

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

<b>País</b>	Colombia
<b>Ciudad</b>	Barranquilla
<b>Nombre del Estudiante</b>	Katrina Vásquez Mora Yasmin Elena Gonzalez Rueda
<b>Identificación y lugar de Expedición</b>	1.140.856.941 de Barranquilla 32.773.936 de Barranquilla
<b>Nivel de Formación del estudiante (Indique Semestre)</b>	Segundo semestre de la especialidad en derecho administrativo
<b>E-mail de Contacto</b>	<a href="mailto:katri_vasquez@hotmail.com">katri_vasquez@hotmail.com</a> <a href="mailto:yasgo30@hotmail.com">yasgo30@hotmail.com</a>
<b>Teléfonos de Contacto</b>	3008510674 3108978255
<b>Investigador Asesor</b>	Eduardo Antonio Palencia Ramos
<b>Grupo de Investigación y Línea</b>	Derecho administrativo

**TÍTULO DEL ANTEPROYECTO**

Medidas de contratación del Programa de Alimentación Escolar (P.A.E) en Barranquilla periodo 2016-2019

**INTRODUCCIÓN**

El anteproyecto hace referencia a la temática de la forma en la cual el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla adoptó medidas para el desarrollo del programa escolar en las vigencias de la anterior administración 2016-2019.

Es un programa creado por el Estado con el objetivo principal de disminuir la tasa de deserción escolar, generando hábitos de alimentación saludable, contribuyendo al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje, a través del suministro de un complemento alimentario a niñas, niños y adolescentes focalizados en el área rural y urbana, registrados en el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) como estudiantes oficiales de las instituciones educativas públicas, priorizando la población en condiciones de vulnerabilidad y estados especiales, teniendo como organismo central responsable al Ministerio de educación.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Los objetivos del Programa se vincularon con el sistema educativo, teniéndolo como una herramienta para contribuir a incrementar el número de niños matriculados, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares, garantizando el derecho a la educación y una alimentación saludable.

Dicho programa especial está cimentado en el marco del Estado Social de Derecho, donde se establecen prerrogativas señaladas en la Carta Política de 1991, con la tutela efectiva de los mismos. Por tanto, los derechos fundamentales en Colombia, no solo se circunscriben a lo formal, sino que se deben materializar, por lo que todas las actuaciones deben apuntar a ello. Ahora bien, la educación en Colombia se encuentra establecida como derecho fundamental, para lo cual se garantiza el acceso a la misma desde la gratuidad, lo que implica el no cobro de gastos de matrícula o pensiones mensuales u algún otro cobro periódico de otrora, sin embargo esto no parece ser suficiente, al existir aún amplias brechas entre la población escolar, dadas otro número de variables que influyen en el acceso al derecho fundamental a la educación, siendo el caso de la alimentación de los educandos por cuanto dicho factor se puede constituir en una barrera para el acceso a la educación.

Es así como a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para todos, el Gobierno Nacional trasladó del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar al Ministerio de Educación Nacional la facultad para orientar, ejecutar y articular el Programa de Alimentación Escolar PAE” (Departamento Nacional de Planeación, 2011), el cual debe ser implementado en todo el territorio Nacional a partir de unos lineamientos técnicos que deben ser aplicados para finalmente garantizar la cobertura y permanencia de la población estudiantil.

Según las directrices de la Agencia Colombia Compra Eficiente, las entidades estatales son autónomas para estructurar sus Procesos de Contratación y para definir la modalidad de selección del contratista. Para la selección del operador del PAE, la entidad estatal contratante debe tener en cuenta que éste objeto contractual al no contar con un procedimiento especial, puede ser contratado por Licitación Pública. La entidad estatal también puede contratar al operador del PAE por las modalidades de selección de Selección Abreviada o Mínima Cuantía, dependiendo de la cuantía del proceso de contratación.

La contratación para este programa debe cumplir con los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación en el cual se establecen entre otros aspectos:

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

- Fijación de estudios previos con determinación de análisis y valoración de los riesgos, estudio de mercado con base al mercado respectivo y los datos del Sistema de Información de Precios SIPSA –DANE, Bases de consulta del mercado laboral, para efectos de analizar el contexto del mercado del bien y/o servicio, la se deberá hacer consulta de la página <http://www.contratos.gov.co>, Agronet, Ministerio de Agricultura o FAO, se deberá identificar modalidad de selección, objeto, cantidades, menú, cláusulas exorbitantes, garantías exigidas, formas y tiempos de entrega de los complementos alimentarios con la contratación (administración, logística, servicios complementarios). Se deberá tener en cuenta las variables que puedan incidir en el valor del servicio de la operación, con base al entorno donde se realiza la contratación. La necesidad de contratación debe ser clara, concreta, realista, cuantificada y delimitada.

Los documentos precontractuales se justificaran con base los proyectos de inversión del Banco de Programas y Proyectos de inversión de la respectiva entidad territorial.

Según informe de la ONU (2016) los Programas de Alimentación Escolar (PAE), constituyen uno de los pilares fundamentales de la lucha contra el hambre, la desnutrición, y la malnutrición. En los últimos años el papel de los PAE como una parte integral en el sistema de protección social para apoyar a las familias y niños más vulnerados, teniendo como principal objetivo, permitir la permanencia de los estudiantes en el sistema escolar y aportar, durante esa jornada escolar, macronutrientes (carbohidratos, proteínas y grasas) y micronutrientes (zinc, hierro, vitamina A y calcio), fomentando estilos de vida saludable.; sin embargo, el gobierno a lo largo de los años ha trasladado a diferentes entidades responsabilidades para garantizar las coberturas nacionales universales.

Es así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: señala en su artículo 10 Num. 10º <<Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna, por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social...>. De igual forma, en la Convención de los Derechos del Niño, se establece que los Estados Partes deberán asegurar la prestación de servicios sanitarios que permitan “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente” (Organización de las Naciones Unidas, 1989).

En efecto, las administraciones públicas tienen que encontrar un equilibrio adecuado entre los objetivos de garantizar la transparencia, ofrecer una igualdad de oportunidades a los proponentes y otros aspectos, sobre todo la eficacia. El impulso de la transparencia deberá, por tanto, tender en aumentar esa transparencia en aquello que permita un control suficiente de la corrupción. Si el nivel de transparencia se define de forma adecuada, las ventajas superarán al coste, en especial, al comparar el coste inicial de la transparencia con las posibles consecuencias negativas de la corrupción para el uso de los fondos públicos relacionados con la contratación y, posiblemente, para la confianza de la sociedad civil. (Organización de las Naciones Unidas, 2002).

Es así como la finalidad de la Ley 1474 de 2011 se traduce en la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y la transparencia para evitar la corrupción, dicha ley fue motivada por las nefastas consecuencias de la corrupción administrativa y las orientaciones fijadas en el Documento Conpes No. 3186 de 2002 y fijadas en la Ley Modelo para la Contratación Pública (UNCITRAL), la cual estableció la figura del precio como una alternativa frente a otras consideraciones técnicas y de calidad, las cuales sin embargo no generan mucho consenso en la ponderación de los mismos, debido a la falta de preparación de muchas entidades en la forma de determinar la calidad de los bienes y servicios a adquirir.

Para el desarrollo del anteproyecto se tienen en cuenta los parámetros establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, utilizando la técnica de recolección de información de información documentada en páginas web oficiales de la Contraloría General de la República, Ministerio de Educación Nacional, doctrina relacionada, artículos de investigación jurídica, informes de prensa. Se señalan los fundamentos jurídicos de protección jurídica internacional de la ONU, OEA y nacional en Colombia en la Constitucional, Leyes aplicables a los niños, como garantía del Estado Social de Derecho.

Se realiza además, un análisis de la contratación administrativa en Colombia, la estructuración de la afectación de derechos de los niños por irregularidades en la contratación del programa de alimentación escolar, delimitado en el departamento del Atlántico, para lo cual se analiza información reportada por la Contraloría General de la república quien detectó irregularidades que se erigieron en hallazgos con

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

connotación fiscal, disciplinaria y penal frente gestores fiscales y particulares que contrataron con el Estado, estos son contratistas que resultaron beneficiados de dicha contratación irregular que afectó los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad.

El modelo para alimentar a los niños, conocido como la división de responsabilidad, los padres son responsables de decidir qué servir, cuándo servirlo y dónde hacerlo, recomendando servir las comidas y refrigerios en la mesa. Los niños son responsables de decidir qué y cuánto comer. Se debe propender por la variedad de comida sana de dónde escoger. - Responsabilidad de la familia; - Responsabilidad de los niños, niñas y adolescentes; - Responsabilidad de la Institución Educativa con respecto al Comedor Escolar.

Frente a este programa se requiere la contratación eficaz, efectiva y eficiente para los niñas y niños que tiene derechos preferenciales; por ello la Contratación Estatal es un tema de mucha importancia en el ordenamiento jurídico Colombiano, porque se relaciona directamente con los intereses de la sociedad y porque; desafortunadamente, ha sido titular de los principales medios de comunicación nacional e internacional, por la corrupción que en el desarrollo de estos procesos se ha presentado.

En este sentido, Figueroa y Suoza (2005) señalan que la concepción de la alimentación escolar como derecho es esencial para que el programa pueda ser transformado, si no, éste continuará siendo apenas un mecanismo para saciar el hambre de los niños. La merienda, en cuanto propuesta para suplir carencias, no considera aspectos fundamentales como los hábitos alimentarios, el incentivo a la producción agrícola, la necesidad de sistemas adecuados de almacenamiento y distribución de alimentos, la necesidad de seguridad alimentaria; y constituye un elemento artificial y extraño a la escuela, en lugar de ser incluidas en las demás actividades educacionales y vinculada a la familia y a la comunidad.

Es importante señalar que en virtud a lo establecido en la Ley 1098 de 2006 se generan importantes modificaciones en la exigencia de derechos y a su vez obligaciones de múltiples sectores sociales e institucionales que propendan por la defensa de los derechos de los menores, es así como ahora no es posible endilgar solo la responsabilidad de la educación en los docentes sino en la familia, en los padres, familiares que velen por la protección efectiva de los derechos de los menores, pues cada vez son mayores los índices de violencia contra éstos, siendo este país uno de los más altos en índices de violencia, no es posible que se siga afectando la familia y en particular a los niños y niñas en Colombia.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Es por ello, que frente a lo anterior debe indicarse que la institucionalidad pública debe también ser garante de los derechos de éstos, por medio de acciones positivas, generando todo un cumulo de beneficios a éstos y a su núcleo familiar con empleo digno, salud, educación, recreación; es triste ver como en Barranquilla existan pocos espacios de recreación pública, a los que afortunadamente ya se están generando y visionando por parte de la burgomaestre distrital, quien le está apostando precisamente a esto, pues una familia unida disfrutando en un parque o en centro comercial disminuye ostensiblemente los índices de violencia, en particular la violencia intrafamiliar, pues en la costa se ha mantenido la tendencia del padre de familia que sale un fin de semana y regresa e domingo en la noche o el lunes con guayabo sin dinero y luego pelea con su esposa o compañera permanente y a su vez lo dirige a los menores quienes son los más afectados con toda esta violencia, lo que genera traumas que afectan su desarrollo psicológico y cognoscitivo, lo cual influirá en su actuar cuando adulto, es por esto que es deber de las instituciones generar ambientes de vida saludables y que generen espacios libres de esparcimiento y salud.

**PLANTEAMIENTO Y FORMULACION DEL PROBLEMA**

Frente a este programa de alimentación escolar se requiere la contratación eficaz, efectiva y eficiente para los niñas y niños que tiene derechos preferenciales; por ello la Contratación Estatal es un tema de mucha importancia en el ordenamiento jurídico Colombiano, porque se relaciona directamente con los intereses de la sociedad y porque; desafortunadamente, ha sido titular de los principales medios de comunicación nacional e internacional, por la corrupción que en el desarrollo de estos procesos se ha presentado.

Por ello, a través de la contratación pública se logra satisfacer los cometidos estatales y se alcanza la materialización de los objetivos socioeconómicos de la administración, representando más del 15% del PIB en Colombia (OCDE) lo que lleva a concluir que cualquier medida que impacte tal volumen de recursos, sin duda tendrá una significación mayor en el contexto no solo de la administración pública, sino en el terreno de lo económico. Se encuentra estrechamente ligada con la realización de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos (Martínez, 2014).

Por consiguiente, en la contratación administrativa se debe reflejar la modernización del Estado Colombia en el cumplimiento de los fines fijados constitucionalmente con criterios austeros orientado a un sistema de

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

evaluación de gestión y resultados; utilización del presupuesto como instrumento de gestión, que permitan una mejor calidad del servicio al ciudadano y participación de la sociedad civil, a través de los mecanismos de participación ciudadana, es por ello que se expidió la Ley 1712 de 2014 con el fin de acercar el Estado al ciudadano.

En un Estado Social de Derecho como el colombiano, la contratación estatal está encaminada a suplir el interés general, ya que el contrato estatal se convierte en un instrumento jurídico por medio del cual el Estado se vale para cumplir sus finalidades, forjar como efectivos los deberes públicos, garantizar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares quienes le corresponde ejecutar, a nombre de la administración las lides encomendadas.

En aras del interés general, el legislador está llamado a regular el régimen de la contratación administrativa, a fijar las actuaciones de la administración, la de sus servidores que la representa y de los contratistas a respetar y cumplir con los fines del Estado, pues en la red de corrupción “los contratistas de la peor avaricia que no tienen escrúpulos a la hora de dejar a cientos de miles de niños sin alimentos con tal de llenar sus bolsillos de billetes y la deficiencia de un Estado que en 80 años no ha logrado tener una infraestructura clara y un modo de operar que permita salvaguardar de los corruptos la comida de los niños y niñas” (Revista Semana, 2018).

Es por ello, que del desarrollo eficaz, eficiente del proceso contractual, donde se establezcan de obligaciones y se plantee como fundamento primordial el principio de transparencia, del cual emerge toda la estructura de la contratación estatal, en este se funda todo, es así como los vacíos legales, son llenados por este principio, conjugado con los demás principios legales como publicidad, legalidad, se permitirá la satisfacción de las necesidades de la población; es por ello, que se establecen como obligaciones del contratista entregar en forma oportuna y acorde a los componentes nutricionales, de calidad en buen estado los alimentos a la población infantil beneficiaria del Programa de Alimentación Escolar.

Así mismo, la contratación administrativa constituye la herramienta por la cual se adquieren bienes y servicios por parte de las administraciones públicas, las cuales deben tener en cuenta los principios de la contratación y los procedimientos normativos e internos para lograr los cometidos estatales, los cuales se enmarcan en la garantía del Estado Social de Derecho de brindar garantías al ciudadano en un sistema practica

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

de entradas y salidas, donde el ciudadano espera del gobierno acciones de positivas que le permitan la satisfacción de sus necesidades.

Aunado a lo anterior, es interesante conocer la manera cómo pueden afectarse derechos fundamentales a la población especial de los menores, los cuales con base al principio de corresponsabilidad, se deben generar garantías de cumplimiento de sus derechos, como la prevención de situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración y su restablecimiento, el cual debe realizarse con la concurrencia de acciones por parte del Estado, la familia y la sociedad desde sus competencias específicas.

Es preocupante saber que en todo el país se han presentado inconvenientes con los operadores privados de este programa de alimentación escolar, muchos de éstos que no cumplían siquiera con los requisitos técnicos para ello, se contrataba incluso con tiendas, ferreterías, lo cual generó afectación a la población infantil usuaria, conllevando a la configuración de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República en los informes de auditoría en las vigencias 2014-2018.

En licitaciones realizadas se ha visto cómo “los pliegos de condiciones se ajustan en muchos casos a las condiciones particulares de determinados contratistas, denominadas zonas oscuras, las cuales son “vulnerables a la mala gestión y, posiblemente, a la corrupción debido a la restricción de la competencia. Sin embargo, es importante resaltar que la limitada competencia no requiere necesariamente menos transparencia” (ONU, 2002). De igual manera, “los factores estratégicos que se identifican corresponden a la capacidad del operador; el control, monitoreo y seguimiento gubernamental activo; la diversidad de los menús y su esfuerzo por hacerla más sabrosa; así como su peso y valoración dentro del conjunto de los gastos familiares” (Velasco y otros, 2019, p. 781).

Es así como señaló este ente de control nacional, que “los lineamientos técnicos-administrativos del Ministerio de Educación establecidos en la Resolución No. 16432 de 2015, no fueron cumplidos en su totalidad por el operador del programa, toda vez que se evidencia, en las visitas de supervisión e inspección realizadas, incumplimientos relacionados con el medio de transporte y del menú establecido” (Contraloría General de la República, 2016, p. 12).

Otra irregularidad frecuente en los procesos de licitación es la existencia de monopolios de contratistas; estos contratistas son considerados como los únicos capaces de ofrecer productos o servicios al Estado,

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

obteniendo una posición dominante que restringe la libre competencia en el mercado contractual. De igual forma, existen acuerdos entre proponentes en el que se determina por escogencia entre éstos de la persona natural o jurídica que se presentará en el proceso de selección.

Muchas veces los proponentes buscan la realización de cambios a los términos contractuales a pesar de no existir suficiente justificación, con el único fin de lograr un incremento en el valor del contrato, conminando a las entidades a utilizar la figura de la adición al contrato que permite hacer ajustes del presupuesto hasta por un 50% del valor original del contrato y que, además, las renegociaciones y adiciones a los contratos no están sujetas a las mismas exigencias del contrato principal, generándose una violación a los principios de publicidad, transparencia, competencia y selección objetiva.

De igual manera, se ha evidenciado la falta de aplicación de los principios de contratación, la inexistencia de un régimen especial, son los que grandes generadores del saqueo al presupuesto destinado a la ejecución del PAE, convirtiéndolo en el principal botín de las mafias de corrupción, politiquería y contratación ilegal por parte de las entidades territoriales del país.

Además, la autonomía en el manejo de los recursos, la asignación presupuestal que proviene de varias entidades, dificulta la interventoría del destino que sufren estos y la implementación operacional del programa. Aunado a ello, la falta de directrices específicas que indiquen la modalidad de contratación que deben ejecutar los entes territoriales, dejan la vía libre a una selección de entidades que no garantizan la calidad ni eficiencia de la implementación del contrato, como también la facilidad de realizar acuerdos ilícitos entre las partes, saqueando el presupuesto del programa, generando grandes cifras de corrupción.

Incluso se ha llegado a conocer que los operadores que son seleccionados deben pagar un porcentaje del contrato al funcionario público que se los otorga para mantener el vínculo contractual, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, abuso de función pública y peculado por apropiación en favor de terceros.

A pesar de que las irregularidades en ese programa –manejado por el Ministerio de Educación y los entes territoriales– se identificaron desde hace más de dos años y medio, ni el Gobierno ni las autoridades locales han evitado la fuga de esos recursos claves para la alimentación de los menores, donde hasta hace poco, muchos colegios del municipio del Atlántico no habían recibido estos beneficios, como el caso del municipio

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

de Puerto Colombia, donde el secretario de educación municipal, le tocó con dinero del municipio, resolver la alimentación de decenas de niñas y niños, mientras que la gobernación no aportaba lo correspondiente.

Según se ha podido conocer, la Procuraduría General de la Nación continúa con la investigación para establecer responsables de las presuntas irregularidades en el Atlántico, en la contratación del Plan de Alimentación Escolar (PAE) y la falta de entrega de alimentos a los estudiantes. Es de indicar que en algunos colegios se hicieron entrega de alimentos del año pasado, que no habían entregado completamente.

En el Atlántico, la Fiscalía General de la Nación, evidenció que el contrato no cumplió con la totalidad de lo pactado ni en las fechas acordadas. Además, encontró que en muchos casos no se entregaron alimentos, hubo duplicidad de nóminas y sobrecostos en el transporte.

Esta iniciativa, de cual depende muchos niños del Atlántico, se ha salpicado por escandalosos casos de corrupción y malos manejos administrativos en los últimos años donde se revela una serie de inconsistencia que presenta actualmente el programa, donde detectaron irregularidades en contratación y cifras de facturación en los cuales existen deficiencia en los mecanismos de seguimiento y control, según las raciones y número de niños en etapa escolar vinculados al proyecto, desde la ineficiencia del uso de recursos, hasta los problemas de transparencia, fallas del servicio y la falta de seguimiento del impacto del programa.

Con el reto de acelerar el desarrollo basado en la educación, hoy se entregan el conjunto de medidas que, desde el incremento, la optimización de los recursos, la transparencia, la cobertura, la calidad y la focalización bajo criterios técnicos que beneficiarán a los estudiantes de las instituciones educativas oficiales en todo el país.

En informe periodístico en el Diario el Tiempo (2017) se demostró la calificación deficiente la prestación de este servicio clave para los más pobres. Son enfáticos en manifestar que, no obstante, la alimentación para los niños más pobres que están estudiando se viene entregando desde 1936, el gobierno no ha logrado encontrar una estrategia para que este programa sea eficiente.

En medio de las denuncias, el MEN (2019) ha reconocido que uno de los riesgos de este programa es que los contratistas no entreguen las raciones indicadas ni completas, no existe un modelo o esquema de supervisión o interventoría a los operadores que ejecutan los programas en cada territorio.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

De igual forma, el ente de control nacional en la Auditoria realizada en 2017, identificó irregularidades por 62.488 millones de pesos en las auditorías de 2016 y evidenció que más de 32,7 millones de raciones no fueron entregadas a los niños y niñas en una muestra de solo 21 entidades territoriales (Contraloría General de la Republica, 2018, p. 74). Así mismo, se identificaron múltiples deficiencias frente al seguimiento y control sobre las raciones entregadas y facturadas a los niños beneficiarios de este programa, así mismo se evidenciaron grandes falencias en la supervisión y/o intervinientes de los contratos.

En boletín de prensa de la CGR (2017) este ente de control indicó que durante la vigencia 2016, no se garantizaron con oportunidad y continuidad los recursos para la cofinanciación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE, lo que afectó el giro de las transferencias a los municipios, así como los procesos de planeación y contratación, generando inoportunidad e ineficiencia en la prestación del servicio a sus beneficiarios.

De esta situación, la Fiscalía por su parte capturó a 93 personas en 12 departamentos y ya imputó cargos a 57 personas, en departamentos como La Guajira, Atlántico, Chocó, Amazonas, Magdalena, Huila y Bolívar, entre los que se encuentran ex secretarios de despacho.

Con base a estos hechos puede indicarse que se infringió el principio de planeación, el cual se refleja de mejor forma cuando se desarrollan procesos contractuales sin fijación de criterios como el desarrollo de especificaciones técnicas claras y estrictas como las fichas técnicas, las cuales reflejan el esfuerzo técnico de las entidades públicas, las cuales deben establecer “pautas reales de estudio de mercado que garanticen precios reales y justos, que permita garantizar (...) la libertad de concurrencia, evitar la creación de oligopolios y generar un mayor bienestar de la sociedad y los individuos.” (Ramírez, 2014, p. 227).

Sin lugar a dudas, con el desarrollo de reglas claras en la contratación se garantiza el principio de pluralidad de los oferentes, quienes tendrán la libertad de proposición con base a estudios de mercado previamente fijados, respetando a los demás proponentes, colaborando con la administración para el logro efectivo de los fines del Estado, en particular en satisfacer el interés general, por encima de cualquier consideración subjetiva, “en el cual se determinó que los bienes y servicios a adquirir por el Estado los suministra el mercado (...) y se estableció que existe una gran variedad de pluralidad de oferentes que garantice una puja de los proponentes por quedarse con el contrato.” (Consejo de Estado, 2012, Sentencia de 14 de febrero).

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Muchas veces se ha evidenciado que muchos proponentes para quedarse con el contrato ofertan en precio irrisorios, para después una vez adjudicados llevar elementos de mala calidad o productos de mala calidad, los cuales con los logos de las marcas reconocidos se los pegan a productos de segunda calidad o le colocan una marquilla diferente a su vencimiento, lo cual obviamente va a generar problemas en la utilización de los mismos y por ende generará afectación patrimonial a las entidades públicas y en la salud de los consumidores, quienes deberán dirimir el litigio a través de los medios fijados y acordados en el contrato y si es del caso logren recuperar lo invertido después de cierto tiempo o utilizar lo más fácil que es hacer nuevos procesos de contratación implicando nuevos recursos o a través de los traslados presupuestales llenar al vacío de esta actitud irresponsable de un proponente que cotizó con menores valores, afectando la calidad de los bienes a suministrar o servicios a proveer.

Esto también evidencia una multiplicidad de figuras previas al desarrollo de las etapa contractual, en la cual los proponentes hacen acuerdos para quedarse unos con determinados procesos y repartirse los mismos, de acuerdo a las fortalezas de cada uno, por ejemplo antes de las subasta inversas logran romper el principio de igualdad entre los proponentes, y lo que terminan es generando un sin sabor en la administración pública, pues a través de alianzas logran atacar o ser dóciles frente a otros, siempre y cuando logren quedarse con todo, a espaldas de las administraciones, la cual le afectan la buena fe.

De igual manera, se desprende de la anterior situación que hubo violación del principio de transparencia, el cual busca la imparcialidad, la igualdad de oportunidades, la publicidad, el debido proceso y la selección objetiva de los contratistas. Este principio tiene su desarrollo en la Ley 80 (arts. 23 y 24 con las modificaciones de la ley 1150 art.2) y el reglamento. Se materializa de diversas formas conocidas en los procesos de licitación, selección abreviada y concurso de mérito. En efecto, “la transparencia, persigue la garantía que en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar.” (Consejo de Estado, 2007).

Este principio permite edificar el cimiento de la confianza de los proponentes y de la sociedad civil que es necesario para afianzar una gestión pública eficaz y eficiente. El desafío consiste en definir un nivel de

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

transparencia que permita asegurar un trato igual de los proponentes con el consecuente desarrollo del principio de integridad en la contratación pública y la generación de posibles consecuencias negativas de la corrupción para el uso de los fondos públicos relacionados con la contratación y, posiblemente, para la confianza de la sociedad civil.

Si el nivel de transparencia se define de forma adecuada, “las ventajas superarán al coste, en especial, al comparar el coste inicial de la transparencia con las posibles consecuencias negativas de la corrupción para el uso de los fondos públicos relacionados con la contratación y, posiblemente, para la confianza de la sociedad civil” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 21).

El desconocimiento del principio de transparencia está expresamente prohibido en el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual, “las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

(Congreso de la Republica, 1993, Ley 80).

Implica este principio la forma de generar austeridad en el gasto para el desarrollo de actividades contractuales, por lo tanto en el establecimiento de este principio las administraciones tienen la obligación de responder oportunamente las peticiones presentadas; prohibición de exigir sellos, autenticaciones, documentos originales y autenticados, reconocimiento de firmas y traducciones oficiales no exigidas expresamente en la ley.

De igual manera implica la obligación de toda entidad estatal de contar con la respectiva partida o disponibilidad presupuestal para suscribir el contrato y cancelar las obligaciones inherentes al mismo. A través de este principio se “propende por una administración eficaz y eficiente de la contratación pública, es decir, de una parte, con las reglas establecidas en esta norma inspirada en el principio de economía se busca obtener los fines de la contratación (eficacia).” (Consejo de Estado, 2007, Sentencia de 3 de diciembre).

A través de este principio se busca que la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad.” (Congreso de la República, 2011, Ley 1437). Pretende la eliminación de trámites y formalidades innecesarias que no estén estipuladas en normas jurídicas. Al efecto, la administración está en la obligación de verificar la

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

disponibilidad presupuestal requerida para amparar los compromisos que surgen de la relación contractual, además de contar con los estudios de viabilidad y pliegos de condiciones. Este principio está consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

A su vez, se afectó en dicha contratación el principio de responsabilidad, el cual constituye la forma más directa derivada de la imperiosa necesidad de dar cumplimiento a las normas de contratación pública, implicando mayor responsabilidad para cada una de las partes, es así como los contratistas serán responsables civil y penalmente, por acción u omisión en su actuación contractual. Impone este principio al servidor público, la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato. “En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos” (Congreso de la República, 2011, Ley 1437, art. 3° numeral 7°). Por medio de este principio en el desarrollo de la relación contractual debe existir un equilibrio consistente en el mantenimiento de las condiciones económicas y financieras al momento de proponer o contratar, es decir que al contratista se le deben mantener las condiciones bajo las cuales presentó la oferta.

De igual manera, se afectó el principio de selección objetiva, el cual establece que la selección de las ofertas presentadas en un proceso de adquisición de bienes o prestación de servicios deberá realizarse con base en la ponderación de los factores o criterios de selección establecidos en los documentos del proceso contractual, éstos que fijan las pautas al Comité evaluador del proceso para su aplicación al momento de la evaluación de ofertas; en efecto el artículo 29 de la Ley 80 de 1993 establece que es objetiva la selección en el cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general cualquier clase de modificación subjetiva. Por lo que cada una de las características particulares del proceso debe obedecer a la ley, y por consiguiente a los intereses de la administración, en la protección de los recursos.

Frente a esta situación es necesaria la realización de esquemas de contratación competitiva, con políticas públicas centrada en personas, afianzando las medidas de tratamiento de riesgos, en especial de corrupción, exigiendo a idoneidad en los procesos de contratación, realizando seguimiento y control respectivos a los

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

procesos de contratación, en especial en este programa de sensible en el cual la población son la población infantil, la cual tiene una connotación especial de protección jurídica.

Con base a esta problemática, se puede proponer la adopción de esquemas de contratación competitiva que reconozcan las diferencias entre las ciudades grandes y pequeñas, los departamentos, así como los programas para ruralidad y grupos étnicos.

Se debe enfatizar en la capacitación y acompañamiento al talento humano, las cuales se enfocarán en los mecanismos para adelantar procesos de contratación con mayor pluralidad de oferentes, las medidas para identificar y enfrentar fenómenos como carteles o prácticas de colusión, así como los mecanismos para contratar a precios de mercado y cumpliendo estándares para la prestación del servicio en mejores condiciones de calidad y oportunidad. Los entes de control como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Superintendencia de Industria y Comercio, su compromiso es esencial para acompañar este proceso, realizar los controles a su cargo y aplicar sanciones ejemplares a los proveedores incumplidos o corruptos.

Este nuevo modelo incluirá la ampliación del servicio de alimentación para la primera infancia, con el ánimo de garantizar una atención integral a los niños de este nivel educativo. También incorporará un modelo de asistencia técnica a cargo del Ministerio de Educación Nacional y dirigido a las entidades territoriales, para fortalecer la operación del programa, que tenga en cuenta elementos de costo – eficiencia y que sea de naturaleza integral.

A su vez, se debe estudiar la posibilidad de estandarizar los factores de evaluación. Existe mucha discrecionalidad en este aspecto. Es necesario que se fijen, a nivel legal, unos parámetros de evaluación estándar en todas las entidades públicas en el cual el precio no constituya el único factor de evaluación; esto debido a que existen múltiples elementos y servicios que necesariamente por baratos son los mejores; es así donde se demuestra la célebre frase que lo barato sale caro.

Es así que es necesario el establecimiento de requisitos (Jurídicos, Financieros, Técnicos) claros, consistentes y coherentes en todos los procesos de selección de contratistas; es decir, todos participan bajo las mismas reglas de juego para cualquier proceso al que se presenten. En este punto es necesaria la estandarización de criterios habilitantes y financieros con base en determinados parámetros indicados en el

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

registro único de proponentes (RUP), y la experiencia probable y calificada, así como los factores de evaluación, elementos que contrarresten la amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos para estructurar los pliegos de condiciones, que termina convirtiéndose en arbitrariedad.

Con base a lo planteado como problemática se hace necesario hacer la siguiente:

**PREGUNTA PROBLEMA**

¿Cuáles son las medidas adoptadas por la administración de Barranquilla para el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar 2016-2019?

**JUSTIFICACIÓN**

El interés que despierta la investigación se centra en conocer las directrices nacionales generadas por el Ministerio de Educación Nacional, estableciendo si las mismas fueron objeto de adopción y cumplimiento por la Alcaldía Distrital de Barranquilla en el periodo 2016-2019, lo cual sin duda implica de gran importancia académica, además permite enfatizar en la relevancia del derecho a la educación, determinando las medidas implementadas por el Estado colombiano especialmente en el Distrito de Barranquilla, para garantizar precisamente el acceso a ese derecho fundamental que contribuye al desarrollo de los seres humanos e inclusive al progreso del mismo Estado.

Aunado a ello, el tema a tratar se considera pertinente, en atención a las múltiples situaciones acaecidas en el territorio colombiano frente a la contratación al Programa de Alimentación Escolar, implementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el cual se han dado a conocer irregularidades en el proceso de ejecución de dicho mecanismo; siendo entonces un tema de impacto dado que los primeros beneficiarios de dicho programa son los niños, niñas y adolescentes, quienes a la luz de la Constitución Nacional revisten de una protección especial que debe ser brindada por parte del Estado.

De igual forma, se estima que al dar respuesta a los objetivos que se plantearán en la presente investigación, se podrán identificar los factores que impiden la correcta aplicación de las medidas adoptadas para el acceso y permanencia al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, cabe resaltar que el tema en cuestión posiblemente pueda ser extendido a nuevas medidas de contratación en el programa de alimentación escolar que garanticen de manera efectiva el derecho fundamental a la educación como pilar para

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

el desarrollo humano y el progreso del Estado y concretamente el Distrito de Barranquilla (Atlántico), brindando quizás elementos que puedan aportar grandes cambios en la Sociedad.

Se puede evidenciar que existen normas jurídicas nacionales e internacionales que protejan los derechos de los infantes y establecen un carácter prevalente de protección a los mismos, por encima de muchos derechos de otras personas, con base a las condiciones de inferioridad y vulnerabilidad de los mismos.

Con base a estos fundamentos en la Constitución Política se establece en su artículo 44 como derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado 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, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos (...); generando el principio de corresponsabilidad que implica el otorgamiento de garantías de cumplimiento de los derechos, como la prevención de situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración y su restablecimiento, el cual debe realizarse con la concurrencia de acciones por parte del Estado, la familia y la sociedad desde sus competencias específicas.

Es importante señalar que en virtud a lo establecido en la Ley 1098 de 2006 se generan importantes modificaciones en la exigencia de derechos y a su vez obligaciones de múltiples sectores sociales e institucionales que propendan por la defensa de los derechos de los menores, es así como ahora no es posible endilgar solo la responsabilidad de la educación en los docentes sino en la familia, en los padres, familiares que velen por la protección efectiva de los derechos de los menores, pues cada vez son mayores los índices de violencia contra éstos, siendo este país uno de los más altos en índices de violencia, no es posible que se siga afectando la familia y en particular a los niños y niñas en Colombia.

Por ello, la institucionalidad pública debe también ser garante de los derechos de éstos, por medio de acciones positivas, generando todo un cumulo de beneficios a éstos y a su núcleo familiar con empleo digno, salud, educación, recreación; es triste ver como en Barranquilla existan pocos espacios de recreación pública, a los que afortunadamente ya se están generando y visionando por parte de la burgomaestre distrital, quien le está apostando precisamente a esto, pues una familia unida disfrutando en un parque o en centro comercial disminuye ostensiblemente los índices de violencia, en particular la violencia intrafamiliar, pues en la costa se

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

ha mantenido la tendencia del padre de familia que sale un fin de semana y regresa e domingo en la noche o el lunes con guayabo sin dinero y luego pelea con su esposa o compañera permanente y a su vez lo dirige a los menores quienes son los más afectados con toda esta violencia, lo que genera traumas que afectan su desarrollo psicológico y cognoscitivo, lo cual influirá en su actuar cuando adulto, es por esto que es deber de las instituciones generar ambientes de vida saludables y que generen espacios libres de esparcimiento y salud.

De igual manera, la Ley 1176 de 2007 señala en su artículo 16 que el programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. 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.

Siendo ello así, es deber de las administraciones públicas buscar la manera de generar garantías de equidad en la población infantil, siendo enfocado el desarrollo de este principio hacia el logro de la justicia hacia las niñas y los niños, fomentando el goce efectivo de las mismas oportunidades y condiciones para el ejercicio de los derechos independientemente de su condición social, su raza, sexo o edad. En efecto, el reconocimiento de los derechos de los menores debe hacerse sin ningún tipo de distinción, lo cual exige la aplicación de los postulados constitucionales y legales necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos.

Por lo anterior, dicha investigación puede servir de fuente de consulta para cualquier persona quiera conocer más a fondo la contratación del programa de alimentación escolar en el Distrito de Barranquilla (Atlántico) en el periodo 2016-2019.

**OBJETIVO GENERAL**

Comprobar las medidas de contratación del Programa de Alimentación Escolar (P.A.E) en Barranquilla periodo 2016-2019.

**OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Identificar los parámetros definidos por el Gobierno Nacional para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

- Analizar los resultados de auditoria desplegadas por la Contraloria General de la República en la ciudad de Barranquilla periodo 2016-2019.
- Evaluar la importancia del control y seguimiento al programa de alimentación escolar como garante de los derechos de los niños (as).

**ANTECEDENTES**

Como antecedentes investigativos se encuentran Pilar, Montoya y Montoya (2011) en el estudio de caso denominado “La gestión de la alimentación escolar en Santiago de Cali y Bogotá D.C., según la Revista de Salud Pública Journal of Public Health” realizaron un artículo con enfoque cualitativo, en el cual enfatizan el papel del Estado ante la problemática del hambre y su gestión para combatirla enfocándose en dos de sus ciudades principales como son Bogotá y Santiago de Cali; resaltándose una de las problemáticas que el PAE presenta relacionado con lo ofrecido vs lo suministrado, el cual muchas veces coincide; como por ejemplo, que la Bienestaria, la fruta entera se estaban ofreciendo, que el suministro de leche solo se hacia 1 o 2 veces por semana y en los días que no se daba se reemplazaba por proteína de bajo valor biológico, identificaron además regulares prácticas de manipulación de alimentos y condiciones locativas para su preparación, así como carencia de un espacio físico exclusivo para el consumo, y los estudiantes consumían sus alimentos de pie o sentados en el suelo, entre otros. Como resultados de la investigación los autores indican, que en relación a la gestión, lo presentado deja ver que no en todos los casos se da. Así, no en todas las entidades territoriales existe una visualización de la seguridad alimentaria y nutricional de la población como un escenario futuro y se realizan los ajustes en pro del mismo. De esta forma consideran los autores y es importante lo desarrollado por ellos en establecer que el Estado Colombiano no ha garantizado que para toda su población se esté implementando una estrategia sistemática y articulada que conduzca a la erradicación de la subnutrición y a la ejecución plena del derecho a la alimentación.

De igual forma, Figueroa y Souza (2005) en el artículo denominado “La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa” publicado en la Revista Costarricense de Salud Pública”, realizan un estudio con enfoque cualitativo, en el cual plantean que el programa de alimentación escolar se destaca por ser el mayor programa de suplementación alimentaria en todo el mundo, por situarse entre los programas con mayor tiempo

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

de existencia en la mayor parte de los países y constituir una propuesta importante, una vez que promueve la descentralización, la participación social y el desarrollo de la economía local. Señalan los autores que las concepciones son diferentes cuando se comparan los programas de los países desarrollados con los de los países en desarrollo. La causa principal de esas diferencias está relacionada con los derechos de los niños. En los países desarrollados, la alimentación escolar constituye una práctica difundida con un único objetivo: atender a los derechos de los niños. Contrariamente, en los países subdesarrollados se vive un estado de no - ciudadanía (ausencia de derechos) regido por carencias y privilegios, haciendo que los programas adquieran un claro sentido de combate al hambre y la miseria, presentados como una condición para reducir los indicadores educacionales de evasión y repetición. Tal vez esa sea la explicación para las innumerables controversias y problemas enfrentados actualmente por los programas de alimentación escolar de los países latinoamericanos.

A su vez, López, Torres y Gómez (2017) en el artículo denominado “La alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de Colombia. Análisis normativo y de la política pública alimentaria”, en asocio con ONG’s realizaron un estudio con enfoque mixto en el cual se determina la calidad de los productos ofrecidos por las tiendas escolares; siendo importante la investigación para determinar cómo se estableció la calidad de los productos suministrados en dichas tiendas escolares.

Utilizando el derecho comparado, en Perú, los autores Pérez, Arroyo, Ccencho y Bullón (2020) en el artículo denominado “¿El programa de alimentación escolar mejora el desarrollo integral de los estudiantes de instituciones educativas en las zonas altas centrales del Perú? Una evaluación empírica”, realizan un estudio con enfoque mixto, en el cual reflejan que el programa de alimentación escolar mejora ostensiblemente los índices de nutrición de los menores estudiantes. Como resultados de la investigación desarrollada los autores demostraron el impacto positivo en los menores con la implementación eficaz de los programas de alimentación escolar.

De igual manera, Maldonado (2013), en la “Nota Metodológica para la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma” afirma que los programas sociales influyen significativamente en el nivel de aprendizaje, así mismo, incentiva la asistencia escolar, reduciendo el hambre de corto plazo, aumentando la atención de los niños durante la clase.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Por su parte, Askelson et al., (2017) en el artículo denominado “Explorando las familias. Actitudes y percepciones”, destaca que las actitudes y percepciones de los docentes y padres sobre el programa de desayuno escolar presentan baja participación en el otorgamiento del desayuno escolar.

Por ello Sweeney & Horishita, (2005), construyeron indicadores como el nivel de satisfacción, nivel de aceptación sobre la preparación de los alimentos, el rendimiento académico de los estudiantes y la tasa de asistencia en el centro educativo.

Seguidamente, Salinas, González, Fretes, Montenegro y Vío (2014) en el artículo denominado “Bases teóricas y metodológicas para un programa de educación en alimentación saludable en escuelas”, hacen un estudio de campo en el cual prueban la forma en la cual, a través de las tecnologías de la información se logra innovar para el desarrollo de programas de alimentación escolar. Como resultados de la investigación los autores s necesario contar con modelos innovadores de educación alimentaria y nutricional en las escuelas, que consideren la situación actual de conocimiento y hábitos de consumo de los niños, sus padres y profesores, para hacer una intervención basada en sus conocimientos y motivaciones.

En el artículo denominado “El Programa de Alimentación Escolar más allá de educar y nutrir. Caso Sogamoso, Boyacá. Colombia”, los autores Velasco, Leonardo y Guío (2019) realizan un estudio con enfoque cualitativo sobre la importancia del programa de alimentación escolar en el Municipio de Sogamoso (Colombia), fundamentado en experiencias internacionales, permitiendo establecer su potencialidad. Como resultados de la investigación los autores señalan que el programa de alimentación escolar permite la multidimensionalidad y multifactorialidad para ampliar su vínculo con campos diversos que van desde la sostenibilidad agropecuaria para reducir el volumen u accionar incluye la formación de educandos hacia la seguridad individual, seres capaces y autosostenibles de alimentos viajeros (algunos de la canasta provienen del exterior).

## **HIPOTESIS**

Como hipótesis se plantea que en el periodo 2016-2019 en Barranquilla se generaron riesgos de corrupción que afianzaron la carencia de regulación y políticas publicas robustas en la contratación del ente prestador del

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

servicio, como también la falta de asistencia técnica, control, y seguimiento presupuestal por parte del Ministerio de Educación y la Contraloría General de la República.

**METODOLOGIA**

Para entrar a resolver la pregunta problema, verificar y comprobar la hipótesis que atañe a este proyecto, primero que todo entraremos a utilizar la metodología de investigación de carácter cualitativa, toda vez que se partió de datos ya desarrollados y recolectados previamente, implantados de conceptos y teorías desprendidas de un trabajo de campo minucioso y profesional, donde se analizó y estudiaron las intervenciones realizadas por la Contraloría General de la República a las instituciones escolares que presentaron irregularidades, falencias y denuncias en la aplicabilidad del Plan de Alimentación Escolar, de la misma manera se realizara un estudio detallado del menú presentado en las cuentas de cobro presentadas por las entidades encargadas de suministrar los alimentos a la entidad Estatal que le corresponde su cancelación.

Por otro lado, cabe resaltar que el tema estudiado, es un programa estatal que abarca una gran cantidad de recursos, a lo cual se recopilarán y analizarán los informes de auditoría de la Contraloría General de la República al respecto, así como información doctrinal de autores nacionales e internacionales sobre la seguridad alimentaria que generan dichos programas.

**TIPO DE ESTUDIO**

Este proyecto va dirigido a la búsqueda de las razones y causas que desatan la mala ejecución de uno de los programas estatales más antiguos del país y que irónicamente, es el que más falencias y corrupción presenta; nuestro objetivo es explicar el porqué de este fenómeno. Por ello el enfoque de estudio pertinente a nuestras pretensiones como lo definen, Hernández, Fernández y Baptista (2012) debido a que "su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da este, o porque dos o más variables están relacionadas" consiste en un estudio de tipo explicativo.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

**POBLACIÓN**

La población en la cual se hará énfasis principalmente, serán los servidores públicos en los cuales recaía la función de manejar el presupuesto destinado para la contratación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar de la ciudad de Barranquilla.

Teniendo en cuenta que el proyecto se fundamenta en un programa estatal destinado al beneficio de la población estudiantil de colegios públicos, caracterizados por su vulnerabilidad y bajos recursos económicos, analizaremos a los estudiantes de dichos colegios.

**MUESTRA**

Para el desarrollo de este proyecto se hace necesario delimitar la población a estudiar antes mencionada, por ello se aplicará el tipo de muestreo teórico. Monje (2011) en su libro Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa dice lo siguiente: Muestreo teórico: también denominada muestreo intencionado. Aunque se inicie el muestreo mediante voluntarios y se realice posteriormente un proceso de avalancha, habitualmente se avanza hacia una estrategia de muestreo deliberado a lo largo del estudio, basándonos en las necesidades de información detectadas en los primeros resultados.

Más que representatividad estadística, lo que se busca en este tipo de estudios es una representación cultural, es decir, se espera comprender los patrones culturales en los cuales se estructuran los comportamientos y se tribuye sentido a la situación bajo estudio. Por su parte, en estos estudios no se espera extrapolar o generalizar resultados hacia la población en general. El objetivo es desarrollar una teoría que pueda ser aplicada en otros casos. Esto significa que los estudios cualitativos no puedan nunca ser generalizables. En lugar de probabilístico el muestreo cualitativo es fundamentalmente de dos tipos: intencional y teórico. (Bonilla & Rodríguez. 1997, p. 42)

Teniendo en cuenta lo anterior, la muestra que se tomará para el estudio y desarrollo de este proyecto, serán los servidores públicos en los cuales recaía la función de manejar el presupuesto destinado para la contratación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar que se encuentran siendo investigados por la

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Contraloría General de la República e incluso están siendo judicializados por la malversación de los recursos destinados para este proyecto y la corrupción que se desencadeno al escoger empresas, fundaciones y corporaciones contratadas para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar en la ciudad de Barranquilla.

Se realizó una encuesta a cincuenta (50) personas mayores de edad en la ciudad de Barranquilla a fin de analizar la percepción ciudadana en torno a los programas de alimentación escolar.

### **DISEÑO DEL PLAN DE DATOS**

Para la recolección idónea de la información y de los datos necesarios para el desarrollo de este proyecto de investigación, primeramente, se dirigirá a la Contraloría General de la Nación que como máximo órgano de control fiscal del Estado, la cual tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, es quien se ha encargado de realizar las investigaciones a los funcionarios públicos que han sido denunciados por las irregularidades del PAE, para que nos facilite los informes y auditorías realizadas a los entes territoriales involucrados en ellos, así como también, recolectaremos todas las noticias y entrevistas realizadas a dichos funcionarios.

Así como también entraremos a analizar los informes anuales de inversión y desarrollo del Plan de Alimentación Escolar presentados por la Gobernación del Atlántico, donde realizan un informe detallado de todas las intervenciones y distribuciones de los alimentos a las instituciones beneficiarias de este programa, en el cual también señalan los alimentos y el número de estudiantes que reciben los almuerzos y refrigerios, de la misma manera se mencionan las empresas encargadas de ejecutar el PAE en los establecimientos educativos de carácter público.

El tercer aspecto donde se entrará a recopilar información, será en las instituciones educativas señaladas por la Contraloría General de la Nación donde se evidencian claras violaciones al Programa de Alimentación Escolar, en las que se realizará una encuesta a 10 estudiantes por institución donde se buscará una prueba clara sobre los menús balanceados y el tamaño de las porciones alimenticias que les eran suministradas.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

**GESTIÓN DE DATOS**

Para un uso eficiente de la información y los datos que se recopilarán a lo largo de esta investigación se hace necesario una organización del ciclo de vida de los mismos y la manera como serán manejados para dar respuesta a nuestra pregunta problema desarrollada.

Los informes que realizó la Contraloría General de la Nación anualmente en la intervención y ejecución del Plan de Alimentación Escolar, nos arrojarán una serie de datos vitales para el desarrollo de este proyecto, ya que ellos se reflejarán los resultados finales de las evaluaciones realizadas a la ciudad motivo de estudio.

La Contraloría General de la República en su informe de resultados sobre la actuación especial de la alimentación escolar PAE, plantea los siguientes objetivos para la realización de auditorías:

- a) Verificar el cumplimiento de la normatividad que regula la contratación del PAE.
- b. Establecer si, en las vigencias objeto de la Actuación, se cumplieron los objetivos del PAE, así como los lineamientos técnico-administrativos del programa.
- c. Verificar la ejecución de los recursos asignados al programa (MEN, SGP), por parte de los diferentes actores que participan en su ejecución, evaluación y seguimiento.

Por su parte la Gobernación del Atlántico presenta su propio informe de gestión en el cual muestra su manera de ejecución y financiamiento del PAE en las instituciones, según el número de niños adscriptos al Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) que se encuentran acobijados por este programa. De estos informes recolectaremos la información que alimente nuestra pregunta problema, realizando un análisis y comparación de dichos informes de cada año planteado para la investigación.

Para la protección y preservación de los datos recolectados motivo de estudio, se tendrán 3 respaldos con la información, una en la computadora personal de cada investigador, la segunda en memorias USB y la tercera en drive del correo personal de cada uno de los participantes, que nos facilite ahorrar tiempo y optimizar los recursos que se tengan a nuestra disposición.

**OBTENCIÓN DEL DATO**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

La forma en la cual se obtuvieron los datos de la investigación fue la búsqueda implacable de información relacionada con la ejecución e implementación del Programa de Alimentación Escolar, resaltando aquella de procedencia de entes de control administrativo que reflejen un resultado fiscal, por otra parte se hizo necesario la recopilación de varias fuentes la información donde se preservó la información meramente necesaria como lo fue: revistas, periódicos, documentos pdf, en la web, libros, e informes.

- Datos primarios: Se recolectará la información de las entidades territoriales encargadas de la ejecución y distribución de los recursos del Programa de Alimentación Escolar, así como también los informes de gestión del mismo, y los informes y auditorias de la Contraloría General de la República donde se describe punto por punto cómo fue la distribución y ejecución de los colegios públicos beneficiarias del PAE situados en la ciudad del Barranquilla.
- Datos secundarios: Estos datos son los que están registrados en un escrito, que proceden también de un contacto con la práctica, pero que ya han sido elegidos y procesados por otros investigadores; así mismo este grupo de datos lo conformarán las leyes encargadas de regular la contratación del PAE, y dichas normas administrativas que lo regulan y crean, en esta sesión también se ubicarán los resultados que arroje la prueba piloto (encuesta) a realizar en las instituciones educativas que sufrieron irregularidad en la implementación del PAE.

### **RECOLECCIÓN DEL DATO**

La forma en que se recolectó la información base de desarrollo de este proyecto de investigación, fue dividiendo las cargas de búsqueda de fuentes de información, donde cada uno de los integrantes del grupo, abordó una parte específica del tema, recolectando la información de algunos libros y fuentes virtuales, principalmente de páginas web del Estado, debido a la naturaleza del tema abordado. Para que nuestro tema de investigación surgiera de manera adecuada, los datos recolectados fueron sometidos a ciertos criterios de análisis según el tipo de información suministrada:

- Abstraer la información, necesariamente importante.

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

- Independencia, en el sentido de no copiar textualmente lo encontrado si no reformarlo, elaborando un parafraseo de lo hallado, acompañado de argumentaciones propias.
- Textuales; si se seleccionaba información al pie de la letra nos encargamos de citar a sus correspondientes autores.
- Encuesta, los resultados que posteriormente nos arrojará la prueba piloto en su desarrollo y análisis concreto.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución política de Colombia*. Bogotá D.C.

Askelson, N. M., Golembiewski, E. H., Ghattas, A., Williams, S., Delger, P. J., & Scheidel, C. A. (2017).

Explorando las familias. Actitudes y percepciones

Bonilla, e. & Rodríguez, P. (1997) Más allá del dilema de los métodos, Recuperado de <https://download.e-bookshelf.de/download/0003/7557/68/L-G-0003755768-0007688691.pdf>

Canal RCN (23 de enero de 2020). Por demoras en el PAE, niños aún no recibirán alimentación en colegios.

Disponble en <https://noticias.canalrcn.com/nacional/los-problemas-que-podria-tener-el-vuelo-de-repatriacion-de-colombianos-en-wuhan-353003>

Caracol Radio Barranquilla (12 de enero de 2019) Los cuatro capturados por presunta corrupción en el PAE

del Atlántico. Disponible en [https://caracol.com.co/emisora/2019/12/01/barranquilla/1575198190\\_204704.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/12/01/barranquilla/1575198190_204704.html)

Colombia Congreso de la República (12 de julio de 2011) Ley 1474 [Por la cual se dictan

normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública] DO 48128

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

- Colombia Congreso de la República (18 de enero de 2011) Ley 1437 [Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo] D.O 47.956
- Colombia Congreso de la República (27 de diciembre de 2007) Ley 1176 [Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones] D.O 46.854
- Colombia Congreso de la República (16 de julio de 2007) Ley 1150 [Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos] DO 46.691
- Colombia Congreso de la República (8 de noviembre de 2006) Ley 1098 [Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia] DO 46.446
- Colombia Congreso de la República (28 de octubre de 1993) Ley 80 [Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública] DO 41.094
- Colombia. Contraloría General de la República (2017) Actuación especial programa de alimentación escolar PAE, ministerio de educación nacional (MEN) – entidades territoriales certificadas (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre
- Colombia. Consejo de Estado (3 de diciembre de 2007) Radicados: 1100-10-326-000-2003-000-14-01 (24.715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01 (25.206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01 (25.409); 1100-10-326-000-2003-10-01 (24.524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00 (27.834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01 (25.410); 1100-10-326-000-2003-000-71-01 (26.105); 1100-10-326-000-2004-000-34-00 (28.244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01 (31.447) -acumulados-. Sección Tercera. C.P. Dra. Ruth Estella Correa Palacio. Bogotá D.C

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE DERECHO  
FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

Colombia, Contraloría General de la República (2016) Actuación especial programa de alimentación escolar (PAE) Ministerio de Educación Nacional (MEN) – entidades territoriales certificadas (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre)

Diario el Universal (16 de febrero de 2020) Formalizan comité de seguimiento para el PAE. Disponible en <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/formalizan-comite-de-seguimiento-para-el-pae-DK2396995>

Departamento Nacional de Planeación (2002) Documento Conpes No. 3186. Una política de Estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3186.pdf>

Diario El Heraldo (14 de febrero de 2020). Alcaldías en la mira de la Fiscalía por el PAE. Disponible en <https://www.elheraldo.co/judicial/alcaldias-en-la-mira-de-la-fiscalia-por-el-pae-701344>

Diario El tiempo (21 de diciembre de 2016) Continúan las irregularidades en los contratos de alimentación escolar. Disponible en <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/irregularidades-en-contratos-de-alimentacion-escolar-en-colombia-33663>

Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2012), Metodología de la investigación. Disponible en <https://D:/Downloads/LIBRO%20METODOLOGIA%20DE%20LA%20INVESTIGACION.pdf>

López, G. A., Torres, K. & Gómez, C. F. (2017). La alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de Colombia. Análisis normativo y de la política pública alimentaria. Revista Prolegómenos Derechos y Valores, 20, 40, 97-112. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/prole.3043>

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

- Maldonado, S. (2013). Nota Metodológica para la Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Viceministerio de Políticas y Evaluación Social
- Martínez, D & González, D (2014) El principio de transparencia en la contratación estatal. Tesis de Grado. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C, recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/jspui/bitstream/10654/12282/1/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA%20EN%20LA%20CONTRATACION%20ESTATAL.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2017) Disponible en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html?_noredirect=1)
- Ministerio de Educación Nacional (2013) Historia del PAE en Colombia, Disponible en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-349950.html?_noredirect=1)
- Monje, C. (2011) Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa, Recuperado de <file:///D:/Downloads/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016) Los marcos jurídicos en materia de alimentación escolar, <http://www.fao.org/3/a-i5950s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2011) Programa de las naciones unidas para el desarrollo. Buenas prácticas de transparencia en la gestión contractual
- Organización de las Naciones Unidas (2002) Buenas prácticas de transparencia en la gestión contractual. Disponible en [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/democratic\\_governance/buenas-practicas-de-transparencia-en-la-gestion-contractual.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/democratic_governance/buenas-practicas-de-transparencia-en-la-gestion-contractual.html)
- Organización de las Naciones Unidas (1989) Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**  
**PROGRAMA DE DERECHO**  
**FORMATO DE ANTEPROYECTO DE INVESTIGACION**

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

Organización de las Naciones Unidas (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Washington D.C. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/manualhrr2bsp.pdf>

Ramírez, I (2014) Menor valor: ¿oferta más favorable? *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Disponible en <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/deradm/article/view/3832>

Revista Semana (13 de febrero de 2020) CTI allana la Alcaldía de Barranquilla y las de cuatro municipios más del Atlántico en investigaciones del PAE. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/cti-allana-alcaldia-de-barranquilla-y-4-municipios-de-atlantico-en-investigaciones-del-pae/651834>

Revista Seguimiento.co (25 de octubre de 2017) Encuentran nuevas irregularidades en contratación del PAE en el Magdalena. Disponible en <https://seguimiento.co/magdalena/encuentran-nuevas-irregularidades-en-contratacion-del-pae-en-el-magdalena-9470>

Salinas, J; González, C; Fretes, G; Montenegro, E y Vío, F (2014) Bases teóricas y metodológicas para un programa de educación en alimentación saludable en escuelas. *Revista chilena nutrición* vol.41 no.4 Santiago. Disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-75182014000400001&script=sci\\_arttext&tlng=es\\_](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0717-75182014000400001&script=sci_arttext&tlng=es_)

Sweeney, N. M., & Horishita, N. (2005). Los hábitos de desayuno de los estudiantes de secundaria del centro de la ciudad. *La Revista de Enfermería Escolar: la publicación oficial de la Asociación Nacional de Enfermeras Escolares*. Disponible en <https://doi.org/10.1177/10598405050210020701>

Velasco, O; Romero, F y Guío, F (2019) El Programa de Alimentación Escolar más allá de educar y nutrir. Caso Sogamoso, Boyacá. Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá D.C. Disponible en <http://bdigital2.ula.ve:8080/xmlui/bitstream/handle/654321/3664/15444-21921930910-SM%20art9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>