con las recomendaciones dadas sobre almacenamiento, conservación y manipulación de alimentos, calidad, higiene y seguridad en el trabajo que realicen la interventoría, supervisión, asistencia técnica, autoridad sanitaria y/o Ministerio.

**2.3.7 Personal manipulador de alimentos.** Sus responsabilidades son las siguientes:

- a. Cumplir con las normas sanitarias vigentes sobre prácticas de manipulación de alimentos.
- b. Mantener en todo momento una estricta limpieza e higiene personal y aplicar las prácticas higiénicas establecidas en el cumplimiento de sus labores.
- c. Usar apropiadamente la dotación cumpliendo con los requisitos establecidos en la normatividad sanitaria vigente y velar por mantener una buena presentación personal.

- d. Cumplir con las actividades descritas en cada uno de los programas del plan de saneamiento básico presentado por el operador en la etapa de alistamiento y su debido registro en los formatos establecidos.
- e. Realizar la recepción y alistamiento de los víveres e insumos, verificando la cantidad y la calidad de los mismos y diligenciando los formatos establecidos.
- f. Cumplir con el buen manejo y el adecuado almacenamiento de los alimentos de acuerdo con las características propias de cada uno de ellos.
- g. Garantizar una adecuada rotación de los alimentos almacenados, siguiendo el procedimiento de Primero en Entrar Primero en Salir (PEPS), con el fin de evitar pérdidas o deterioro de los mismos, teniendo en cuenta las fechas de vencimiento más próximas para realizar la rotación de los productos.
- h. Llevar registro diario (Kardex) de ingreso y salida de alimentos.
- i. Preparar los alimentos cumpliendo con el ciclo de menús previamente aprobado. En caso de existir un intercambio se debe contar con la autorización previa, de acuerdo al procedimiento descrito para intercambios.
- j. Realizar la entrega de los complementos alimentarios a los titulares de derecho, de acuerdo con los gramajes establecidos por grupo de edad en las minutas patrón.
- k. Exigir al personal externo que visite las áreas de almacenamiento, preparación y/o participe en la distribución de alimentos de los comedores escolares, el uso de la dotación y el cumplimiento de las prácticas de higiene y de manipulación de alimentos establecidas en la normatividad sanitaria vigente.
- l. 1. Notificar oportunamente al rector o persona delegada por el Comité de Alimentación Escolar del establecimiento educativo, según la dinámica definida, las novedades evidenciadas respecto a incumplimiento de las características o faltantes en los alimentos entregados en el comedor escolar.
- m. Cumplir con las recomendaciones dadas sobre almacenamiento, conservación y manipulación de alimentos, calidad, higiene y seguridad en el trabajo que realicen la interventoría, supervisión, asistencia técnica, autoridad sanitaria y/o Ministerio.

## **2.4 Etapas del Programa**

Comprende las acciones y etapas para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar, en condiciones de calidad e inocuidad, incluidas aquellas previas al inicio de la atención a los titulares de derecho y aquellas que se realizan durante y de manera posterior a su ejecución.

**2.4.1 Planeación desde las Entidades Territoriales.** Esta etapa es fundamental para la adecuada implementación del PAE ya que de la información que de aquí se derive, dependerá la contratación y ejecución del mismo. De ahí la importancia de desarrollar todos los pasos que conforman esta etapa.

*Convocatoria y reunión de planeación del PAE*

La Secretaría de Educación convoca y preside una mesa de trabajo para la planeación del PAE donde participan líder de cobertura, líder de planeación, equipo PAE, Secretaría de Salud y demás que se consideren pertinentes, en la cual se tratarán los siguientes temas y se definirán:

Diagnóstico situacional del municipio y análisis de la información.

Con el fin de identificar a la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, es importante recopilar, consolidar y analizar la información del municipio con relación a:

- Número y porcentaje de niñas, niños y adolescentes en edad escolar.
- Condiciones geográficas (zonas urbanas y rurales)
- Caracterización del acceso a los establecimientos educativos
- Zonas o barrios de mayor pobreza.
- Proporción de población en edad escolar por puntos del corte del SISBEN.
- Ubicación de los establecimientos educativos por área urbana y rural.
- Identificación de establecimientos educativos agropecuarios.
- Jornadas escolares por establecimiento educativo.
- Población víctima del conflicto armado
- Población étnicamente diferenciada
- Población en condición de discapacidad.
- Total de cobertura del sistema escolar.
- Total matrícula escolar por grados.
- Tasas de ausentismo y deserción rurales/urbanas.
- Demanda insatisfecha de los servicios educativos.
- Niñas, niños y adolescentes en edad escolar que se encuentran fuera del sistema educativo.
- Niñas, niños y adolescentes matriculados que no accedieron al Programa de Alimentación Escolar en años anteriores.

Igualmente y en coordinación con el sector salud, es importante analizar los resultados del diagnóstico de infraestructura, existencia y calidad de los servicios públicos y condiciones de dotación de equipos en los comedores escolares, donde se prestará el servicio de alimentación, ya que, con base en estos resultados, se determina el tipo de complemento alimentario a suministrar; igualmente, esta información permite analizar los posibles recursos necesarios para la cofinanciación del PAE.

*Criterios para la selección de establecimientos educativos y definición de coberturas*

Ante la magnitud de la población escolar en condición de vulnerabilidad, y considerando la necesidad de garantizar el derecho a una buena alimentación, es necesario aplicar una estrategia de priorización de establecimientos educativos que se detalla a continuación.

- Criterios de priorización de los establecimientos educativos
- En el marco de la mesa de trabajo se deben aplicar los siguientes criterios de priorización para la selección de los establecimientos educativos:
  - Primer Criterio: Área rural, todos los establecimientos educativos en el área rural deben ser seleccionados, iniciando con aquellos que cuenten con un solo docente.
  - Segundo criterio: establecimientos educativos del área urbana que atiendan comunidades étnicas (Indígenas, Afrocolombianos, Raizales, ROM/Gitanos, Palenqueros).
  - Tercer Criterio: establecimientos educativos del área urbana que atiendan niñas, niños y adolescentes víctimas del conflicto armado.
  - Cuarto criterio: Instituciones educativas urbanas con alta concentración de población con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para resto urbano, de acuerdo a la nueva metodología del SISBEN III. La asignación del Programa de Alimentación Escolar se efectúa conforme al peso (%) de la población de acuerdo a los puntajes descritos anteriormente, en que se ubica la institución.

Una vez priorizados los establecimientos educativos, la ETC debe realizar la asignación de cupos para cada uno de ellos. Para ello, debe aplicar los criterios de focalización establecidos en el numeral 5.1.2 del presente lineamiento “Focalización de Titulares de Derecho”.

*Definición del tipo de complemento alimentario a suministrar*

Se entiende por complemento alimentario a la ración de alimentos que se suministra a las niñas, niños y adolescentes titulares de derecho, la cual cubre un porcentaje del valor calórico total y los requerimientos de energía y nutrientes por grupo de edad, así el complemento alimentario jornada mañana/jornada tarde aporta el 20% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes y el almuerzo aporta el 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes. Debe entregarse en los establecimientos educativos para que las niñas, niños y adolescentes lo consuman de inmediato.

Para seleccionar el tipo de complemento alimentario a suministrar, es necesario considerar:

Tipos de complementos alimentarios

Según tipo de preparación

Se refiere al proceso y lugar de elaboración que tienen los alimentos a suministrar.

El tipo de ración suministrada dependerá de la disponibilidad y condiciones higiénico sanitarias de la infraestructura destinada para el manejo de alimentos, de la oferta de servicios públicos con los que cuente el comedor escolar, dotación de equipos, así como de la ubicación del establecimiento educativo.

- *Ración preparada en el sitio:* Complemento alimentario preparado directamente en las instalaciones de los establecimientos educativos que cuenten con las condiciones de infraestructura para el almacenamiento, preparación y distribución de la alimentación.
- *Ración industrializada:* Complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos no procesados (frutas), y alimentos procesados provenientes de empresas debidamente avaladas por la autoridad sanitaria competente, y fabricados o envasados bajo las condiciones de producción, empaque, transporte, almacenamiento y manejo exigidas en la normatividad vigente.

Esta modalidad es utilizada en aquellos casos donde las sedes educativas no cuentan con las condiciones de infraestructura e higiénico sanitarias requeridas para el almacenamiento, preparación y distribución de la alimentación descritas anteriormente.

En aquellos casos en los cuales el operador evidencie que las sedes educativas no cuentan con las condiciones descritas para el suministro de la modalidad preparada en sitio, en el caso de las ETC operadas por el MEN, el operador debe solicitar al Ministerio la autorización del cambio de modalidad, con los soportes técnicos respectivos y la evidencia fotográfica, de igual manera para las ETC que operan bajo la modalidad descentralizada, el operador debe solicitar la respectiva autorización ante la ETC.

- **Según tiempo de consumo**

Hace referencia al momento del día en que se suministra el alimento: complemento alimentario jornada mañana, complemento alimentario jornada de la tarde, almuerzo.

- *Complemento alimentario jornada mañana:* esta modalidad se recomienda para las niñas, niños y adolescentes que, según los criterios de focalización, son población objetivo del Programa y se encuentran matriculados en la jornada de la mañana.
- *Complemento alimentario jornada de la tarde:* esta modalidad se recomienda para las niñas, niños y adolescentes que, según los criterios de focalización, son población objetivo del Programa y se encuentran matriculados en la jornada tarde.
- *Almuerzo:* esta modalidad se recomienda para las niñas, niños y adolescentes que, según los criterios de focalización, son población objetivo del PAE y se encuentran matriculados en jornada única y/o de la tarde.

Se puede iniciar el suministro de dos complementos por usuario o dos tiempos de consumo, siempre y cuando la Entidad Territorial tenga cubierto con el Programa de Alimentación Escolar al 100% de las niñas, niños y adolescentes registrados en la matrícula oficial del SIMAT.

Para el caso de las instituciones educativas que tengan implementado el modelo de jornada única u otras estrategias de calidad, acceso y/o permanencia del Ministerio de Educación, se podrá realizar el suministro de un segundo complemento alimentario por estudiante, sin que se deba cumplir con la condición del 100% de cobertura en la ETC.

Una vez definidos los establecimientos educativos y el tipo de complemento a suministrar, se debe elaborar un acta que detalle la metodología utilizada en la selección y el listado de los establecimientos educativos priorizados.

*Socialización de los establecimientos educativos priorizados ante el Consejo de Política Social*

El listado de los establecimientos educativos priorizados en la reunión de planeación del PAE, debe socializarse por parte de la ETC ante el Consejo de Política Social y dejar constancia mediante acta de dicha socialización.

*Focalización de Titulares de Derecho*

La focalización de las niñas, niños y adolescentes se realiza en el Comité de Alimentación Escolar, presidido por el Rector del establecimiento educativo seleccionado, donde se aplican los siguientes criterios en su orden:

*Criterios de focalización de las niñas, niños y adolescentes titulares de derecho*

A los escolares víctimas del conflicto armado se les debe atender en su totalidad con independencia de los grados en que estén matriculados, para dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y el Auto 178 de 2005 de la Corte Constitucional.

*Área Rural*

- Primer criterio: En el área rural cubrir el 100% de los escolares matriculados que se encuentren cursando preescolar y primaria.
- Segundo criterio: En el área rural continuar con la focalización de estudiantes de Educación Básica Secundaria y Educación media dando prioridad a población étnica y población en condición de discapacidad.

*Área Urbana*

- Primer criterio: Al interior de la institución educativa urbana, la asignación del complemento se hará cubriendo la totalidad de niñas, niños y adolescentes empezando por los grados preescolar y primaria, dando prelación a aquellos pertenecientes a comunidades étnicas y en condición de discapacidad.
- Segundo Criterio: clasificados con puntajes de SISBEN 48,49 para 14 ciudades y 45,34 para resto urbano.

Se debe focalizar primero a los más pequeños que cumplen los anteriores criterios y recordar que se puede incluir también a los adolescentes vulnerables que cumplan con las condiciones mencionadas anteriormente.

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

En caso de no poder reunir el Comité de Alimentación Escolar para la realización de la focalización, el rector del establecimiento educativo deberá realizar el proceso de focalización

de acuerdo con los criterios establecidos, dejando constancia de la gestión realizada para la convocatoria del Comité y las causas que impidieron llevarlo a cabo.

El Comité de Alimentación Escolar, presidido por el Rector, debe elaborar el acta que detalle la metodología utilizada para la focalización y el listado de las niñas, niños y adolescentes seleccionados la cual debe remitir a la respectiva Secretaría de Educación.

La Secretaría de Educación deberá asociar a los titulares de derecho focalizados en la estrategia de Alimentación Escolar del SIMAT. La inscripción se deberá realizar antes de iniciar la operación del PAE, La Secretaría de Educación deberá remitir en medio magnético al Programa de Alimentación Escolar del MEN, el listado definitivo de los establecimientos educativos seleccionados y de los titulares de derecho focalizados, en los formatos establecidos por el MEN, los cuales se consultan en la página web del Ministerio.

#### *Horarios de consumo de los complementos alimentarios*

La alimentación es una actividad social que determina en gran medida el estado nutricional, de salud y bienestar del individuo y en torno a ella se adquieren estilos de vida y hábitos alimentarios, de salud e higiene como el lavado de manos. En este sentido, necesita horarios definidos claramente, sin que éstos afecten la jornada académica.

## **2.4.2 Planeación de la contratación**

**2.4.2.1 Definición de requisitos y otros aspectos.** Se establecen los requisitos que deben cumplir y otros aspectos que se deben tener en cuenta por quien aspire a ser operador del PAE.

*Identificación de las condiciones mínimas con las que deben contar los operadores del servicio.*

Con el fin de ofrecer un servicio con calidad, eficiencia, oportunidad e inocuidad, se requiere que quien aspire a ejecutar el PAE cumpla con las siguientes condiciones mínimas:

- *Experiencia y capacidad financiera*
- Acreditar experiencia específica en la prestación del servicio de suministro de alimentación a diferentes grupos poblacionales.
- La experiencia específica y la capacidad financiera, solicitada a los proponentes debe ser como mínimo equivalente al tiempo y cuantía del presupuesto y plazo de ejecución del proceso de selección que se adelante.
- Los contratos presentados para acreditar experiencia deben estar terminados.
- La experiencia adquirida en consorcios o uniones temporales será tenida en cuenta de acuerdo con el porcentaje de participación en la unión temporal o consorcio, en la cual fue adquirida.
- Cuando en las certificaciones o contratos con actas de liquidación mediante las cuales se pretende acreditar experiencia se encuentren también relacionados bienes o servicios de características disímiles a las del objeto del proceso contractual, se tendrá en cuenta únicamente la experiencia correspondiente a la relacionada con el objeto del Programa.

**2.4.3 Contratación del operador.** Se disponen los recursos humanos y materiales para la operación del Programa, una vez se tenga contratado al operador del servicio. Entre otras actividades contempla la verificación del inventario de equipos, utensilios y menaje que se encuentren en los establecimientos educativos y el levantamiento de un acta de inventario, que debe ser firmada por el almacenista o delegado por el Rector y el responsable o delegado del operador.

Se debe dar capacitación a todo el personal manipulador y administrativo que operará el Programa previo al inicio de labores, dando a conocer los contenidos e importancia del Lineamiento Técnico Administrativo del PAE.

Es fundamental que el operador conozca al detalle los requisitos que debe cumplir para garantizar el óptimo funcionamiento del servicio de alimentación.

*Fase de planeación de la Operación - Operador*

Necesidad de recurso humano

El operador debe garantizar el recurso humano necesario en cada comedor escolar para el oportuno y adecuado cumplimiento de las diferentes etapas del proceso, desde su alistamiento, despacho, transporte, entrega y recepción, almacenamiento, preparación y distribución de los alimentos. De igual manera, se deben tener en cuenta las condiciones y espacios de las áreas de preparación de los alimentos, así como el número de equipos y los tipos de preparaciones de alimentos.

El operador deberá garantizar que el recurso humano responsable de desarrollar las diferentes etapas de ejecución del PAE, sea vinculado conforme a lo establecido en la normatividad legal vigente en Colombia.

*Fase de Alistamiento - Operador*

Es aquella concebida entre el perfeccionamiento del contrato y el inicio de la operación. El plazo lo establecerá el supervisor del contrato una vez se perfeccione el mismo sin exceder el inicio del calendario escolar.

Durante esta fase el operador debe:

1. Adecuar con base en los requisitos establecidos en la norma sanitaria vigente, las plantas de producción o ensamble y/o bodegas de almacenamiento.

2. Contar con el acta de inspección sanitaria o certificado expedido por la autoridad sanitaria competente del ente territorial donde se encuentre ubicada la bodega de almacenamiento de alimentos, planta de ensamble o planta de producción, con fecha de expedición no superior a un (1) año, antes del inicio del contrato y con concepto higiénico sanitario FAVORABLE, el cual deberá mantenerse durante toda la ejecución del contrato.

3. Dotar al personal manipulador de alimentos de la vestimenta y demás elementos exigidos, los cuales cumplan con las características exigidas en la legislación sanitaria vigente. Realizar la reposición de los elementos de dotación de los manipuladores de alimentos cada vez que sea necesario. Dotar mínimo de dos uniformes al personal manipulador de alimentos de acuerdo con lo establecido en la norma sanitaria y que contenga como mínimo pantalón, camisa o bata



blanca (no deben poseer botones, sólo cremalleras, cierres o broches y sin bolsillos de la cintura hacia arriba), gorro que cubra completamente el cabello, y delantal plástico para las actividades de aseo y limpieza y un par de zapatos antideslizantes, de color claro, cubiertos y en material no poroso (no tela), reemplazar la dotación de los uniformes y/o zapatos cada vez que sea necesario.

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

5. Disponer de la relación del número de equipos y utensilios exclusivos que dispone en bodega o planta de almacenamiento de alimentos o planta de ensamble para llevar a cabo adecuadamente los procesos de operación del PAE: equipos de refrigeración y congelación, balanzas, grameras, termómetros, carretillas transportadoras, canastillas, estibas, entre otros.

6. Implementar y desarrollar un plan de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos de bodega, planta de ensamble o de producción de alimentos y de los equipos existentes en cada comedor escolar, que contenga como mínimo:

- Objetivos
- Fichas técnicas de equipos.
- Estrategias de respuesta de mantenimiento ante contingencias.
- Personas o empresa encargada del mantenimiento preventivo y correctivo de equipos.
- Hoja de vida con registro de mantenimiento de cada uno de los equipos existentes.

7. Implementar y desarrollar un Plan de Saneamiento Básico en cada planta de producción o ensamble, bodega de almacenamiento y comedor escolar, con objetivos claramente definidos y con los procedimientos requeridos para disminuir los riesgos de contaminación de los alimentos. Este plan debe estar por escrito y a disposición de la autoridad sanitaria competente, así como de la supervisión o interventoría del PAE, y debe incluir como mínimo, objetivos, los procedimientos, cronogramas, formatos, registros, listas de chequeo y responsables de los siguientes programas:

- Programa de Limpieza y Desinfección: Los procedimientos de limpieza y desinfección deben satisfacer las necesidades particulares del proceso y del producto de que se trate. Cada establecimiento debe tener por escrito todos los procedimientos, incluyendo los agentes y sustancias utilizadas, así como las concentraciones o formas de uso, tiempos de contacto y los equipos e implementos requeridos para efectuar las operaciones y periodicidad de limpieza y desinfección.
- Programa de Desechos Sólidos y Líquidos: Debe contarse con la infraestructura, elementos, áreas, recursos y procedimientos que garanticen una eficiente labor de recolección, conducción, manejo, almacenamiento interno, clasificación, transporte y disposición final de los desechos sólidos,

lo cual tendrá que hacerse observando las normas de higiene y salud ocupacional establecidas con el propósito de evitar la contaminación de los alimentos, áreas, dependencias y equipos, y el deterioro del medio ambiente.

- Programa de Control de Plagas: Las plagas deben ser objeto de un programa de control específico, el cual debe involucrar el concepto de control integral, apelando a la aplicación armónica de las diferentes medidas de control conocidas, con especial énfasis en las radicales y de orden preventivo.
- Programa de Abastecimiento o Suministro de Agua Potable: Todos los establecimientos deben tener documentado el proceso de abastecimiento de agua que incluye claramente: Objetivos, descripción general de la disponibilidad y calidad del agua con la que se cuenta en los establecimientos educativos adjudicados (de acuerdo a diagnóstico realizado), fuente de captación o suministro, tratamientos realizados, manejo, diseño y capacidad del tanque de almacenamiento, distribución; mantenimiento, actividades de limpieza y desinfección de tanques de almacenamiento de agua apta para el consumo humano, de acuerdo a la normatividad vigente (mínimo 2 veces al año), controles realizados para garantizar el cumplimiento de los requisitos fisicoquímicos y microbiológicos establecidos en la normatividad vigente, así como los registros que soporten el cumplimiento de los mismos, formatos de monitoreo y control, planeación de acciones conjuntas con las entidades competentes, para monitorear la calidad del agua de consumo humano en instituciones educativas, estrategias a implementar para garantizar el abastecimiento de agua apta para consumo humano en comedores escolares, acciones a aplicar en casos de emergencia que impidan el normal suministro o abastecimiento de agua: contaminación de las fuentes de agua con sustancias químicas, daños en redes de suministro, suspensión del servicio, emergencias específicas y otros, prácticas de ahorro, uso efectivo y cuidado del agua.

8. Establecer rutas, periodicidad y días de entrega (Modelo Operativo) de víveres, elementos de aseo y gas a cada sede educativa; así como la indicación de las sedes educativas en las cuales entregará ración preparada en sitio y ración industrializada, de acuerdo a los cupos adjudicados en cada una de éstas.

9. Elaborar, para la aprobación del MEN o Entidad Territorial según corresponda, un ciclo de menús con un mínimo de 21 días de acuerdo a las minutas patrón estipuladas en el presente Lineamiento y entregar la respectiva lista de intercambios, teniendo en cuenta:

## **2.5 Seguimiento y control del PAE**

**2.5.1 Monitoreo y control.** Tiene como fines principales verificar y controlar la operación del Programa de Alimentación Escolar del MEN y recolectar información confiable en forma eficiente, que sirva como insumo a los procesos desarrollados en los demás componentes del

PAE. Así mismo tiene como propósito formular y realizar seguimiento a los planes de acción de los componentes del PAE con el fin de generar alertas oportunas y acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

Además de las funciones asignadas sobre este tema por el Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.5.1 los actores del PAE realizarán las siguientes:

### **2.5.1.1. Entidades Territoriales.**

1. Deben asignar funciones de monitoreo y control, mínimo a un profesional de su equipo PAE para que realice actividades de supervisión de la operación del Programa e implemente acciones que corrijan posibles situaciones que afecten negativamente la ejecución del mismo.
2. Cada Entidad Territorial debe llevar un registro en el formato establecido de las solicitudes, peticiones, quejas o reclamos que a ésta lleguen frente a la operación del Programa y las acciones adelantadas para dar respuesta o solución a la problemática; así mismo identificar los casos de atención prioritaria que se puedan presentar.

### **2.5.1.2 Entidades Territoriales y Operadores.**

1. Deben implementar coordinadamente el modelo de Monitoreo y Control definido por el MEN.

2. Deben informar mediante correo electrónico al MEN, en un plazo no mayor de 24 horas, las novedades o inconvenientes que pongan en riesgo la operación del PAE y las acciones implementadas desde el territorio para prevenir y corregir la situación; deben presentar además un informe mensual sobre estos inconvenientes y acciones de mejoramiento en los formatos previamente definidos por el MEN.

3. Para fortalecer la implementación del esquema de Monitoreo y Control, deben articular y ejecutar sus acciones con las acciones y lineamientos adicionales establecidos por el MEN, que permitan el control y la mejora continua del Programa.

4. Una vez durante la ejecución del convenio o contrato, deben documentar en los formatos establecidos por el MEN y socializar las experiencias vividas durante la ejecución del PAE en sus territorios para replicar las buenas acciones y evitar la ocurrencia de situaciones que alteren la operación del Programa.

5. Deben presentar periódicamente los avances frente a planes de mejora establecidos para subsanar los hallazgos identificados en las visitas de supervisión, interventoría y/o las efectuadas por el Ministerio de Educación Nacional.

6. En el marco del esquema de Monitoreo y Control del Programa es necesario que a los comités de seguimiento del PAE asista el representante de los operadores y/o de las Entidades Territoriales que tenga funciones de monitoreo y control para hacer seguimiento a la implementación del Programa.

7. Facilitar las condiciones y asegurar la participación de los profesionales de las Entidades Territoriales y los operadores en las capacitaciones que convoque el MEN relacionadas con la ejecución del esquema de Monitoreo y Control en la operación del PAE.

Los diferentes formatos que tiene establecido el Ministerio de Educación Nacional para el desarrollo del PAE en el Modelo de Monitoreo y Control, excepto los formatos de reporte obligatorio al MEN, como informes y novedades, pueden ser adaptados a las condiciones particulares de cada Entidad, siempre y cuando, se disponga de toda la información necesaria para la correcta ejecución del Programa y esta se reporte al MEN de acuerdo a lo establecido en el Modelo de Monitoreo y Control.

**2.5.2. Supervisión e interventoría.** Con el objeto de garantizar la calidad, inocuidad, pertinencia y continuidad del servicio que se brinda a beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar se debe contar con un esquema de supervisión y/o interventoría que realice el seguimiento en cada uno de los siguientes aspectos: técnico, administrativo, financiero y legal a todos los contratos y convenios interadministrativos suscritos, así mismo, es deber tanto de operadores como de las entidades territoriales atender, responder y acatar todas las acciones que a través del Ministerio se desarrollen en el marco del Sistema, ya sea con acciones propias del Ministerio o a través de contratación a terceros para ejercer las acciones de supervisión e interventoría a que haya lugar, todo ello enmarcado en la Ley 1474 de 2011 en los artículos 83 y posteriores; además de lo anterior, se debe realizar seguimiento a las acciones y actividades de gestión social.

En este sentido las entidades territoriales deben informar bimestralmente al Ministerio el resultado de la supervisión y/o interventoría frente a la ejecución del Programa. En ningún caso la interventoría y/o apoyo a la supervisión u otro mecanismo de seguimiento contratado por el Ministerio de Educación suplirá la interventoría y/o apoyo a la supervisión que debe tener cada Entidad Territorial.

**2.5.3. Comité de seguimiento operativo departamental o municipal.** El Comité de Seguimiento Departamental o Municipal es el espacio en donde la respectiva entidad contratante realiza el seguimiento a la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en los departamentos o municipios según sea el caso, además de proponer acciones para el mejoramiento de la operación y articular acciones entre los diferentes actores o instituciones.

La Entidad Territorial lo debe constituir mediante acto administrativo, en el cual se establezcan sus integrantes, responsabilidades y alcance.

El Comité de Seguimiento Operativo Departamental o Municipal se reunirá mínimo 1 vez por trimestre, y de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran y se suscribirá un acta como soporte de su realización. El Comité debe ser citado por el (la) Secretario (a) de Educación o el (la) Director (a) de la institución encargada de la ejecución del PAE, cuando quien ejecuta no es la Secretaria de Educación.

### **Unidad 3. Contratación del PAE**

La contratación estatal, en forma general busca la satisfacción de los derechos, prestación de servicios públicos consagrados en el artículo 2 de la Carta Política de 1991 de manera eficiente y eficaz, se realiza mediante procedimiento regulado el cual está compuesto por diversas etapas dentro del proceso contractual.

Dentro de estas etapas se encuentra la precontractual, contractual y postcontractual, de las cuales se inicia con la precontractual; la doctrina en su mayoría la relaciona con el estudio previo, análisis de mercado, análisis del sector económico, y todos aquellos documentos o actos administrativos que sirven para evaluar la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, los permisos o licencias que se requiere para ello, las características técnicas que tendrá la futura contratación, pero que en la realidad, esta planeación de la etapa precontractual, va más allá de la formulación del proyecto, del documento MGA, del proyecto aprobado, el plan de compras, plan anual de adquisiciones, desde el cual se debe tener la mayor claridad posible de su alcance y lo que se pretenda contratar mediante el procedimiento contractual.

#### **3.1 Etapa precontractual**

La etapa de planeación contractual, de manera inicial se encuentra reglamentada en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del decreto 1082 de 2015, en lo que se ha denominado estudios y documentos previos, los cuales vienen siendo las bases para la elaboración del proyecto de pliegos de condiciones y el contrato, es por ello su importancia, toda vez que permiten vislumbrar la circunstancia en que se va a desarrollar tanto el proceso de contratación, el contrato y su ejecución. Estos documentos previos, entre otros, deben contener lo siguiente:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.

8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

Todo este contenido en el caso particular de la contratación del PAE, se debe realizar punto por punto un análisis de la etapa preliminar, es así que se debe tener determinado la población beneficiaria del proceso de contratación, fuentes de financiación, cantidad, ubicación, necesidad, edades, especificaciones técnicas del servicio, y algo muy importante como es el plazo. Este último debe abarcar según lo establecido con el objetivo del programa, todo el calendario escolar definido por cada una de las entidades territoriales certificadas, situación que no se viene cumpliendo en la mayoría de las entidades territoriales, que por falta de una buena planeación contractual, realizan la contratación del PAE ya iniciado el calendario escolar, y algunas veces no se contrata, o se acude en últimas a decretar la figura de urgencia manifiesta para contratar de manera directa este programa de modo extemporáneo, afectando los cometidos y objetivos trazados por esta política pública.

El contenido del estudio previo deberá incluir de manera obligatoria todas las especificaciones contenidas en la Resolución 29452 del 29 de Diciembre de 2017, con su respectivo anexo técnico, los cuales entran a regular todos los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y condiciones mínimas que se van a contratar para el PAE, y si bien estas condiciones no quedan establecidas de manera expresa en los documentos previos, las mismas harán parte, y ningún caso lo estipulado en el pliego podrá contrariar los lineamientos establecidos. Es por ello que en esta etapa contractual el operador debe ser muy cuidadoso en revisar, la normatividad que le es aplicable al proceso de contratación, en particular el PAE. Valga iterar que la contratación estatal no solo se encuentra regida por la Ley 80 de 1993 y sus leyes de reforma 1150 de 2007 y 1882 de 2018, así como por las regulaciones traídas en las leyes 1474 de 2011, ley 1712 de 2015, Decreto Ley 019 de 2012, Decreto Reglamentario 1082 de 2015, Decreto 092 de 2017, Código Civil, Código de Comercio, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino, también, la legislación específica aplicable al sector o asunto pertinente, tales como permisos, licencias y otros, que vienen siendo reguladas por resoluciones, decretos, normas técnicas, etc.; tal es caso particular del PAE, en cuanto a asuntos específicos como raciones, manipulación de alimentos, transporte y todo lo derivado con la operación y ejecución del Programa, el cual tiene una regulación especial (Resolución N° 29452 de 2017 del MEN).

La modalidad de selección y la justificación de la misma hace parte del estudio preliminar, en ella se deberá tener en cuenta la naturaleza del objeto a contratar y el valor del mismo para determinar qué modalidad es aplicable al proyecto de contratación, buscando siempre cumplir con el principio de selección objetiva. En primer término, el artículo 5 de la Ley 1150 reconoce que es objetiva la selección, en la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin consideración de afecto o intereses y, en general, a cualquier motivación subjetiva, regulación que, en líneas generales, no tiene mayor diferencia con lo que disponía primigeniamente la Ley 80 de 1993. No obstante, si bien la selección objetiva de conformidad con el texto legal transcrito pareciera circunscribirse solo a determinar la favorabilidad de las propuestas y la consecuente adjudicación del proceso, en realidad ella surge

como sumatoria de la diligencias antecedentes tales como la etapa de estudios previos y planeación y la verificación de requisitos habilitantes, esta última que, integrada con la de favorabilidad, permite saber cuál es la mejor propuesta (Rico, 2015, p.334).

Los análisis descritos, permitirán desarrollar dentro del estudio previo el establecimiento de los criterios de selección, el análisis de riesgo del proceso de contratación, realizados para las diferentes etapas del proceso contractual, acorde a lo reglamentado por el Decreto 1082 de 2015, a las guías establecidas por Colombia Compra Eficiente. Dicho análisis servirá tanto para el contratante como para los proponentes y futuros contratistas, para solucionar potenciales eventualidades sean estas previsibles de acuerdo a la matriz de riesgo o no previsibles o no contempladas en esta. Así mismo, este análisis establecerá la forma de mitigar los riesgo de la contratación y a su vez se establecerá las garantías que se requerirán para cubrir las potenciales contingencias que se presenten en el proceso de contratación, por mencionar a manera de ejemplo en el PAE, incumplimiento del contratista por falta de calidad de los alimentos, por no pago de acreencias laborales a los trabajadores del contratista, por la falta de suministro en los tiempos y lugares acordados, entre otras de muchas que se pueden presentar en la ejecución del proceso contractual.

Con los tratados de libre comercio, la reciente inclusión de Colombia en la OCDE, y por mandato legal, corresponde dentro del estudio previo, analizar de acuerdo a los lineamientos establecidos por Colombia Compra Eficiente, indicar si el proceso de contratación se encuentra cobijado por acuerdo comercial, para lo cual se dejará la constancia dentro del estudio previo. Por último, es de anotar que otro documento que hace parte del estudio previo, que por costumbre algunos operadores de la contratación lo hacen como documento anexo, es el análisis del sector económico y de los oferentes, el cual consiste en un estudio para conocer el sector relativo al objeto de proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, técnica, organizacional, con este documento se podrá tener una idea de las empresas que tienen dominio del sector, sus indicadores financieros promedios, sus tipos societarios, los tipos de procesos o modalidades de selección del objeto entre otras variables.

Una vez surtida la etapa de planeación del contrato, se debe escoger de acuerdo a la naturaleza del proceso, cuantía, y tipo de entidad, la modalidad de selección, que para el caso particular del PAE, se deberá llevar a cabo de manera general por licitación pública de acuerdo a lo establecido por el artículo segundo de la Ley 1150 de 2007.

Ahora bien, las modalidades de selección más utilizadas para el proceso la contratación del PAE son las siguientes:

- 1) Licitación pública. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo 2° de la ley precitada.

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento.



La licitación pública como las demás formas de selección del contratista, se surte mediante una serie de procedimientos estrictamente reglados por el derecho positivo, cuyas razones obedecen a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, como función fundamental del Estado a partir del mandamiento constitucional del artículo 2 en que ordena el deber de servir a la comunidad como fin esencial, contando además con la obligación de adaptarse a la normatividad que la reglamenta, más aún sobre el tema particular de la licitación pública como una de las modalidades por las cuales se adjudica la ejecución de contratos estatales a particulares o incluso a otras entidades en casos concretos. (Murillo, 2017, p.23)

La licitación pública tiene rango constitucional establecido en el artículo 273, por la cual este procedimiento debe garantizar el principio de la libre concurrencia y la igualdad entre los proponentes, para lo cual se debe buscar la participación mayormente posible de oferentes, por medio de la publicidad de los actos de convocatoria. Este procedimiento reglado inicia con la publicación del aviso de licitación, proyecto de pliegos de condiciones, y documentos previos, de acuerdo a lo reglamentado con el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007 así:

De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuaníme, suficiente y oportuna.

La publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes no genera obligación para la entidad de dar apertura al proceso de selección. Junto con los proyectos de pliegos de condiciones se publicarán los estudios y documentos previos que sirvieron de base para su elaboración.

Las Entidades deberán publicar las razones por las cuales se acogen o rechazan las observaciones a los proyectos de pliegos.

Otro documento fundamental que regirá el proceso de contratación desde su etapa pre contractual durante el término de la selección de contratista y la contractual al momento del perfeccionamiento del contrato es el pliego de condiciones, documento que deberá contener los requisitos objetivos necesarios para participar en el proceso de selección, estos descritos por el numeral 5 artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

El Consejo de Estado Sección Tercera expediente 25642, ha manifestado que el pliego de condiciones es el acto jurídico fundamental sobre el cual gira toda la etapa de selección del contratista, es decir, la precontractual, por cuanto en el mismo se fija el objeto del contrato a suscribir, se identifica la causa del negocio jurídico, se determina el procedimiento o cauce a surtir para la evaluación objetiva y técnica de las ofertas, y se indican los plazos y términos en que se ejecutará todo el proceso que culminará con la adjudicación del contrato o con la declaratoria de desierta. Por lo tanto, el pliego de condiciones concreta o materializa los principios de planeación contractual y de transparencia, comoquiera que su adecuada formulación permite o garantiza la selección objetiva del contratista de acuerdo con los parámetros de calificación correspondientes para cada tipo de procedimiento (v.gr. licitación

pública, selección abreviada, concurso de méritos, etc.), de acuerdo con el marco establecido en la ley (art. 29 de la Ley 80 de 1993, derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007, y este último, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción).

En esa perspectiva, el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar en la convocatoria a través de la aspiración legítima de que éste les sea adjudicado para colaborar con aquélla en la realización de un fin general, todo lo cual ha de hacerse con plenas garantías y en igualdad de condiciones para los oferentes.

Publicado los anotados documentos, por el termino de 10 días hábiles estos son publicados para que los posibles oferentes presenten las observaciones que consideren pertinentes, las cuales la entidad podrá acoger o no con la debida justificación. Transcurrido este plazo la entidad si lo considera mediante acto administrativo dará apertura al proceso de contratación el cual deberá señalar, el objeto a contratar, modalidad de selección, cronograma, lugar físico o electrónico donde se puede consultar los documentos, convocatorias a veedurías ciudadanas, certificado de disponibilidad presupuestal, y demás normas relacionadas con la modalidad de selección.

En el caso particular de la licitación pública hay lugar a dos audiencias, estas son reguladas por el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del decreto 1082 de 2015, el cual señala:

En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos.

En la audiencia de asignación de Riesgos, la Entidad Estatal debe presentar el análisis de Riesgos efectuado y hacer la asignación de Riesgos definitiva.

La Entidad Estatal debe realizar la audiencia de adjudicación en la fecha y hora establecida en el Cronograma, la cual se realizará de acuerdo con las reglas establecidas para el efecto en los mismos y las siguientes consideraciones:

1. En la audiencia los oferentes pueden pronunciarse sobre las respuestas dadas por la Entidad Estatal a las observaciones presentadas respecto del informe de evaluación, lo cual no implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta. Si hay pronunciamientos que a juicio de la Entidad Estatal requiere análisis adicional y su solución puede incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia puede suspenderse por el término necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.

2. La Entidad Estatal debe conceder el uso de la palabra por una única vez al oferente que así lo solicite, para que responda a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.

3. Toda intervención debe ser hecha por la persona o las personas previamente designadas por el oferente, y estar limitada a la duración máxima que la Entidad Estatal haya señalado con anterioridad.

4. La Entidad Estatal puede prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación siempre que lo haya publicado en el SECOP con antelación.

5. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, se procederá a adoptar la decisión que corresponda.

Por lo anterior, la licitación pública se convierte en el proceso que por excelencia promueve el principio de transparencia y publicidad, todo ello relacionado que los interesados podrán dar sus opiniones frente a la asignación de riesgo y aclarar los contenidos del pliego de condiciones y por último la adjudicación se dará en audiencia pública, a la cual podrá llegar cualquier interesado, y más aún las veedurías ciudadanas que son convocadas en marco de la ley, es decir desde el mismo proceso de selección del contratista se podrá hacer un real control social a la contratación.

Dado una vez la apertura del proceso y celebrada la primera audiencia de licitación, vencido el término para presentar observaciones al pliego definitivo, y de la entidad de modificar los pliegos mediante adenda, de acuerdo al cronograma establecido la entidad recibirá las propuestas en un acto denominado cierre, en el cual se dejará las constancia correspondientes relacionadas con los datos de los proponentes, propuesta, garantía, hora y fecha de entrega entre otros, a partir de esta etapa inicia la selección del contratista, la cual continuará con la calificar a los proponentes y sus propuestas. Para ello es necesario que la entidad nombre y conforme un comité evaluador, quienes serán los encargados de verificar los requisitos habilitantes de los proponentes y los elementos ponderables de las propuestas.

La evaluación de ofertas se hará para verificar si los proponentes cumplen con los requisitos para licitar, además deben declarar si se encuentran en causales de inhabilidad e incompatibilidad, dentro de esta verificación hace parte la revisión del certificado de existencia y representación del proponente si es persona jurídica y registro mercantil en caso de ser persona natural comerciante, documentos de identidad del proponente, certificados de aporte a seguridad social, declaración de multas y sanciones, certificados de experiencia requerida, registro único de proponente, y los requisitos ponderables ajustados a lo establecido en el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 así:

La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En los procesos de selección en los que se tenga en cuenta los factores técnicos y económicos, la oferta más ventajosa será la que resulte de aplicar alguna de las siguientes alternativas:

a) La ponderación de los elementos de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones; o

b) La ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad.

El término de la evaluación se dará de acuerdo al cronograma establecido en el proceso atendiendo su naturaleza y cuantía, una vez la entidad publique la evaluación los proponentes tendrán 5 días para presentar observaciones para el caso de la licitación pública y 3 días para la selección abreviada, durante los cuales harán las salvedades que correspondan además subsanar los documentos y requisitos que no otorgan puntaje de acuerdo a lo establecido en el artículo 5 de la ley 1882 de 2018.

Transcurrido este término la entidad deberá publicar la evaluación definitiva y celebrar la audiencia de adjudicación que para el caso de la contratación del PAE, la oferta económica no permanecerá cerrada hasta esta audiencia, la misma será objeto de evaluación con los demás requisitos habilitantes y ponderables de la oferta, por lo cual en la audiencia de adjudicación la cual se sigue por reglas del Artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 1. Los oferentes podrán pronunciarse inicialmente sobre las respuestas dadas por la entidad a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación. En ningún caso, esta posibilidad implica una nueva oportunidad para mejorar o modificar la oferta.

En caso de presentarse pronunciamientos que a juicio del Jefe de la Entidad o su delegado requieran de análisis y cuya solución podría incidir en el sentido de la decisión a adoptar, la audiencia podrá ser suspendida por el término razonable necesario para la verificación de los asuntos debatidos y la comprobación de lo alegado.

2. Se podrá conceder el uso de la palabra por una sola vez al oferente que así lo solicite, con el objeto de replicar las observaciones que sobre la evaluación de su oferta se hayan presentado por los intervinientes.

3. Toda intervención deberá ser hecha por una sola persona que represente al oferente y estará limitada a la duración máxima que la entidad haya señalado previamente.

4. Durante la audiencia los asistentes deberán observar una conducta respetuosa hacia los servidores públicos y los demás presentes. Quien preside la audiencia podrá tomar las medidas necesarias para preservar el orden y correcto desarrollo de la misma, pudiendo excluir de ella, a quien con su comportamiento altere su normal curso.

5. Se podrá prescindir de la lectura del borrador del acto administrativo de adjudicación del proceso, si la entidad ha dado a conocer oportunamente su texto con la debida antelación para su lectura por parte de los oferentes.

6. Terminadas las intervenciones de los asistentes a la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado procederá a adoptar la decisión que corresponda y la notificará a los presentes de conformidad con el artículo 9 de la ley 1150 de 2007(...)"

Finalizada esta audiencia y adjudicado el proceso en caso positivo la entidad deberá emitir un acto administrativo de adjudicación que obliga a la entidad como al adjudicatario o en caso negativo, un acto administrativo de declaratoria de desierta. El procedimiento descrito corresponde al de licitación pública, como lo hemos mencionado corresponde al de la regla general, no obstante mencionaremos otros métodos de selección utilizados para la contratación del PAE y encontramos:

2) Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

3) Contratación de mínima cuantía: La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:

a) Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;

b) El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;

c) La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;

d) La comunicación de aceptación junto con la oferta constituyen para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.

Todas ellas relacionadas con la cuantía de la contratación.

De manera reciente en el Distrito de Cartagena, la contratación del PAE, la administración optó por un proceso de selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes en bolsas de productos, el cual se aplica lo previsto en el decreto 2555 de 2010, y lo reglamentado en el artículo 2.2.1.2.1.2.11 del decreto 1082 de 2015 y subsiguientes. En este proceso la entidad debe estudiar las ventajas de utilizar la bolsa de productos para la adquisición, frente a las otras modalidades de selección, incluyendo el análisis de selección del comisionista, los costos de la comisión, de las garantías entre otro. En este estudio se debe mostrar que la entidad garantiza los principios y objetivos del sistema de contratación pública. Esta modalidad de selección ha sido utilizada en Quindío y Montería para contratar el PAE, según nota periodística sacada el periódico el Universal, quien además informa que en mayo, la Superintendencia de industria y Comercio (SIC) formuló pliego de cargos contra 7 empresas y 11 personas naturales por presunta cartelización empresarial en el suministro de las raciones de alimentos que eran contratadas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, a través de la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC). La Superindustria dijo que las empresas y personas investigadas habrían alterado los valores de las raciones con precios artificialmente altos tras pactar no competir y, por ende, renunciar a presentar ofertas a la baja en las subastas inversas en las que habrían participado ante la Bolsa Mercantil de Colombia.

Es importante para esta investigación señalar un aspecto relacionado con la revocatoria directa del acto de adjudicación, esta es aplicable en las modalidades de selección de menor cuantía y licitación pública, en las cuales, dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado. La revocatoria directa no es más que aquella facultad o privilegio de la administración de retirar del ordenamiento jurídico un suyo por razones de legalidad, conveniencia u oportunidad, sujetándose para tal efecto a unos principios, requisitos y procedimientos estatuidos por el legislador. (Palacio, 2015)

Lo expuesto anteriormente, corresponde aún a la etapa precontractual, la cual una vez agotada el procedimiento de selección del contratista, algunos de ellos aquí relacionados y utilizados para la contratación del PAE, llega la etapa contractual, que no es más que el perfeccionamiento del contrato , que según lo estipulado en el artículo 41 del estatuto contractual, se da una vez se logre un acuerdo sobre el objeto y este se eleve a escrito, esto configura la solemnidad del contrato estatal, y estos no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y , en general que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. (Rico, 2015, p.211)

La forma, el plazo para la suscripción del contrato estatal según lo regulado el numeral 9 del artículo 30, el cual señala que el plazo será el estipulado en el pliego de condiciones y dependerá de la naturaleza, el objeto y cuantía, sin que el acto de adjudicación y el contrato sean sometidos a revisiones administrativas posteriores.

El perfeccionamiento del contrato se da en el momento que las partes capaces y competentes para la contratación estatal, expresan su voluntad libre de vicios sobre el objeto y causa, y estipulan las modalidades y demás condiciones que la ley exige, todo ello con el único fin del cumplimiento de los fines estatales. Identificar el momento de perfeccionamiento del contrato tiene incidencia para el régimen general de los controles de la contratación, para delimitar y graduar la responsabilidad, y muy particularmente para efectos jurisdiccionales, puesto que hoy y dada la estructura de la Ley 80 de 1993, los actos pueden demandarse por medio de la acción contractual, pero solo a partir del momento en el que se surge a la vida jurídica. Mientras ello no ocurra sólo podrá promoverse la pretensión de control respecto de los actos separables, es decir, los actos administrativos que configuran el proceso de selección objetiva expedidos antes de la suscripción del contrato, con una caducidad de cuatro (4) mese según el código procesal administrativo y contencioso de los administrativo (Rico, 2015, p.1213).

### **3.2 Etapa contractual o de ejecución**

Para la siguiente etapa contractual, se requiere de un aspecto o requisito denominado de ejecución el cual vino regulado por el inciso segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, el cual fue modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, en el cual se establece que para

la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de los registros de las disponibilidades presupuestales. Además de ello, se requiere que el contratista acredite que se encuentra al día en el pago de aportes al sistema de seguridad social integral, así como también en los parafiscales del Sena, ICBF y cajas de compensación si fuese el caso.

La ejecución es en suma la conducta positiva o negativa que asume el extrema contractual para el cabal desarrollo del objeto, el cual debe hacerse con plena observancia de los fines de la contratación, de los pliegos de condiciones, de las estipulaciones negociales, de los principios generales del derecho y de las prescripciones normativas tácitamente incorporadas a él. La ejecución del contrato estatal corresponde por entero a los sujetos que concurrieron con su consentimiento a generar la fuente obligacional, y solo en el evento de la cesión, aceptada por la entidad estatal, podría tener lugar su ejecución por sujeto diverso al que lo suscribió, aceptación que por la naturaleza solemne del acto jurídico estatal debe constar igualmente por escrito (Rico, 2015, p. 214).

Para el caso particular del (PAE), las organizaciones sociales, veedurías, y demás personas interesadas, podrán hacer seguimiento a la ejecución del contrato, que no será más que la verificación de las estipulaciones técnicas, de preparación, transporte, distribución, y suministro de las raciones a los estudiantes se realizan de acuerdo a lo contratado pero sobre toda acorde a lo regulado por la resoluciones que aplican para el programa de alimentación escolar. Por ello, es importante que los interesados acompañen el proceso de contratación desde la etapa pre contractual, que le permita conocer las características técnicas del proceso, los precios, y las condiciones del contratista seleccionado para la operación.

### **3.3 Etapa postcontractual**

La fase postcontractual continua con la terminación del contrato, el cual, en primera medida, finaliza con el cumplimiento del objeto negocial y los fines del Estado, para el caso particular, con las obligaciones contraídas dentro de la operación del PAE, de forma general cuando se entregue las cantidades o raciones contratadas. Las otras causales de terminación vendrían siendo las formas anormales, ya sea por la aplicación de las cláusulas excepcionales de terminación unilateral o caducidad, o por la existencia de vicios de nulidad, cuya declaración deberá realizar la autoridad judicial. Otras de las causales de terminación están estipuladas en el código civil como mutuo consentimiento, incumplimiento del contratante y el contratista, la muerte del contratista cuando se trata de personas naturales, la resolución del contrato, vencimiento del plazo.

Una vez terminado la ejecución del contrato prosigue una importante etapa denominada liquidación del contrato, la cual regula la ley 80 de 1993 en primera medida por medio de los artículos 60 y 61, es de gran importancia toda vez que en ella se podrán realizar revisiones, ajustes, correcciones, reconocimientos, acuerdos, conciliaciones, transacciones a las que la entidad estatal pueda llegar acordar con el contratista u operador del PAE, además de ellos podrán declararse paz y salvo resolviendo las diferencias que tengan las partes. En el contrato

de PAE, es de suma importancia esta etapa, toda vez que se trata de un contrato de tracto sucesivo y que su ejecución podría ser variable dependiendo de la asistencia de los estudiantes a las aulas de clases.

### **3.4 Supervisión e Interventoría a los contratos del PAE**

Un actor muy importante dentro de la etapa de ejecución contractual es la figura de la supervisión e interventoría, las cuales fueron definidas de manera reciente por la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, en su artículo 83, así: “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda”. Es decir desde el ordenamiento jurídico existe un sujeto obligado a ejercer vigilancia y control del objeto contratado, que para el caso del PAE de manera general se realiza bajo la figura de la Supervisión, ahora bien existe diferencia entre estas dos figuras las cuales el legislador ha definido la supervisión como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La supervisión es un seguimiento integral de todos los aspectos del contrato, ejercida por la misma entidad estatal, es decir por un funcionario de la administración quien además de su trabajo establecido en el manual de funciones, deberá vigilar de manera integral las obligaciones contraídas por el operador del PAE, si bien la ley faculta a las entidades para contratar personal de apoyo, dicha figura para no puede brindar el seguimiento idóneo a la ejecución del PAE, toda vez que no será un funcionario de tiempo completo quien esté pendiente desde la compra de los insumos que cumplan con la calidad y especificaciones, la preparación y manipulación, distribución y entrega, además de verificación de aspectos financieros y jurídicos, aunado de la falta de logística para realizar su labor de acompañamiento, el cual de manera difícil podría trasladarse a los diferentes lugares de preparación, a los colegios, cocinas y demás partes que integran o hacen parte del contrato de alimentación escolar.

El otro mecanismo de control y seguimiento establecido en la norma se define como interventoría, la cual consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.



Esta figura ha sido definida por la doctrina antes de la expedición del estatuto anticorrupción, que para el concepto de Javier Rincón Salcedo, la más acertada es la dada por J.E Parra quien sostiene que se trata de un “ contrato cuyo objeto es controlar , vigilar, inspeccionar la celebración, ejecución, desarrollo y finalización de un contrato primogénito, instrumentando conocimientos científicos, técnicos, y tecnológicos que son equivalentes o similares quien presta las obligaciones en el contrato principal”. La definición relacionada es de gran importancia toda vez que vislumbra una falta vuela costumbre por parte de las administraciones en los procesos contractuales, y es que la interventoría puede y se sugiere sea contratada para revisar la formulación del proyecto, el proceso contractual y la celebración del mismo, que pueda conocer de primera mano las estipulaciones y condiciones técnicas contratadas.

De las dos figuras estipuladas por la ley para ejercer control, vigilancia y seguimiento a los procesos contractuales, vemos como buena práctica la contratación de una interventoría técnica, financiera al PAE, que haga un control real a los recursos que son invertidos, garantizando así no solo los fines del Estado, sino los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes que se benefician de este programa. Esta supervisión tendrá como misión hacer un control técnico detallado, contribuyendo con ello a garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa y la correcta inversión de recursos públicos en el Distrito de Cartagena de Indias.

### **3.5 Buenas Prácticas en la Gestión Contractual**

De todo hasta aquí expuesto en la unidad relacionada con la contratación del PAE, podemos realizar recomendaciones como acciones de buenas prácticas en los procesos contractuales de esta naturaleza, por ello el principal principio que debe cumplir es el de economía, este que se ha hecho extensivo al principio de planeación que consiste en realizar un adecuado análisis de necesidad de contratar, un estudio del sector, y estudios previos acordes con la importancia de este tipo de programa. Lo más importante es desde la etapa de presentación del proyecto de presupuesto es importante que las organizaciones sociales que ejercen veeduría conforme a la Ley 850 de 2003, acompañen a la administración Distrital y al Concejo de la ciudad a priorizar los recursos para este programa, y que el mismo se ajuste a las necesidades reales del Distrito en esta materia.

En el proceso de selección, es de gran valor, aplicar la normatividad tal como está establecida. Al respecto, la licitación pública es el procedimiento por excelencia para la selección del contratista operador de este programa, toda vez que ofrece las garantías procesales, técnicas y económicas necesarias además de ser un proceso con mayores garantías del principio de transparencia; de ello obliga que la administración ajuste el cronograma del proceso contractual y este coincida con el calendario escolar con el fin de que ni un día nuestros niños con cuenten con sus raciones de alimentación.

Por último, es importante tener en cuenta que las organizaciones sociales, así como la ciudadanía en general tiene el derecho a conocer en cualquier etapa de los procesos de contratación que tengan cualquier objeto y en particular el PAE, que este proceso trae consigo todos los principios de la administración pública, la gestión fiscal, del derecho administrativo

además de los establecidos por el Estatuto General de Contratación, para ello se puede acceder al Portal Único de Contratación (SECOP), mediante el cual se puede hacer seguimiento a los procesos contractuales, pero además de conocer toda la documentación soporte de estos procesos en cualquier etapa como el proyecto, estudios, pliegos, informes de ejecución, registro fotográficos, para lo cual en primera instancia, se debe acudir a la administración y solicitar los mismos. Y en garantía del acceso de estos derechos, se puede hacer uso del derecho de petición establecido regulado por la Ley 1755 de 2015, además de la tutela y la acción popular, entre otras (Ver Unidad 5).

## **Unidad 4. Controles a la gestión pública**

### **4.1 Control político**

Es la facultad que tienen los miembros de las corporaciones públicas de elección popular para debatir las actuaciones o decisiones de la administración. De acuerdo con Rincón (2013), el control político es un acto soberano y propio de las democracias participativas bajo la responsabilidad del cuerpo legislativo, el cual busca solicitar explicaciones a los ministros y directores de departamentos administrativos y superintendentes sobre las funciones que están desarrollando (p.359).

En Colombia, estas facultades fueron extendidas a las corporaciones de elección popular territoriales, por medio del Acto Legislativo 01 de 2007, otorgándole a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales la facultad de ejercer un control político sobre la administración de sus respectivas jurisdicciones, aunque con diferencias respecto al control político que ejerce el Congreso de la República.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-518 De 2007, M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández, explicó estas diferencias, así:

(i) Tanto el Congreso de la República como las corporaciones públicas territoriales tienen a su cargo el ejercicio del control político, si bien con una naturaleza y unas connotaciones y un alcance completamente diferentes; (ii) la moción de censura, como institución eminentemente política, compete exclusivamente al Congreso de la República; (iii) el control político que ejerce el Congreso de la República tiene su origen en expresa disposición superior (arts. 113, 300-11), así como de lo previsto en disposiciones legales (Ley 136 de 1994, arts. 38 y 39); (iv) el ejercicio de la moción de censura puede conllevar a la cesación en sus funciones del ministro censurado; mientras que la moción de observaciones no puede conducir a la remoción del servidor público cuya actuación haya sido cuestionada, ni la obligatoriedad de revocación de actos administrativos propios de la autoridad en relación con la cual se ejerce el control político, ya que, de no ser así, se estarían desconociendo tanto el principio de separación de funciones administrativas como el correspondiente reparto de competencias.

Hechas las precisiones anteriores, se tiene que en ejercicio del control político el Congreso de la República está facultado para:

Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los ministros,

superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión (Constitución Política, Art. 135 No.8)

Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo (C.P. Artículo 135 No. 9).

En el mismo sentido, el Acto Legislativo 01 de 2007, en su artículo 4°, adicionó el artículo 300 de la C.P. en los siguientes numerales:

13. Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

14. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

De igual manera, con respecto a los concejos, el artículo 6° del Acto Legislativo citado, adicionó al artículo 313 de la Constitución Política con estos numerales:

11. En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del

alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, éste podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

12. Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo

## **4.2 Control jurisdiccional**

El control jurisdiccional es ejercido por las Altas Cortes y por los tribunales judiciales y administrativos. Comprende dos grandes apartados: por una parte, el control de constitucionalidad y por otra parte, el control de legalidad de los actos administrativos.

*Características del control jurisdiccional (<http://biblio.juridicas.unam.mx>)*

- a) Es ejercido por jueces independientes de las autoridades administrativas.
- b) Es puesto en funcionamiento por una demanda presentada por un administrado, ya que en general, el juez no actúa de oficio.

- c) Solo se puede realizar para revisar la posible ilegalidad o inconstitucionalidad del acto atacado.
- d) El juez administrativo puede anular o retirar el acto administrativo ilegal. En algunos casos puede transformarlo.
- e) Debe respetar las reglas del procedimiento contencioso. El juez tiene la obligación de resolver mediante una sentencia motivada y fundada sobre consideraciones jurídicas. Las decisiones emitidas por el juez poseen la autoridad de la cosa juzgada.
- f) La jurisdicción administrativa constituye un género jurisdiccional, en razón de su materia, e independientemente de la naturaleza del órgano que ejerce la función jurisdiccional.

De acuerdo con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, dicha presunción puede ser desvirtuada por esta Jurisdicción cuando dichos actos son demandados por medio de los medios de control apropiados para ello. Cuando se interponen medios de control como la nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad por inconstitucional, nulidad electoral entre otros, pueden los jueces ejercer el control jurisdiccional sobre los actos administrativos demandados y determinar a través de dicho medio de control si hay lugar anularlos o no según el caso.

Además, existe el control jurisdiccional por vía de excepción, cuando el juez inaplica actos administrativos por ser éstos contrarios a la Constitución o la ley; cuando el control es por vía de excepción no se declara la nulidad del acto administrativo, sino que se inaplica con efectos interpartes, de conformidad con lo señalado en el artículo 148 de la Ley precitada,

el cual señala lo siguiente:

«En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley.

La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.»

### **4.3 Control disciplinario**

El control disciplinario consiste en el poder punitivo del Estado frente a la violación de la Constitución, la ley o el reglamento, por parte de los servidores públicos lo que le permite vigilar la conducta oficial de las personas que desempeñan funciones públicas.

El artículo 118 de la Constitución señala que el Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley, definiéndoles la responsabilidad

sobre la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

En este mismo sentido, en la Sentencia C-1061 de 2003, la Corte constitucional señaló que:

El control disciplinario de la Administración Pública se ejerce en dos niveles. Por un lado, está el control externo, directamente previsto en la Constitución, y cuyo ejercicio corresponde a la Procuraduría General de la Nación y, por otro, el control interno, desarrollado por la ley a partir de la Constitución, y que es el que se ejerce por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración.

Con fundamento en lo expuesto, la Procuraduría General de la Nación ejerce el control disciplinario del servidor público, adelantando las investigaciones y sancionando a los funcionarios que incurran en faltas disciplinarias en el desempeño de sus funciones. De igual manera adelanta las investigaciones cuando se presenten irregularidades en el manejo del patrimonio público.

El control disciplinario es fundamental para la realización de los fines esenciales de nuestro Estado Social de Derecho, en consideración al cumplimiento de los deberes y las responsabilidades por parte de los servidores públicos, el cual se debe efectuar dentro de la ética del servicio público, con acatamiento a los principios de moralidad, eficacia, eficiencia, y demás principios que caracterizan la función pública administrativa, establecidos en el artículo 209 Superior, y que propenden por el desarrollo íntegro de la aludida función, con pleno acatamiento de la Constitución, la ley y los reglamentos.

En especial, el control disciplinario valora y sanciona la inobservancia del ordenamiento superior y legal vigente, así como la omisión o extralimitación en el ejercicio de funciones; razón por la cual este control se orienta a asegurar el cumplimiento de los deberes que le asisten al servidor público o al particular que cumple funciones públicas, cuando sus faltas interfieran con su ejercicio.

En este orden de ideas, si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la necesidad de la sanción de las conductas que atenten contra los deberes que le asisten. Por ello, la finalidad de la ley disciplinaria es la prevención y buena marcha de la gestión pública, al igual que la garantía del cumplimiento de los fines y funciones del Estado en relación con las conductas de los servidores que los afecten o pongan en peligro.

#### **4.4 Control fiscal**

El artículo 267 de la Constitución Política define el control fiscal como como una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, ejercida por la Contraloría General de la República. Así mismo, señala las características de este tipo de control, estableciendo que éste es posterior y

selectivo, debiéndose aplicar conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Así, también, que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

El control fiscal en Colombia es ejercido por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales.

A la Contraloría General de la República - CGR- por atribución constitucional, y en forma externa, le corresponde conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal de las entidades y organismos públicos en su respectiva jurisdicción. La Ley 42 de 1993 facultó a la Contraloría General de la República para establecer los métodos y procedimientos con los cuales evaluará la calidad, el nivel de confianza y eficiencia del Sistema de Control Interno de las entidades públicas, como parte del ejercicio de su función fiscalizadora. En consecuencia, el control fiscal al realizarse en forma posterior y selectiva no participa de las actuaciones administrativas, sino que por el contrario cada entidad automáticamente, tiene la facultad de diseñar y aplicar sus métodos y procedimientos de Control Interno, según su naturaleza y en atención a los parámetros formulados por la Ley 87 de 1993.

#### **4.5 control interno**

La Ley 87 de 1993 define el control interno como:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. El ejercicio del control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando.

**Parágrafo.** El control interno se expresará a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá en toda la escala de la estructura administrativa, mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de



sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

En Colombia, el sistema de control interno se implementó mediante el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), utilizado como una herramienta gerencial que tiene como fin servir de control de controles para que las entidades del Estado logren cumplir con sus objetivos institucionales y con el marco legal aplicable a ellas.

El MECI busca orientar a las entidades estatales hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales (la misión, la visión, la política de calidad, los objetivos de calidad, los valores, los principios) y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado.

#### **4.6 Control administrativo**

**El control administrativo o técnico-administrativo es el control que ejerce el gobierno sobre los organismos y entidades de la Administración.**

**Según el Artículo 103° de la Ley 489 de 1998, le corresponde al** Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo, ejercer el control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública.

Este tipo de control se orienta a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente Ley y de conformidad con los planes y programas adoptados.

La misma ley citada, expresa que el control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades. Sin embargo, se exceptúan de esta regla el presupuesto anual, que debe someterse a los trámites y aprobaciones señalados en la Ley Orgánica de Presupuesto.

También, las superintendencias desarrollan funciones de inspección, control y vigilancia de determinados servicios, atribuidas por la ley o por delegación que haga el Presidente de la República.

Por otra parte, el control administrativo de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se cumplirá en los términos de los correspondientes convenios, planes o programas que deberán celebrarse periódicamente con la Nación, a través del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo

#### **4.7 Control social**

Este tipo de control se estudiará con más detalles en la próxima unidad.

## Unidad 5. Veeduría ciudadana y control social al PAE

### 5.1 Control social a la gestión pública

El artículo 60 de la Ley 1757 de 2015 establece que:

El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Este importante tipo de control tiene como propósito hacer el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. Para ello, los ciudadanos, individualmente considerados o por medio de organizaciones constituidas para tal fin, podrán desarrollar el control social a las políticas públicas y a la prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.

Este control social puede desarrollarse mediante diversas modalidades, así: veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana (artículo 63).

Es de resaltar, que a menos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana. En efecto, todos los contratos que celebren las instituciones del Estado podrán estar sujetos a la vigilancia de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo. Así, también, se puede hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejercen funciones públicas.

De gran transcendencia ha sido, también, lo dispuesto en el artículo 64 de esta ley, dada la amplitud de los objetivos del control social de la gestión pública que se exponen, a saber:

- a). Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;
- b). Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;
- c). Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;
- d). Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;
- e). Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;
- f). Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- g). Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;
- h). Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;

- i). Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

Ahora bien, el control social no viene a desplazar a los sistemas de control tradicional de la administración pública, tales como el control interno, el control fiscal, el técnico administrativo, el control político, el disciplinario y el judicial, sino que los complementa, al convertirse en un aliado estratégico clave para prevenir y combatir actos de corrupción de la administración. Lo anterior, se refuerza en la amplitud del alcance otorgado por la ley a quienes ejerzan el control social, en el sentido de que pueden interactuar con las autoridades solicitando la información requerida para cumplir sus labores, presentar observaciones, peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes, así como también, presentar acciones populares, de cumplimiento y de tutela; y otras, como participar en las audiencias públicas convocadas por las entidades.

En el ejercicio del control social a la gestión pública, las veedurías ciudadanas actúan mediante la creación de múltiples herramientas que permiten la vinculación de los ciudadanos a la vigilancia sobre la planeación y ejecución de los recursos públicos, así como, frente al ejercicio de las funciones públicas. Este control social es, en esencia, una herramienta fundamental para la participación ciudadana, apropiada y aplicada por la comunidad para la protección y preservación del interés general, lo cual es coherente con los fines esenciales del Estado.

## 5.2 Control social al PAE

El PAE contempla mecanismos que promueven la inclusión social y la vinculación de la comunidad en el desarrollo del Programa, a través de la participación ciudadana y de control social para su mejoramiento. Por ello, se considera que es muy importante la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa, como las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, padres de familia, rectores, docentes y directivos docentes pueden tener para ejercer el derecho a la participación ciudadana en el Programa de Alimentación Escolar.

Ahora bien, como el Programa de Alimentación Escolar debe estar articulado al

Plan de Desarrollo Departamental o Municipal, la rendición de cuentas de PAE debe estar acorde con la rendición de cuentas que realiza la Entidad Territorial y debe realizarse teniendo en cuenta la normatividad vigente.

En este orden de ideas, se requiere que las entidades territoriales promuevan los espacios de participación ciudadana y el control social en concordancia con la Constitución Política. Para el caso del PAE, el MEN ha definido los espacios mínimos de participación que deben promover las entidades territoriales, así:

*Comité de Alimentación Escolar en los Establecimientos Educativos:* el Comité de Alimentación Escolar - CAE es uno de los espacios promovidos por el Ministerio de Educación Nacional para fomentar la participación ciudadana, el sentido de pertenencia y el control social durante la planeación y ejecución de; Programa de Alimentación Escolar que

permite optimizar su operatividad y así contribuir a mejorar la atención de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

El Comité tendrá mínimo una reunión cada dos meses. Se podrán convocar reuniones extraordinarias según la situación lo requiera. Para la realización de la reunión deberá elaborarse un acta donde se especifique los temas tratados y los compromisos. La toma de decisiones se deberá hacer mediante votación. Todos los participantes del Comité tienen voz y voto para la toma de decisiones.

La conformación de los comités tendrá una duración de 1 año escolar, debiéndose actualizar cada año con la posibilidad de que quienes vienen ejerciendo, se desempeñen por un año más, si es aprobado por la comunidad educativa.

*Integrantes del Comité:* el Comité contará con los siguientes participantes:

Rector (a) de la institución educativa o su delegado, un representante o delegado de cada sede educativa (docente o coordinador); tres padres o madres de familia; Personero estudiantil y/o contralor estudiantil o su suplente; dos niñas o niños titulares de derecho del Programa.

El rector, debe implementar los comités con los integrantes antes descritos. Si requiere de la participación adicional de otro actor podrá hacerla con la aprobación del Comité. El Comité podrá citar a sus reuniones al operador del Programa, quien deberá asistir a dicha citación la cual debe realizarse a través de la secretaria de educación con suficiente anticipación. De igual manera, cuando la Entidad Territorial lo considere necesario, uno o más profesionales de equipo PAE podrán asistir a las reuniones que realicen los Comités de Alimentación Escolar.

*Funciones del Comité:*

- Acompañar y velar por el adecuado funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar en la institución educativa.
- Plantear acciones que permitan el mejoramiento de la operatividad del PAE en la institución educativa y socializarlas con la comunidad educativa.
- Participar de la focalización de los niños, niñas y adolescentes titulares de derecho del
- PAE, según las directrices de los Lineamientos Técnicos Administrativos del Programa.
- Participar activamente en los espacios de participación ciudadana y control social del PAE.
- Revisar el cumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad e inocuidad de los alimentos suministrados en el Programa.
- Socializar los resultados de la gestión hecha por el Comité a la comunidad educativa al finalizar el año escolar.
- Revisar los cambios de horarios en la entrega del complemento alimentario.
- Delegar al participante para vigilar la entrega del complemento alimentario en la modalidad ración industrializada.

*Mesas Públicas:* son encuentros presenciales de interlocución, diálogo abierto y comunicación de doble vía en la Región con los ciudadanos, para tratar temas puntuales que

tienen que ver con el cabal funcionamiento del Servicio Público de Bienestar Familiar (SPBF), detectando anomalías, proponiendo correctivos y propiciando escenarios de prevención, cualificación y mejoramiento del mismo.

Estas mesas serán convocadas por el Gobernador o el Alcalde, por lo menos 2 veces durante el año escolar, la primera, al inicio del Programa y máximo 3 meses después de haber iniciado la operación; y la segunda, a la mitad o final, dependiendo de la necesidad de la Entidad Territorial. Su objeto es generar espacios para la participación de todos los actores del Programa propendiendo por la generación de acciones que mejoren la atención a los niños, niñas y adolescentes titulares de derecho.

La Entidad Territorial deberá notificar vía correo electrónico con mínimo 15 días hábiles de anterioridad al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la programación de la Mesa Pública, con el fin de que el MEN pueda publicar el evento en la página web para facilitar las vías de comunicación a la comunidad en general. Así mismo, la Entidad Territorial deberá divulgar a través de los medios de comunicación la realización de dicho evento.

*Participantes de las mesas públicas:*

- El Gobernador o el Alcalde de la Entidad Territorial que ejecuta el PAE o su delegado
- Representante del Ministerio de Educación Nacional Alcaldes municipales de las entidades territoriales no certificadas o sus delegados, en caso de que la Mesa Pública convocada sea de orden Departamental Representante de la interventoría y/o supervisores de los contratos
- Representante de los operadores
- Comunidad educativa (rectores, coordinadores, docentes, padres de familia, y titulares de derecho)
- Comités de Alimentación Escolar de las instituciones educativas
- Veedurías ciudadanas
- Personeros estudiantiles
- Contralores estudiantiles
- Delegados de las escuelas de padres *y/o* asociaciones de padres de familia
- Asociaciones de grupos étnicos
- Comunidad en general
- Entes de control
- Delegados de los municipios no certificados, en caso de que la Mesa sea de orden departamental.
- Demás interesados que se estime conveniente

*Funcionamiento de las Mesas Públicas:* la primera Mesa Pública del Programa debe socializar las generalidades del PAE, dar a conocer el operador, los canales de comunicación con el operador y con la Entidad Territorial, el ciclo de menús aprobado para la atención, promover la conformación de Comités de Alimentación Escolar en cada ETC y las demás actividades que se requieran para el buen funcionamiento del Programa.

En la segunda Mesa Pública se debe analizar el avance del Programa, identificando dificultades y generando alternativas de solución concertadas. Esta segunda mesa se convocará según la necesidad de la ETC y puede ser a mitad de la operación.

Para las ETC que son departamentos, deberán organizar mesas públicas departamentales donde se inviten delegados de los municipios no certificados en educación o podrán organizar mesas públicas municipales, acorde a la dinámica propia.

### 5.3 Alcance del control social

Se puede desarrollar el control social a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

En cumplimiento del artículo 62 de la Ley 1757 de 2015, los veedores o veedurías ciudadanas podrán realizar las acciones de control que se relacionan seguidamente:

- a) Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública.
- c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- f) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.
- g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen.
- h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

Las principales actuaciones que pueden desarrollar las veedurías ciudadanas son las siguientes:

**5.3.1 Denuncia.** Es el acto de poner en conocimiento de la autoridad, aquellos hechos que constituyan un delito, es decir, una infracción a la ley penal.

Según el artículo 69 de la Ley 1757 de 2015, “la denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en

conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano”.

**5.3.2 Queja.** Es la manifestación de inconformidad de una personas con respecto a la “conducta oficial realizada u omitida por uno o varios servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, con el fin de que el Estado despliegue en su contra la acción disciplinaria y el poder punitivo.

**5.3.3 Derecho de petición.** El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución es toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades. Mediante esta figura, entre otras actuaciones se podrá invocar un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copia de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley 1755 de 2015, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y afondo sobre la misma.

Así mismo señala la ley que el ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

**5.3.4 Acciones populares y acciones de grupo.** Según el artículo 2° de la Ley 472 de 1998, las Acciones Populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, los cuales se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Por otra parte, el artículo tercero de la ley citada señala que las Acciones de Grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas.

Es de aclarar que existen marcadas diferencias entre la acción popular y la acción de grupo, pese a que ambas se hallan reguladas por la ley 472 de 1998, como se explica a continuación:

La acción de grupo es más que todo indemnizatoria pues con ella lo que se busca es que se repare un daño causado a un conjunto de personas, mientras que la acción popular es preventiva, dado que su finalidad es evitar que se cause un daño cuando se está vulnerando o violando derechos o intereses colectivos.

Pese a que la acción popular, cuando no se pueda efectuar el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, en caso de haberse causado un daño, puede tornarse indemnizatoria.

La indemnización que puede darse en esta se hace al colectivo, mas no hay indemnización individual como si la hay en la acción de grupo.

Otras diferencias importantes entre estas dos figuras son:

- Caducidad: la acción popular no tiene caducidad alguna, solo es necesario para su procedencia que exista amenaza o peligro de vulneración o violación del derecho o derechos e intereses colectivos, mientras que la acción de grupo tiene una caducidad de dos años siguientes a la causación del daño.
- Para ejercer una acción de grupo se requiere un conjunto de 20 personas que se les haya causado el daño por las mismas causas o circunstancias, en cuanto de la acción popular se trata, una sola persona puede interponerla sin necesidad que se tenga que identificar un grupo de personas.
- Las acciones de grupo deben ser presentadas por intermedio de abogado, mientras que las acciones populares puede presentarla el mismo actor popular o por intermedio de abogado a elección del actor.
- Legitimación: la acción de grupo podrá ser interpuesta por las personas afectadas o por el defensor del pueblo, los personeros municipales o distritales en nombre del afectado que se lo solicite o cuando este se encuentre en estado de indefensión; la acciones de populares además de las personas mencionadas, por los alcaldes, servidores públicos, procurador general de la nación, organizaciones populares no gubernamentales o cívicas, entidades públicas que cumplan funciones de control o vigilancia.

**5.3.5 Acciones de cumplimiento.** La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos. Su fundamento jurídico es el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 199 y opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplido; tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

El Consejo de Estado, Sección Quinta en Sentencia del 25 de enero de 2018, señaló que la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos:

- El deber jurídico, cuya observancia se exige, consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos.
- El mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición contemplada en forma precisa, clara y actual.
- La norma se encuentre vigente.
- El deber jurídico esté en cabeza del accionado.



- Se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y
- Tratándose de actos administrativos, que no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento

**5.3.6 Acción de tutela.** Es la acción constitucional con la que cuenta toda persona en caso de que se vea vulnerada la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales o conexos. Su objeto es reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quieran que estos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Este mecanismo puede ser usado por cualquier persona para solicitarle a un juez la protección y defensa de sus derechos fundamentales de manera rápida y segura cuando éstos se encuentren amenazados o violados por una autoridad pública o por un particular que está realizando una función pública.

Según lo previsto en el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 2º-los derechos protegidos por la tutela son los derechos constitucionales fundamentales. “Cuando una decisión de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión”.

Conforme al Artículo 13 del Decreto 2591, la acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. ¿Es necesario un abogado? No, es necesario un abogado ya que se puede ejercer directamente. ¿Cuál es el término para resolver la tutela?

¿En qué casos no se aplica la tutela?

No sirve cuando es posible acudir a otros medios de defensa ante los jueces. No sirve para proteger un derecho que pueda ser defendido por medio de un Hábeas Corpus. No sirve para proteger derechos colectivos, tampoco cuando se trata de actos de carácter general, impersonal y abstracto, para los cuales no se pueden identificar ni a los responsables ni al derecho violado o amenazado.

**5.3.7 Audiencia pública participativa.** Es un acto público de diálogo entre organizaciones sociales, ciudadanos y servidores públicos para presentar, evaluar y retroalimentar la gestión gubernamental en cumplimiento de las responsabilidades, políticas y planes ejecutados en un periodo específico frente a la garantía de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud en el territorio. Su propósito es la incidencia de la participación ciudadana para generar

acciones de mejora en las entidades responsables de la garantía y restablecimiento de los derechos de este grupo poblacional. Para realizar este tipo de encuentro se debe tener en cuenta:

Definir fecha y lugar de audiencia adecuado para la cantidad de personas convocadas. El lugar debe permitir adelantar trabajo por grupos y su movilidad para desarrollar las diferentes actividades.

La ciudadanía y sus organizaciones sociales deben convocarse por diferentes medios tanto presenciales como virtuales, con 30 días de anticipación y deben ser preparados previamente para su participación a través diferentes momentos de diálogo antes de este evento.

Las metodologías y técnicas desarrolladas dentro de la audiencia pública participativa deben tener como prioridad el diálogo entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública; estas metodologías pueden ser (mesas temáticas, blogs, chats, encuentros, “tiendas de mercado”, entre otros) las cuales deben tener en cuenta los momento del ciclo vital y la categoría de derechos. El mandatario debe establecer compromisos con organizaciones sociales y fijar fecha de publicación y divulgación del plan de mejoramiento para conocimiento y seguimiento por parte de la ciudadanía.

La ciudadanía y organizaciones deben evaluar la audiencia en formatos diseñados para tal fin. La audiencia pública participativa se diferencia de otros actos de rendición de cuentas porque tiene un momento de diálogo con los ciudadanos para escuchar e intercambiar puntos de vista de diferentes grupos y de las autoridades públicas frente a la gestión realizada.

#### **5.4 El control fiscal participativo y auditorías articuladas**

Control fiscal participativo, es el nombre de la política de participación ciudadana de la Contraloría General de la República (CGR). Mediante ésta, la Contraloría reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en el control fiscal y por ello, los involucra en ejercicios de vigilancia al manejo de los recursos públicos.

Esta política se aplica a través de los siguientes componentes:

##### **Información**

Estar informado es un deber y un derecho del ciudadano en tanto ello le permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, fundamentar cualquier acción comprometida.

Esta se refiere a divulgación en actividades públicas, audiencias públicas informativas, audiencias públicas de denuncia, lectura pública de listados de afiliados al régimen subsidiado de salud y otras actividades.

##### **Formación**

Para hacer efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana en Bogotá y las Gerencias Departamentales adelantan la estrategia de formación de la ciudadanía con acciones de sensibilización y capacitación.

Aquí se desarrollan talleres de sensibilización para el control fiscal participativo y para las organizaciones de la sociedad civil: Capacitación específica, capacitación en el área de formación básica, capacitación con énfasis sectorial, capacitación en el área de desarrollo organizativo y talleres de capacitación para la formulación de denuncias.

#### Deliberación Pública

La CGR promueve espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano, audiencias públicas deliberativas, foros sectoriales y construcción de agendas ciudadanas para el control fiscal participativo.

#### Organización

La acción organizada de los ciudadanos es la que construye tejido social, así se pasa de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas a sociedad organizada. De esta manera se amplía el alcance y el impacto del control ciudadano.

Actividades como apoyo a veedurías ciudadanas, a otras organizaciones y/o espacios ciudadanos y apoyo a instancias de gestión y seguimiento.

#### Articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil

Esta estrategia se centra en la vinculación de organizaciones de la sociedad civil tales como gremios, organizaciones académicas, ONG`s, veedurías ciudadanas, asociaciones. Se busca que estas organizaciones sean idóneas y tengan conocimiento de la entidad o del sector objeto de la auditoría para que participen con sus aportes técnicos.

Las organizaciones sociales que se vinculan suscriben con la CGR convenios de cooperación para la vigilancia de la gestión pública en los que se comprometen a trabajar bajo los principios de confidencialidad, objetividad, seriedad, responsabilidad y reserva.

#### Atención ciudadana

El ciudadano es eje fundamental para el logro de resultados positivos en la lucha contra la corrupción y una de las formas de contribuir en este propósito es denunciando en forma responsable y objetiva hechos que considere van en contra del buen uso de los recursos públicos.

Para presentar una denuncia ante la CGR, el ciudadano debe tener en cuenta que esta Entidad tiene bajo su responsabilidad el control fiscal de los bienes y fondos del orden nacional. Sobre los bienes y fondos de los departamentos o municipios, salvo en los casos en que ejerza el control excepcional, la CGR no tiene competencia.

## Referencias Bibliográficas

### Publicaciones consultadas

- FAO. (2010). *Los derechos económicos, sociales y culturales Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria*. Obtenido de [www.fao.org/home/es/](http://www.fao.org/home/es/).
- Flores Salgado, L. L. (2015). *Temas actuales de los derechos humanos de última generación*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/>
- González Alvarez, R. (s.f.). *Aproximaciones a los derechos de cuarta generación*. Obtenido de <http://www.bioetica.org/cuadernos>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2018). Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- Palacio, J. (2015). *Derecho procesal administrativo*. Librería Jurídica Sánchez. Bogotá.
- Rico, L. (2015). *practica de la contratacion estatal* . Colombia : Leyer .
- Serbal-UNESCO. (1984). *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Barcelona.

### Normatividad

#### Constitucional

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 135 No. 8, 9*.

#### Leyes

- Congreso de la República. (1991). *Ley 12*
- Congreso de Colombia . (1993). *Ley 80* .
- Congreso de Colombia . (1993). *Ley 87* .
- Congreso de Colombia . (1994). *Ley 115*.
- Congreso de Colombia . (1994). *Ley 142* .
- Congreso de Colombia . (1997). *Ley 375*.
- Congreso de Colombia . (1998). *Ley 472*.
- Congreso de Colombia . (1998). *Ley 489*.
- Congreso de Colombia . (2001). *Ley 715* .
- Congreso de Colombia . (2004). *Ley 934* .
- Congreso de Colombia . (2006). *Ley 1098*.
- Congreso de la República . (2007). *Ley 1150*.
- Congreso de la República . (2007). *Ley 1176*.
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1437* .
- Congreso de Colombia . (2011). *Ley 1450*.
- Congreso de la República. (2011 ). *Ley 1474*
- Congreso de la República . (2012). *Ley 1530*.
- Congreso de la República . (2015). *Ley 1755*.

Congreso de la República . (2015). *Ley 1757* .

### **Decretos**

Presidencia de la República de Colombia. (1999). *Decreto 1137* .

Presidencia de la República de Colombia . (2013). *Decreto 185* .

Presidencia de la República . (2015). *Decreto 1075*.

Presidencia de la República . (2015). *Decreto 1082*.

### **Sentencias**

Corte Constitucional. (2014). *Sentencia T-273*.

Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T-641*.

Corte Constitucional. (2017). *Sentencia C-518*.

### **Resoluciones**

Ministerio de Educación Nacional . (2015). *Resolución 16432* .

Ministerio de Educación Nacional . (2017). *Resolución 29452*