

*Fernando Carrillo Mírez*  
*Procurador General de la Nación*

Bogotá, 30 de julio de 2018

Señor Doctor  
**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**  
**Presidente Electo de Colombia**  
Ciudad

Apreciado Doctor Duque:

En mi condición de Procurador General de la Nación, en ejercicio de las funciones constitucionales y en especial la de proteger los derechos humanos y defender los intereses de la sociedad, con preocupación por el actual desempeño del Programa de Alimentación Escolar (PAE), considero de vital importancia que su administración le otorgue máxima prioridad al PAE y movilice los esfuerzos del Estado colombiano en procura de poner en marcha las reformas de fondo que el mismo requiere, para hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar el acceso a una educación digna y de calidad a cerca de 5 millones de niños, niñas y jóvenes.

Para el Ministerio Público este programa representa no sólo una estrategia de acceso y permanencia en el sistema educativo, sino una oportunidad única para reducir las grandes brechas sociales que persisten en nuestro país.

La Procuraduría General de la Nación se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad urgente e inaplazable de enfrentar las complejas dificultades del programa. En ejercicio de sus funciones preventiva y disciplinaria, la entidad ha podido establecer los principales problemas del PAE, resaltándose como primera preocupación, el no acceso al servicio y la deficiente calidad de los alimentos que afecta a los niños. En algunas regiones del país, aún no se ha implementado en el presente año el programa y, constantemente, se suspende su provisión, o se atiende solo parcialmente a los estudiantes.

Sin lugar a dudas otro de los aspectos más preocupante, es la falta de una adecuada financiación que garantice su funcionamiento eficaz, oportuno y de calidad; que

*Fernando Carrillo Flórez*  
*Procurador General de la Nación*

cierre las puertas a la corrupción y a todas las prácticas que atentan contra los recursos destinados a la alimentación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

A las graves dificultades en materia de recursos, se suma la falta de esquemas efectivos de supervisión y la práctica sistemática de actos corruptos en diferentes partes del país, empeñados en cartelizar el programa y saquear las partidas destinadas a la alimentación de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales, lo que impide realizar el objetivo de permanencia en el sistema escolar, en detrimento de los avances de otras estrategias de educación de gran importancia, especialmente la ampliación de la jornada única.

Como resultado del seguimiento a las entidades territoriales, además de los cerca de 200 procesos disciplinarios en curso, el Ministerio Público ha establecido que algunas de ellas están en inminente riesgo de no lograr garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar, por no disponer de recursos suficientes. Los casos más preocupantes corresponden a los de los municipios de Cúcuta y Soacha, que han tenido un aumento significativo en sus matrículas durante el último año, en razón a la llegada de estudiantes provenientes de Venezuela, afectados por la situación humanitaria por la que atraviesa el vecino país.

La ciudad de Cúcuta tiene una cobertura de 58.000 beneficiarios. Para el 2018 la matrícula experimentó un crecimiento de cerca de 6.000 nuevos beneficiarios, que corresponde tanto a niños y niñas provenientes de Venezuela, como a hijos de colombianos que retornaron al país recientemente. Actualmente el municipio solo cuenta con contrato para el operador del programa hasta el mes de agosto y requiere cerca de nueve mil millones de pesos para lograr finalizar el año sin suspender el servicio. El municipio de Soacha tiene una cobertura de 32.000 beneficiarios; en 2018 fueron matriculados mil nuevos estudiantes provenientes de Venezuela. Según lo manifestó la Secretaría de Educación municipal, la administración apenas podrá mantener el servicio de alimentación escolar hasta el mes de julio, por lo que requiere cerca de 5 mil millones para garantizar su actual cobertura.

En situación similar se encuentran los departamentos de Guaviare y Vichada, que en abril ya suspendieron el programa y, de no disponer de los recursos suficientes, tendrán que interrumpirlo nuevamente antes de que termine el calendario escolar, afectando a 27.000 estudiantes. También resulta alarmante la situación de los

*Fernando Carrillo Flórez*  
*Procurador General de la Nación*

departamentos de Chocó con 105.000 beneficiarios y Antioquia que es el departamento que tiene el mayor número de beneficiarios en el país (204.000), en los que a la fecha no se tiene claro cómo se financiará el PAE en los últimos meses del año.

Son lamentables los casos del Distrito de Cartagena y el municipio de Montería, con 89.000 y 30.000 beneficiarios priorizados, respectivamente. Estas entidades territoriales, a pesar de contar con los recursos suficientes, no han concretado la contratación del operador y, en consecuencia, a la fecha no han prestado ni un solo día del presente año, el servicio de alimentación escolar en sus instituciones educativas.

Los recursos con los que efectivamente cuentan las entidades territoriales resultan insuficientes, sumado a la falta de planeación y valoración sobre los costos reales del programa y a los problemas en materia de arquitectura y flujo financiero, lo que deriva en una deficiente prestación del servicio, con los peligros para la salud de los estudiantes beneficiarios, por los incumplimientos de los requerimientos sanitarios y de calidad de las raciones que se ofrecen.

La verificación de la Procuraduría General sobre el funcionamiento del PAE en todo el país permitió a este ente de control recopilar importante material sobre las deficiencias en la calidad, tratamiento, control de porciones y tiempo de entrega de las raciones; falta de comedores escolares o espacios adecuados para el consumo de los alimentos; carencia de un plan de saneamiento básico; ausencia de programas de limpieza, desinfección y control de plagas y abastecimiento o suministro de agua potable.

En lo que corresponde a los procesos de contratación, a pesar de los esfuerzos del Ministerio de Educación Nacional y de las entidades territoriales, se mantiene una fuerte cartelización de los operadores del PAE, así como la utilización de mecanismos e instrumentos contractuales indebidos que violan el principio de transparencia, porque se acude a contratos de apoyo o asociación, en casos en donde es evidente que se deben adelantar procesos de licitación o selección objetiva.

La Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría analizó 7.880 procesos contractuales PAE firmados desde 2013 y publicados en el Portal de Contratación Estatal -SECOP-, y encontró concentración de convenios en 27 de

*Fernando Carrillo Flórez*  
*Procurador General de la Nación*

los 32 departamentos del país, además de Bogotá, pudiéndose identificar a las fundaciones, asociaciones y sus representantes legales que más contratos han firmado en todo el país. De acuerdo a los hallazgos de esta investigación, el 79% de los contratos revisados en este periodo se adjudicaron por contratación directa y solo el 2% mediante licitación pública.

Se han observado ejecuciones imperfectas o artificiosas del servicio contratado, violando el principio de responsabilidad. Los convenios no cuentan con un adecuado esquema de supervisión y solo en muy pocos casos se contratan interventorías. Prueba de ello es que en 2018, de 95 entidades territoriales certificadas, solo 25 afirmaron contar este tipo de supervisión en sus contratos.

Por estas consideraciones, como Procurador General de la Nación exhorto al nuevo gobierno a liderar un esfuerzo conjunto con las entidades territoriales y los demás actores responsables de hacer realidad el objetivo del programa, teniendo de presente que éste no debe ser otro que la materialización efectiva del derecho a la educación y la salud de las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes; razón por la cual, presento a usted las siguientes recomendaciones:

- Avanzar progresivamente hacia la universalidad en la cobertura del PAE. Actualmente el programa tiene una cobertura cercana a los 4.7 millones de beneficiarios, que equivalen al 60% de la matrícula oficial. Si bien esto implicaría un gran esfuerzo fiscal, sería una señal contundente del Estado colombiano frente a la realización inclusiva y equitativa del derecho a la educación. En el corto plazo es necesario establecer las necesidades prioritarias de cobertura, definiendo el número de estudiantes beneficiarios que puede garantizar cada una de las entidades territoriales para todo el calendario escolar.
- Adelantar las reformas legislativas que correspondan para dotar al programa de una asignación estable y regular de fuentes de financiación, que permita plena claridad a las entidades territoriales sobre el recurso disponible para realizar oportunamente todas las gestiones de contratación de los operadores.
- Proponer las reformas legislativas que permitan la articulación entre las diferentes fuentes de financiación del programa, especialmente los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones, con el propósito de que sea posible que las entidades territoriales certificadas puedan

*Fernando Carrillo Pérez*  
*Procurador General de la Nación*

constituir efectivamente el esquema de bolsa común, tal como lo contempla la Resolución 29452 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.

- Dotar con urgencia a las instituciones educativas de mejores espacios y equipamientos para que sea posible avanzar o aumentar la proporción de las raciones servidas en sitio.
- Involucrar a las secretarías de salud de las entidades territoriales para que articuladamente con los comités de alimentación escolar y las secretarías de educación vigilen el cumplimiento de los estándares de sanidad y calidad de los alimentos, tanto preparados en sitio como industrializados, así como de la Resolución 29451 de 2017, sobre los componentes nutricionales de las raciones de acuerdo con la edad de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE).
- Continuar con la descentralización del programa, en cabeza de las entidades territoriales certificadas, pero brindando a éstas un adecuado financiamiento y acompañamiento técnico, para lo cual se requiere, de un lado fortalecer la gerencia del programa, preferiblemente con mayor presencia en los territorios y, de otro lado involucrar a otras instituciones y estrategias gubernamentales con capacidad técnica para apoyar a las entidades territoriales certificadas.
- Profundizar en el diseño de mecanismos de monitoreo y seguimiento en todos los aspectos del programa (legal, administrativo, financiero y técnico). Sería conveniente que estas actividades fueran adelantadas por interventorías externas, costo que debería ser incorporado adecuadamente a la financiación del programa.
- Definir normativamente y aplicar esquemas de contratación que garanticen la selección objetiva, estimulando la participación de entidades especializadas y con amplia experiencia, que permitan economías de escala y con la mejor calidad de raciones para los beneficiarios del PAE, como pueden ser las cajas de compensación familiar.
- Podría implementarse desde ya un Registro Único de Proveedores del PAE (RUPAE), con un sistema de evaluación y calificación. Esta medida debería ser un requisito habilitante y permitiría contar con un antecedente para conocer la trayectoria de los operadores y saber si su desempeño al operar el programa anteriormente fue óptimo o no.

*Fernando Carrillo Flórez*  
*Procurador General de la Nación*

• Aunque el Ministerio de Educación y las entidades territoriales han avanzado en lo que tiene que ver con el reporte de información, la falta de ésta sigue siendo uno de los principales obstáculos para una adecuada planeación del PAE. Es necesario que se adopten estrategias para mantener actualizado el Sistema Integrado de Matricula (SIMAT), con el fin de conocer el número real de beneficiarios, pues esta es la base para estimar el recurso que requiere cada entidad, así como un medio para el seguimiento y la evaluación de la gestión del programa.

Muy conveniente resultaría que en las actividades de empalme y transición gubernamentales, se abra en forma prioritaria un espacio para definir las acciones que a este particular sea menester adoptar por parte del Gobierno Nacional.

La Procuraduría General de la Nación continuará ejerciendo su vigilancia y acompañamiento en esta materia, que resulta de vital interés para el desarrollo de los niños y niñas de Colombia.

Cordialmente,

