

Red de irregularidades en la operación de Programas de Alimentación Escolar

El caso del departamento de Putumayo, Colombia

EDUARDO SALCEDO-ALBARÁN
LUIS JORGE GARAY SALAMANCA

Red de irregularidades en la operación de Programas de Alimentación Escolar: El caso del departamento de Putumayo, Colombia.

DOCUMENTO DE TRABAJO VORTEX No. 59.

© *Eduardo Salcedo-Albarán*, Fundación Vortex, 2021.

© *Luis Jorge Garay Salamanca*, Fundación Vortex, 2021.

El texto, las imágenes, el audio o el video incluido en esta publicación están protegidos por leyes de derechos de autor y propiedad intelectual.

Sólo se permite la reproducción total o parcial de este documento si su autor y editor son claramente referidos o citados.

Las opiniones e ideas expresadas por los autores no comprometen ni reflejan las opiniones de Fundación Vortex.

© Primera edición electrónica, Fundación Vortex, Bogotá, Noviembre de 2021. Copyright



ADVERTENCIA

Acerca de los nombres mencionados, citados o referenciados en este documento, de personas acusadas pero que aún no han sido condenadas judicial, disciplinaria o fiscalmente, se preserva siempre la presunción de inocencia en garantía de los derechos individuales y del debido proceso. La verdad judicial es jurisdicción de las cortes, la verdad disciplinaria es jurisdicción de la Procuraduría General de la Nación en Colombia, y la verdad fiscal de la Contraloría General de la República; estas entidades, por ley, decidirán si los acusados son inocentes o culpables en cada ámbito.

Por lo tanto, *ser miembro de, estar conectado a*, o en general aparecer en una red como la aquí analizada, no implica haber cometido un acto ilegal o estar involucrado en una empresa criminal por agencia activa. Es siempre posible que una persona natural o jurídica, a pesar de promover actividades legales y lícitas, *pertenezca a, participe en, esté conectado a* o aparezca en una red ilícita como resultado de la coerción o el engaño, o por fallas en los procesos preliminares que enmarcan investigaciones judiciales, disciplinarias o fiscales, o por cualquier otro motivo no relacionado con la comisión de actos ilícitos.

El análisis desarrollado en este documento se sustenta fundamentalmente en documentos públicos de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de Nación, y de medios de comunicación.

INTRODUCCIÓN

1 A pesar de las denuncias de algunos medios de comunicación y de las investigaciones disciplinarias, penales y fiscales adelantadas por los organismos de control en Colombia, son recurrentes las irregularidades en torno a la administración de los Programas de Alimentación Escolar (PAE) en el país. Estas irregularidades registradas en todo el territorio nacional, en programas adjudicados por administraciones municipales y departamentales, corresponden a incumplimientos, retrasos, falta de calidad, y disminución de las raciones alimenticias que deben recibir los niños inscritos al sistema educativo. A su vez, dichos incumplimientos afectan diferencialmente a la infancia en los sectores socioeconómicos más vulnerables, como comunidades indígenas, al acentuar los ya graves niveles de inseguridad alimentaria y desnutrición crónica.

En consideración a lo anterior, este documento es un análisis del caso de incumplimientos en el PAE del departamento del Putumayo durante 2017, a cargo de una unión temporal conformada por personas jurídicas que, a su vez, articularon una red de contrataciones y certificaciones mutuas orientadas a manipular el proceso de adjudicación de los contratos de operación. El documento se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan algunas irregularidades registradas en los PAE de los departamentos de Guajira y Putumayo, a propósito del caso de comunidades indígenas afectadas. En la segunda sección se reconstruye y analiza la red de irregularidades e incumplimientos sucedidos en el PAE del departamento del Putumayo durante 2017. En la tercera sección se analiza la recurrente contratación y certificación mutua entre las empresas articuladas en la red modelada y analizada. En la cuarta sección se presentan las conclusiones.^{*x*}

^{*x*} Los autores agradecen la cuidadosa lectura y los comentarios independientes de Angela María Castro a la versión final de este documento.

IRREGULARIDADES EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE GUAJIRA Y PUTUMAYO

2

En Colombia los operadores del PAE han incurrido en irregularidades e incumplimientos, incluso, en los departamentos con mayor incidencia de inseguridad alimentaria y desnutrición crónica. De hecho, con la Sentencia T-302 de 2018, la Corte Constitucional declaró estado de cosas inconstitucional en el departamento de La Guajira, luego de que en 2017 murieran 45 niños por desnutrición (Abondano, 2018), y tras reconocer que desde 2010 habrían muerto 4,770 niños en el departamento por esta causa. Ello, además de que en diciembre de 2015 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había decretado medidas cautelares de protección al pueblo indígena Wayúu por la “*falta de acceso a agua potable*” y por “*el estado de desnutrición de niños y niñas de la comunidad*” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015). A mediados de 2014 se registraban “*17.000 niños desnutridos en el municipio de Uribía donde, además, sólo uno de los 350 reservorios de agua funciona. (...) otros 18.000 niños desnutridos en Manaure, [mientras] en la capital, Riobacha, más de 2.000 menores de cinco años tienen insatisfechas sus necesidades nutricionales básicas*” (Semana,

2014). De hecho, entre 2008 y 2013 en La Guajira murieron 4,151 niños y, como resultado, a mediados de la década los medios de comunicación del país reportaban que *“la experiencia de desnutrición en Colombia es igual que en Etiopía”* (Semana, 2014).

Sin embargo, la grave situación de desnutrición crónica entre la población indígena infantil no ha sido un obstáculo para que los operadores del PAE incurran en reiteradas y recurrentes irregularidades que potencialmente pueden agravar condiciones que conducen a fallecimientos de niños que ya padecen desnutrición crónica en departamentos como La Guajira.

En 2017 la Contraloría General de la República reportó hallazgos fiscales por COP\$ 16,792 millones en La Guajira (Semana, 2017h). Además de los sobrecostos y de la distribución de alimentos inadecuados, uno de los principales hallazgos reportados consistía en que la Gobernación del departamento en 2014 y 2015 contrató la operación del PAE *“con las mismas fundaciones sin ánimo de lucro que, aún habiendo sido cuestionadas por su gestión, se han unido en diferentes consorcios para monopolizar las contrataciones”*, de manera *“que los contratistas siguen siendo los mismos y entre ellos*

forman consorcios o uniones temporales” (Semana, 2017h). Como se verá, el acaparamiento de los contratos del PAE por parte de unas pocas personas naturales y jurídicas es una práctica frecuentemente registrada en la mayoría del país.

Entre los hallazgos fiscales más relevantes reportados por la Contraloría General de la República, se contaba el presunto mayor pago por ración entregada, por COP\$ 11,419 millones, en el contrato 194 de 2015 firmado entre el gobernador José María Ballesteros y el Consorcio Nutriendo Escolares de La Guajira, representado legalmente por María Angélica Araujo Noguera, por valor de \$37,910 millones, y otro presunto mayor pago por ración entregada, por COP\$ 4,920 millones, en el contrato No. 503 de 2014 establecido entre el mismo gobernador Ballesteros y el Consorcio Alimentemos Juntos, representado por Ivis del Carmen Rosado Robles, por \$16,470 millones (Contraloría General de la República, 2016). Como agravante, la Contraloría General de la República también encontró irregularidades cometidas no sólo por los operadores sino por las firmas interventoras encargadas de monitorear la correcta ejecución de los contratos

(Semana, 2017h). En este sentido, la niñez más vulnerable del departamento de La Guajira no sólo ha padecido la falta de acceso a alimentos seguros y a agua potable, como resultado de la pobreza, de las difíciles condiciones climáticas y de la tradicional insuficiencia de infraestructura del departamento, sino que también ha padecido la malversación de los escasos recursos destinados a cubrir sus necesidades básicas de alimentación mientras asisten al sistema escolar.

De la misma manera que en La Guajira, en el departamento del Putumayo la infancia de las comunidades indígenas ha padecido los efectos de la corrupción en la administración del PAE; situación también propiciada por la contratación de unas pocas entidades sin ánimo de lucro que se subcontratan y se certifican mutuamente su supuesta capacidad técnica y financiera, que es inexistente en la práctica. Como resultado de estas irregularidades y deficiencias, en 2017 los medios de comunicación de Colombia reportaron manifestaciones masivas de “*rectores, estudiantes, padres de familia y concejales*”, que protestaron por la mala calidad y la suspensión injustificada del PAE, lo cual se reflejó en raciones reducidas que no

correspondían a los estándares de tamaño y calidad (Semana, 2017i). De hecho, los rectores de los centros educativos afectados por los incumplimientos informaron en su momento que los operadores destinaban aproximadamente la mitad del presupuesto del Programa a gastos administrativos, lo cual se reflejaba en raciones “minúsculas” y de baja calidad (Semana, 2017i). Según informaron los medios de comunicación, los incumplimientos en el contrato del 23 de enero de 2017 por valor de \$9,933.019.512, celebrado entre la Gobernación del departamento y la *Unión Temporal Putumayo Somos 2017*, se hicieron visibles desde el inicio de la ejecución; situación que condujo a las protestas masivas registradas en el departamento durante ese año.

El contrato firmado entre Oscar Darío Mallama Quetama, secretario delegatario con funciones de Gobernador en ese momento, y PR-RELEADM, representante legal de la *Unión Temporal*, contempló una duración de sólo 78 días para su ejecución. Sin embargo, desde su inicio se presentaron quejas por el pésimo estado de los alimentos, así como por la reducción repentina e injustificada de las raciones; quejas que en su momento recibieron los órganos de control y los

medios de comunicación: “*el año pasado recibíamos 12 kilos de arroz diarios para dar de comer a los niños, este año seis y eso se ve reflejado en los platos diarios*” (Semana, 2017i). En parte, estas reducciones fueron el resultado de problemas logísticos en la distribución porque, aunque el contrato requería que el operador entregara los alimentos en todos los centros educativos, “*en un principio el prestador ni siquiera entregaba la comida, sólo hacía llegar el dinero para que las directivas de las instituciones educativas compraran los alimentos*” (Semana, 2017i).

En efecto, es una difícil tarea preservar la temperatura y calidad de los alimentos y distribuirlos adecuadamente a entidades educativas ubicadas en lugares remotos y de difícil acceso, como sucede en el departamento del Putumayo; precisamente por este motivo, es indispensable corroborar que, en la práctica y no sólo en los documentos, los operadores seleccionados cuentan con capacidades técnicas, logísticas y financieras especializadas para cumplir a satisfacción con las exigencias contractuales. Cuando dichas capacidades se sustentan con documentos falsos o vagos, pueden preverse incumplimientos como los que se

registran frecuentemente. Sin embargo, a pesar de la necesidad de verificar la real capacidad de los operadores, aún en 2021 los medios de comunicación continuaban reportando que, por ejemplo, al consorcio *Alimentación Infantil Villavicencio 2021* se le adjudicó el contrato de operación del PAE con base en documentos falsos (Infobae, 2021)

RED DE IRREGULARIDADES E INCUMPLIMIENTOS EN LA OPERACIÓN DEL PAE EN EL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO

3

Considerando la complejidad de la situación registrada en torno a la operación del PAE en el departamento del Putumayo en 2017, se aplicó el conjunto de conceptos y metodologías denominadas como análisis de redes criminales (Garay Salamanca & Salcedo-Albarán, 2012), definido y aplicado en diversos contextos administrativos para caracterizar otras redes de irregularidades administrativas, corrupción y cooptación institucional en Colombia; por ejemplo, para caracterizar redes de macro-corrupción en la administración de recursos del sector salud (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, & Álvarez Villa, 2020). En el caso aquí modelado y analizado, el análisis de redes criminales permitió identificar a los nodos/agentes, que representan a las personas naturales y jurídicas, más conectados y con mayor capacidad para intervenir en los flujos de recursos de la red.

Para identificar y caracterizar la red de irregularidades aquí expuesta, se calculó el indicador de centralidad directa para identificar los nodos/agentes con mayor proporción porcentual de interacciones directas con respecto al total de interacciones de la red (Degenne & Forsé, 1999; Carrington, Scoot, & Wasserman, 2005). Adicionalmente, se calculó el indicador de *betweenness*, con el que se identifica al nodo/agente que interviene en la mayor proporción de rutas de recursos, con respecto al total de rutas de la red (Degenne & Forsé, 1999; Carrington, Scoot, &

Wasserman, 2005). Como resultado, en la Figura 1 se ilustra una red conformada por 117 nodos/agentes que establecieron 211 interacciones, de las cuales 86 (40,7%) son quejas emitidas por rectores de entidades educativas, personeros y maestros. En la Tabla 1 se muestra que el nodo/agente con el mayor indicador de centralidad directa, y que por lo tanto concentra la mayor

cantidad de interacciones directas de la red, es la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, seleccionada para operar el PAE en el departamento. Este nodo/agente, que actúa como hub y establece el 13,3% de interacciones directas de la red, aparece en el núcleo de la Figura 2.

Figura 1. Red de irregularidades e incumplimientos en torno a la ejecución del PAE en el departamento del Putumayo, 2017. Distribución aleatoria de nodos/agentes.

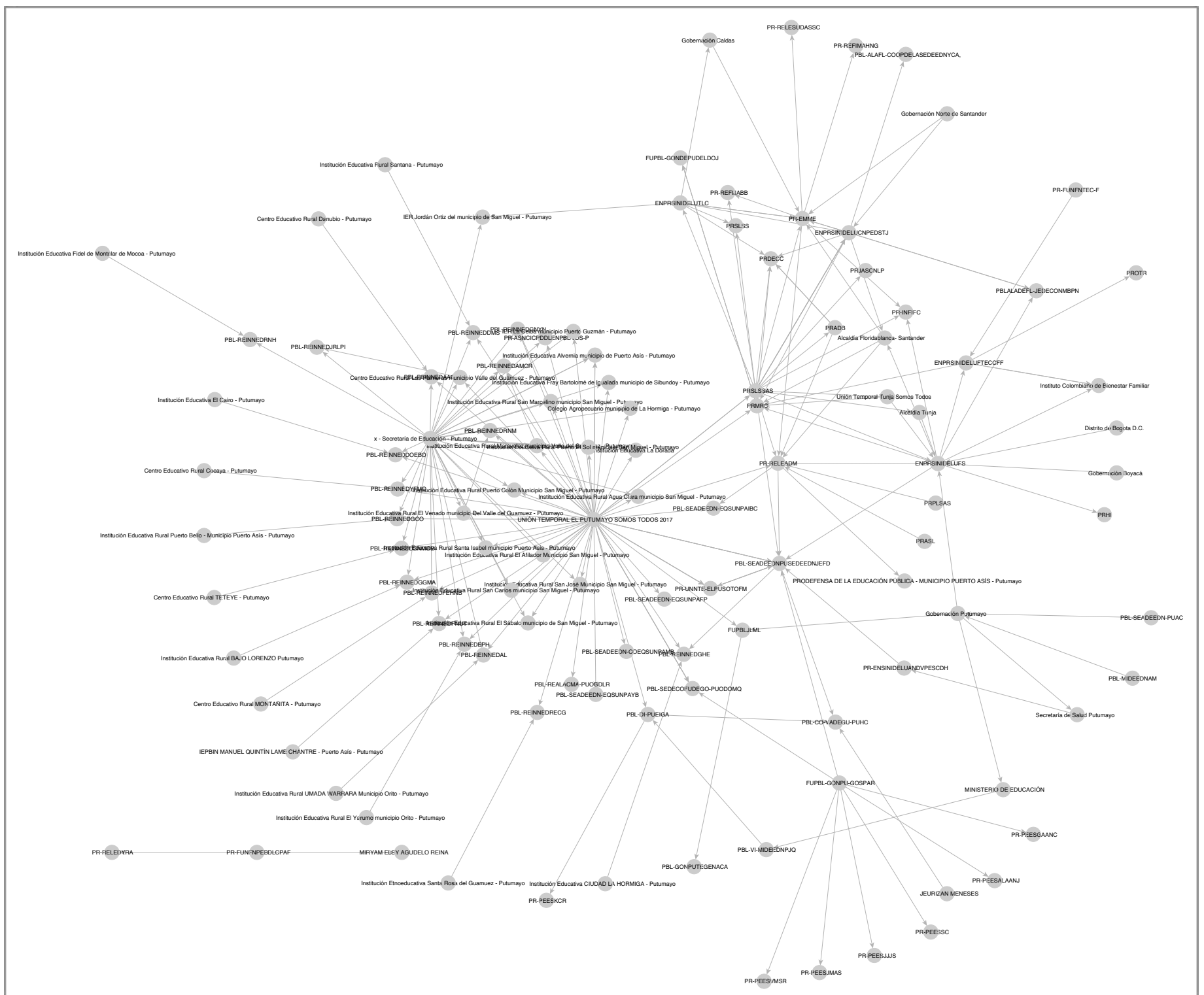


Tabla 1. Conjunto de 10 nodos/agentes con mayor indicador de centralidad directa (proporción porcentual de interacciones directas) y de *betweenness* (capacidad para intervenir en las rutas de la red).

Red de irregularidades e incumplimientos en torno a la ejecución del PAE en el departamento del Putumayo, 2017.

Indicador de centralidad directa			Indicador de capacidad de intervención		
Nodo/agente	Perfil	%	Nodo/agente	Perfil	%
Unión Temporal El Putumayo Somos Todos 2017		13.03	ENPRSINIDELUFS	Persona jurídica - fundación	27.04
X - Secretaría de Educación - Putumayo	Funcionario de la Secretaría de Educación del Putumayo	8.53	PR-RELEADM	Persona natural- representante legal	18.5
PRSLSSAS	Persona jurídica - empresa	4.5	PR-EMME	Persona jurídica - empresa	12.5
ENPRSINIDELUFS	Persona jurídica - fundación	3.55	Alcaldía Floridablanca-Santander		7.99
ENPRSINIDELUCNPEDSTJ	Persona jurídica - empresa	3.32	PBL-SEADEEDNPUSEDEEDNJFD	Funcionario de la Secretaría de Educación del Putumayo	7.96
PBL-SEADEEDNPUSEDEEDNJFD	Funcionario de la Secretaría de Educación del Putumayo	3.08	Gobernación Putumayo		6.94
PR-EMME	Persona jurídica - empresa	3.08	PRSLSSAS	Persona jurídica - empresa	4.5
PR-RELEADM	Persona natural- representante legal	2.61	PRMRC	Persona natural- representante legal	4.38
PRMRC	Persona natural- representante legal	2.13	ENPRSINIDELUFTECCFF	Persona jurídica - fundación	2.89
FUPBL-GONPU-GOSPAR	Funcionario público - Gobernación del Putumayo	1.9	ENPRSINIDELUCNPEDSTJ	Persona jurídica - corporación	2.18
Total		45.73	Total		94.88

El hecho de que la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017* actúe como *hub* de la red se explica por la cantidad de interacciones administrativas, financieras y logísticas que emite o recibe, en su calidad de persona jurídica titular del contrato de operación. Sin embargo, llama la atención que esta *Unión Temporal*, a pesar de ser la persona jurídica más conectada, no es el nodo/agente más importante en términos de la capacidad para intervenir en las rutas y en los flujos de recursos de la red. De esta manera, tras calcular el indicador de *betweenness* para identificar la proporción de rutas jurídicas en las que interviene cada nodo/agente (Degenne & Forsé, 1999; Carrington, Scoot, & Wasserman, 2005), se encuentra que la *Unión Temporal Putumayo Somos 2017* no aparece entre los 10 nodos/agentes con más capacidad para influir en las rutas y en los flujos de recursos de la red. Esto se explica porque en su calidad de operador del PAE, como se señaló, el principal rol de esta persona jurídica es recibir o emitir recursos administrativos, financieros jurídicos y logísticos, pero no intervenir en los flujos de esos recursos. En este sentido, la limitada capacidad de intervención de la *Unión Temporal* se observa, por ejemplo, en unos pocos flujos financieros en los que se conoce información sobre cómo ésta recibió los desembolsos por parte del departamento, y posteriormente emitió desembolsos a las

personas jurídicas que la conformaron. Algo similar sucede con los flujos de recursos jurídicos y administrativos de la red, que finalizan en la *Unión Temporal*.

De hecho, como se observa también en la Tabla 1, la persona jurídica que registra el mayor indicador de *betweenness* es ENPRSINIDELUFS, representada legalmente por PRMRC durante la firma del contrato. ENPRSINIDELUFS forma parte de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017* junto a PRSLSSAS, representada legalmente por PRJASCNLP.

La elevada capacidad de ENPRSINIDELUFS para intervenir en las rutas de la red, y su correspondiente elevado indicador de *betweenness* representado en la Figura 3 (27,04%), refleja que, a diferencia de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, ENPRSINIDELUFS sí interviene en los flujos de recursos logísticos, financieros y jurídicos. Por ejemplo, PRMRC, representante legal de ENPRSINIDELUFS, fue asesor jurídico de la Corporación ENPRSINIDELUCNPEDSTJ entre enero de 2015 y agosto de 2016, la cual, entre otras acciones, certificó experiencia

a PRSLSSAS para formar parte de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*.

Figura 2. Red de irregularidades e incumplimientos en torno a la ejecución del PAE en el departamento del Putumayo, 2017.

La ubicación y el tamaño de los nodos/agentes representan la proporción de interacciones directas establecidas, con respecto a la cantidad total de interacciones directas de la red (indicador de centralidad directa).

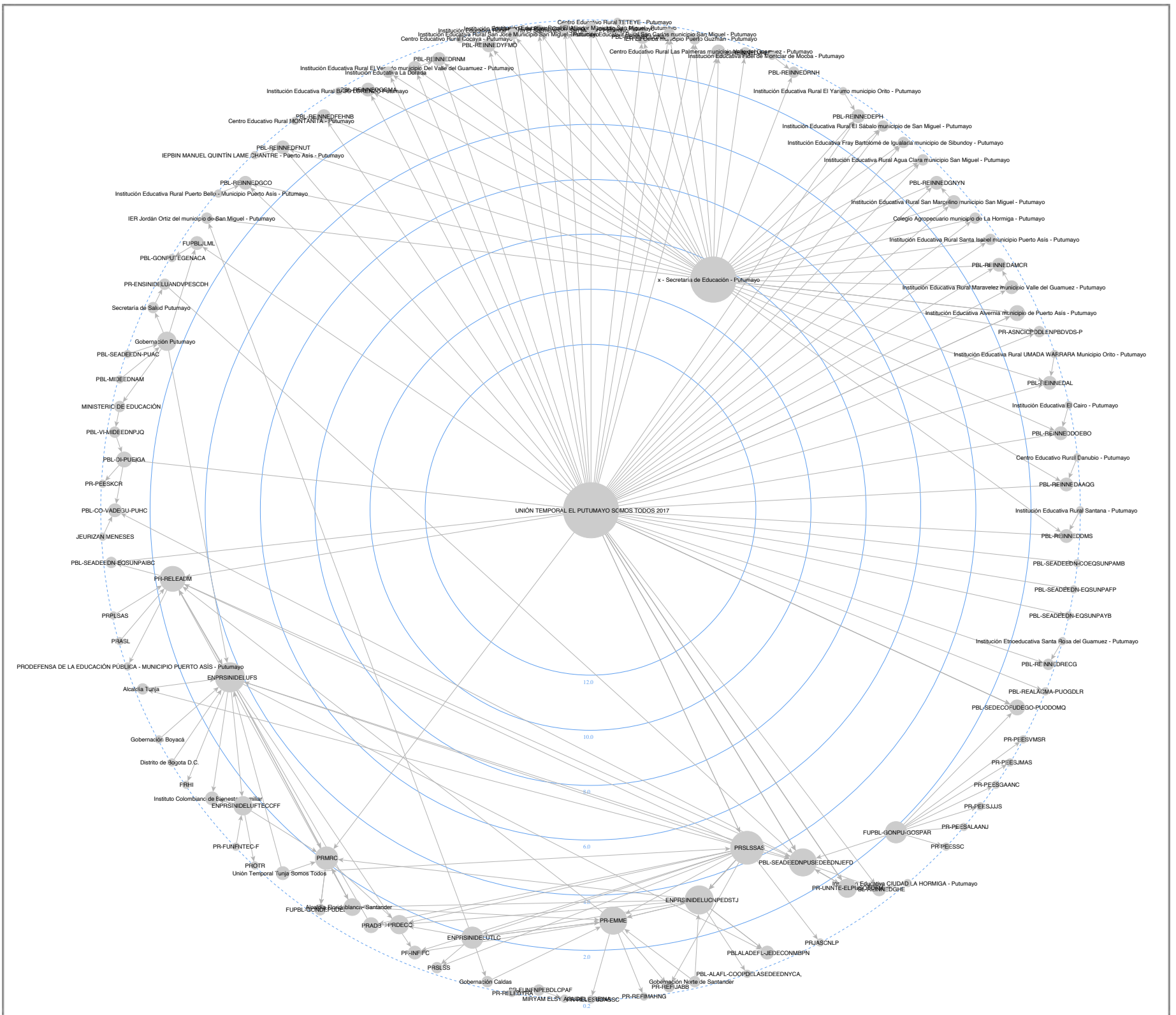
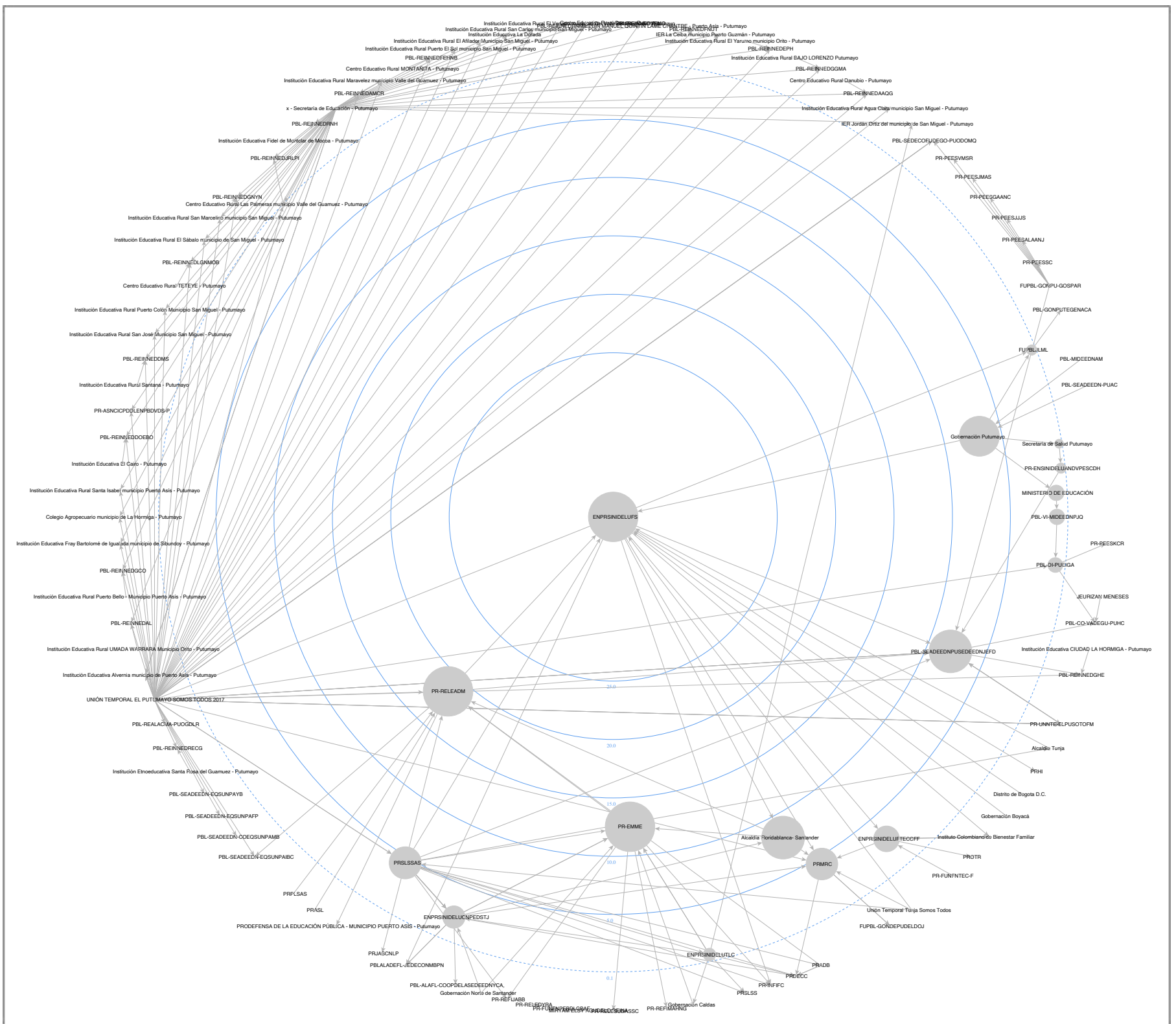


Figura 3. Red de irregularidades e incumplimientos en torno a la ejecución del PAE en el departamento del Putumayo, 2017.

La ubicación y el tamaño de los nodos/agentes representan la proporción de rutas en las que cada nodo/agente interviene, con respecto a la cantidad total de rutas (indicador de *betweenness*).



CONTRATACIÓN Y CERTIFICACIÓN MUTUA ENTRE PERSONAS JURÍDICAS

4

Durante la adjudicación del contrato, la persona jurídica PRSLSSAS anexó un contrato firmado entre ENPRSINIDELUCNPEDSTJ y PRSLSSAS, para sustentar experiencia previa. En este sentido, PRMRC, representante legal de ENPRSINIDELUFS, certificó la experiencia de PRSLSSAS usando la persona jurídica ENPRSINIDELUCNPEDSTJ.

De hecho, la persona jurídica ENPRSINIDELUCNPEDSTJ también ha sido representada legalmente por David Enrique Conde Calderón, quien durante la ejecución de un contrato para la operación del PAE en el municipio de Floridablanca, Santander, otorgó poder de representación legal a PRMRC, de manera que antes de conformarse la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, PRMRC fue representante legal de la ENPRSINIDELUCNPEDSTJ.

El hecho de que la persona natural PRMRC haya representado legalmente a las personas jurídicas ENPRSINIDELUFS, PRSLSSAS y ENPRSINIDELUCNPEDSTJ, implica que en la práctica él mismo se ha “auto certificado” la experiencia necesaria para participar y para que le sean adjudicados los contratos de operación del PAE. Adicionalmente, la persona natural PR-RELEADM, representante legal de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, ha trabajado con la persona jurídica ENPRSINIDELUFS, que conforma la *Unión Temporal* y que al momento de la firma del contrato PAE en 2017, aparece representada legalmente por la persona natural PRJASCNLP, pero

“El fenómeno de *autocontratación* y *autocertificación* se extiende a otros departamentos donde han sido seleccionadas uniones temporales conformadas por las mismas personas jurídicas y naturales mencionadas.”

que en 2016 era representada por PRMRC, quien, como se señaló, ha sido asesor jurídico y representante legal de la persona jurídica ENPRSINIDELUCNPEDSTJ, la misma que certificó supuesta experiencia a PRSLSSAS.

Por otra parte, la persona jurídica PRSLSSAS, que también forma parte de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, ha sido representada legalmente por PRADB, hijo de PR-RELEADM y quien también actúa como representante legal de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*. En esta medida, llama la atención que algunos pagos hechos a la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, representada por PR-RELEADM, fueron desembolsados directamente desde la fiducia de la gobernación a la persona jurídica PRSLSSAS, representada por su hijo, PRADB. Esto quiere decir que, legalmente, *la Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017* subcontrata a la persona jurídica PRSLSSAS; de hecho, ambas personas jurídicas se presentan e interpretan como empresas independientes. Sin embargo, en la práctica, ambas personas jurídicas son manejadas por la misma persona natural: PR-RELEADM.

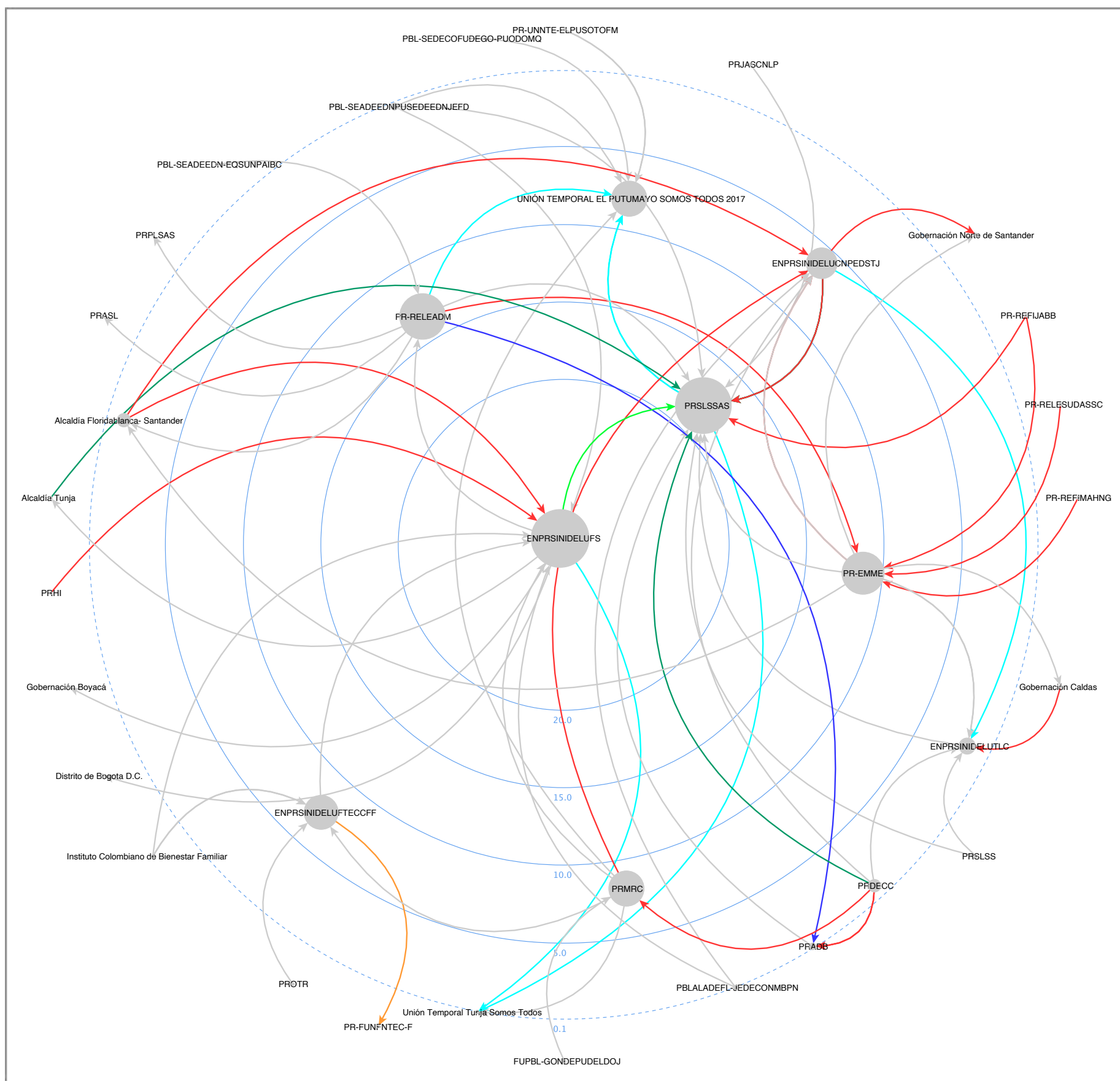
Ahora bien, el fenómeno de “autocontratación” y “autocertificación” se extiende a otros departamentos donde han sido seleccionadas uniones temporales conformadas por las mismas personas jurídicas y naturales mencionadas. Por ejemplo, la persona natural PR-RELEADM, que es representante legal de la empresa PRSLSSAS, parte de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, es también representante legal de la empresa PR-EMME, que en otros contratos PAE ha sido subcontratada por PRSLSSAS, y que legalmente es representada por el hijo de PR-RELEADM, pero que en la práctica es dirigida por él mismo. Como se observa en la Figura 4, la persona jurídica PR-EMME,

ubicada en el hemisferio derecho, representada legalmente por PR-RELEADM (línea roja), es contratada por PRSLSSAS, empresa que también es dirigida por él mismo en la práctica pues es padre de PRADB (línea azul), de manera que PR-RELEADM se auto-contrata, mientras proyecta la apariencia de que son empresas distintas las que intervienen en la administración del PAE.

De igual manera, en la misma Figura 4 se observa que la Unión Temporal Tunja Somos Todos en 2016 (RCN Radio, 2016) ya había sido conformada por las mismas personas jurídicas que luego formaron la Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2015, a saber: ENPRSINIDELUFS y PRSLSSAS. Adicionalmente, la misma persona natural PRMRC, fue representante legal de la *Unión Temporal Putumayo Somos Todos 2017*, de la *Unión Temporal Tunja en 2016*, de la persona jurídica ENPRSINIDELUFS, además de que asesoró jurídicamente a ENPRSINIDELUCNPEDSTJ, y también aparece como representante legal de la persona jurídica ENPRSINIDELUFTECCFF, una fundación que en 2016 removió dos palabras de su razón social ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para seguir funcionando como PR-FUNFNTEC-F.

Adicionalmente, llama la atención que a pesar de los incumplimientos registrados en 2017 durante la ejecución del PAE aquí analizado, la misma persona natural PR-RELEADM participó en 2020 en la operación del PAE en el departamento de Tolima por medio de una de sus empresas (El Nuevo Dia, 2020), mientras que desde 2017 la persona jurídica PR-EMME ha participado en la ejecución de PAE como operador contratado por el municipio de Floridablanca y adicionalmente por el departamento de Santander, además de haber sido contratado en el departamento de Caldas, en la ciudad de Bogotá (Las2Orillas, 2017), en el departamento de Cundinamarca (Caracol Radio, 2019) y en la ciudad de Cartagena (Canchila García, 2021).

Figura 3. Red de irregularidades e incumplimientos en torno a la ejecución del PAE en Putumayo, 2017. La ubicación y el tamaño de los nodos/agentes representan la proporción de rutas en las que cada nodo/agente interviene, con respecto a la cantidad total de rutas (indicador de *betweenness*).



DISCUSIÓN FINAL

5

Las personas jurídicas que aparecen en la Tabla 1 registran elevados indicadores de *betweenness* porque son utilizadas por unas pocas personas naturales para gestionar recursos financieros y jurídicos mediante contrataciones mutuas, rotación de representación legal y traslado de recursos financieros entre entidades; todo, en el marco de permanentes incumplimientos en los contratos del PAE. En este sentido, estos actos legales de gestión de recursos financieros y jurídicos sustentan los recurrentes incumplimientos y, por lo tanto, son facilitadores de la corrupción sistémica observada en la administración del PAE. De hecho, pareciera que las personas naturales que participan en la operación de estos programas mediante las personas jurídicas analizadas, dedican más tiempo y recursos jurídicos a diseñar esquemas con apariencia de legalidad sustentados en la circulación de recursos financieros y jurídicos mediante autocontratación y autocertificación, que al cumplimiento de las tareas logísticas exigidas por los contratos de operación.

En este sentido, a partir del análisis se infiere que uno de los recursos jurídicos gestionados, necesario para obtener la adjudicación de los contratos de operación del PAE, y a la vez más ausentes entre las empresas operadoras, es la certificación de supuestos cumplimientos de capacidades técnicas, financieras y logísticas. Como en el caso analizado las empresas a las que se les adjudica la operación del PAE carecen

“Cuando de manera recurrente las capacidades técnicas, financieras y logísticas de las empresas elegidas como operadores se sustentan con documentos falsos o ficticios, es fácil prever incumplimientos en el precio, la cantidad y en la calidad de los alimentos distribuidos y exigidos en los contratos de operación.”

de estas capacidades, la contratación y la certificación circular les permite crear recursos jurídicos ficticios a pesar de los recurrentes incumplimientos documentados. Gracias a la gestión de estos recursos, las mismas personas naturales y jurídicas continúan siendo seleccionadas como operadores de PAE a pesar de la gravedad de las implicaciones derivadas del incumplimiento de los contratos.

Cuando de manera recurrente las capacidades técnicas, financieras y logísticas de las empresas elegidas como operadores se sustentan con documentos falsos o ficticios, es fácil prever incumplimientos en el precio, la cantidad y en la calidad de los alimentos distribuidos y exigidos en los contratos de operación; por lo tanto, la exhaustiva verificación de estas certificaciones debería ser una condición *sine qua non* durante los procesos de adjudicación de contratos. Sin embargo, a pesar de estas denuncias, aún en 2021 los medios de comunicación reportaron que la Fiscalía General de la Nación adelantaba investigaciones por “*sobrecostos, favorecimientos a contratistas e irregularidades en la entrega de raciones*” en los departamentos de “*Amazonas, Arauca, Santander, Chocó, Bolívar, Magdalena, Atlántico, Cauca, César y Valle del Cauca*” (Infobae, 2021), mientras que se presumía que al consorcio Alimentación Infantil Villavicencio 2021 se le habría adjudicado el contrato de operación del PAE en el municipio de Villavicencio con base en documentos falsos (Infobae, 2021). Como resultado, tres meses después de haberse iniciado el calendario escolar de 2021, 528,000 niños pertenecientes al sistema escolar aún no recibían la correspondiente ración de alimentos.

En consideración al análisis aquí desarrollado, y los recurrentes incumplimientos derivados de la falta de idoneidad de los operadores elegidos, alguno de los

siguientes tres escenarios parecieran suficientes para explicar esta situación: (i) la reducida capacidad técnica de los funcionarios y las instancias municipales y departamentales encargadas de verificar la veracidad de los documentos y de las certificaciones de cumplimiento, y la falta de una normativa regulatoria y de auditoría suficientemente estricta para la contratación pública en este sector, especialmente durante los procesos de contratación directa, (ii) la elevada capacidad de maniobra jurídica y financiera de los aspirantes a operadores, suficiente para engañar recurrentemente a funcionarios e instancias municipales y departamentales encargadas de verificar la veracidad de dichos documentos, o (iii) la cooptación entre operadores privados, funcionarios encargados de dicha verificación y exfuncionarios públicos locales con el capital político necesario para articular redes de corrupción y cooptación institucional en torno a la contratación pública destinada a suplir las necesidades básicas de alimentación de los niños inscritos al sistema escolar.

Diagnosticar el primer escenario requeriría evaluar independientemente a los funcionarios públicos en secretarías y gobernaciones, encargados de verificar las certificaciones durante la adjudicación de contratos de operación del PAE; esto porque aún garantizando la publicidad de la información de contratación, ante la falta de veedurías ciudadanas técnicamente sólidas sería difícil identificar las certificaciones falsas o ficticias antes de la adjudicación. Por otra parte, sólo mediante fallos disciplinarios y sentencias judiciales ejemplarizantes contra funcionarios y operadores, podría verificarse el segundo y el tercer escenario. Sin embargo, el contexto político y económico en torno a otros casos de macro-corrupción y cooptación institucional en Colombia, reconstruidos

“En principio, podría también inferirse la existencia de procesos de corrupción sistémica en torno a la administración y asignación de los recursos del PAE en la mayoría de las regiones de Colombia.”

histórica y judicialmente desde comienzos de siglo (López, 2010), permitiría inferir la presencia de dinámicas de cooptación entre operadores privados, funcionarios públicos y exfuncionarios con capital político local y regional (Garay-Salamanca & Salcedo-Albarán, 2010) en torno a la adjudicación del PAE.

Estas redes de cooptación y macro-corrupción, recurrentes en Colombia al menos desde finales del siglo pasado (Garay-Salamanca & Salcedo-Albarán, 2010), y en las que incluso han participado agentes abiertamente criminales (Garay & Salcedo-Albarán, 2012c), se han articulado y continúan haciéndolo para apropiarse recursos públicos en sectores prioritarios como el de la salud, como se ha constatado con recurrentes “carteles” de macro corrupción y cooptación institucional conformados por empresarios, agentes abiertamente criminales, y funcionarios y exfuncionarios públicos (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, & Álvarez Villa, 2020).

Por lo anterior, en principio, podría también inferirse la existencia de procesos de corrupción sistémica en torno a la administración y asignación de los recursos del PAE en la mayoría de las regiones de Colombia, de manera que se requiere un decidido esfuerzo tanto de los organismos de regulación y control como de las instancias judiciales, para reconstruir, entender, y modelar la red de gestión de recursos jurídicos ficticios en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abondano, F. (20 de Sep de 2018). Los niños wayuu de Colombia, víctimas de la corrupción y la sequía. Obtenido de DW: <https://www.dw.com/es/los-niños-wayuu-de-colombia-v%C3%ADctimas-de-la-corrupci3n-y-la-sequ%C3%ADa/g-45583682>
- Canchila García, A. (29 de 06 de 2021). Las fundaciones (y ruidos) que repiten en el PAE de Cartagena y Bolívar. Obtenido de La Contratopedia Cartagena: <https://lacontratopediacaribe.com/las-fundaciones-y-ruidos-que-repiten-en-el-pae-de-cartagena-y-bolivar/>
- Caracol Radio. (28 de 05 de 2019). Una sola empresa se encargará del PAE en Cundinamarca. Obtenido de Caracol Radio: https://caracol.com.co/emisora/2019/05/28/bogota/1559041486_791184.html
- Carrington, P. J., Scoot, J., & Wasserman, S. (2005). *Models and Methods in Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (11 de Dic de 2015). *Medidas Cautelares No. 51/15 - Asunto niás, niños y adolescentes de las comunidades de Uritbía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu, asentado en el departamento de la Guajira, respecto de Colombia"*.
- Contraloría General de la República. (25 de Jul de 2016). Contraloría encontró hallazgos fiscales por \$16.792 millones en el PAE y paquetes nutricionales de La Guajira - Comunicado de Prensa No. 130. Obtenido de Contraloría General de la República: https://www.contraloria.gov.co/contraloria?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_returnToFullPageURL=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fcontraloria%3Fp_auth%3DfoFUpK3I%26
- Degenne, A., & Forsé, M. (1999). *Introducing Social Networks*. London: SAGE Publications.

-
- El Nuevo Dia. (18 de 04 de 2020). Entre cuestionamientos finalmente se adjudicó contrato PAE en el departamento. Obtenido de El Nuevo Día: <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/447765-entre-cuestionamientos-finalmente-se-adjudico-contrato-pae-en-el>
- Garay Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, Corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Ciudad de México: Random House Mondadori.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., & Álvarez Villa, D. (2020). *Macro-Corrupción y Cooptación Institucional en el departamento de Córdoba, Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Garay, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2012c). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: El caso Colombia*. Bogotá: ICTJ - Fundación Vortex.
- Garay-Salamanca, L. J., & Salcedo-Albarán, E. (2010). *Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En 25 años de la descentralización en Colombia (págs. 89-138)*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Infobae. (25 de 03 de 2021). *Gobierno sigue en alerta por presuntas redes de corrupción detrás del PAE*. Obtenido de Infobae: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/03/25/gobierno-sigue-en-alerta-por-presuntas-redes-de-corrupcion-detras-del-pae/>
- Las2Orillas. (10 de 07 de 2017). *¿Por qué Multimodal, el gigante de los refrigerios, sigue mandando en los colegios de Bogotá sin importar las quejas?* Obtenido de Las2Orillas: <https://www.las2orillas.co/multimodal-gigante-los-refrigerios-sigue-mandando-los-colegios-bogota-sin-importar-las-quejas/>
- López, C. (. (2010). *Y Refundaron la Patria: De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado Colombiano*. 2010: Debate.

RCN Radio. (24 de 08 de 2016). Desde el lunes entra el PAE en las instituciones educativas de Tunja. Obtenido de RCN Radio: <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/desde-lunes-entra-pae-las-instituciones-educativas-tunja>

Semana. (24 de Jul de 2014). Alarma en La Guajira por 37.000 niños desnutridos. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/en-guajira-hay-37000-ninos-con-desnutricion/396788-3>

Semana. (25 de Jul de 2017h). En La Guajira se perdieron más de \$16.000 millones para alimentación escolar. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/corrupcion-en-colombia-la-guajira-programa-de-alimentacion-escolar/483352>

Semana. (15 de Feb de 2017i). La precaria alimentación que reciben los niños en colegios de Putumayo. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/corrupcion-en-el-programa-de-alimentacion-escolar/515640>