



GOBERNACIÓN DEL
MAGDALENA



**La fuerza
del cambio**



Santa Marta D.T.C e H.,

GOBERNACIÓN DEL MAGDALENA
1/11/2022 5:41:25 PM Folios: 11



Origen: 115/OPA/OFICINA DE PROGRAMAS
DE ALIMENTACIÓN
Destinatario: OCAD REGIONAL CARIBE -

E-2022-00097

Señor

VICENTE ANTONIO BLEL SCAFF

Presidente

Órgano colegiado de Administración y Decisión - Región Caribe

Señora

PAULA LÓPEZ VENDEMIATI

Secretaría Técnica OCAD Caribe

Dirección del Sistema General de Regalías

stocadcaribe@dnp.gov.co.

Cordial Saludo,

Como es de su conocimiento el Departamento del Magdalena formuló y presentó el proyecto denominado "Implementación del Programa de alimentación escolar - PAE para el Cambio, en el Departamento del Magdalena", el cual fue aprobado por el Órgano Colegiado en sesión del pasado 06 de diciembre 2021.

En la sesión del el OCAD aprobó 8 proyectos por valor de \$463.900 millones para los departamentos y municipios de la región, siendo el PAE Magdalena el único al que asignó su ejecución a una entidad distinta, en este caso, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, decisión con la que no estuvimos de acuerdo ni el Ministerio de Hacienda ni la Gobernación del Magdalena por considerarla contraria a derecho.

En el mismo sentido, se pronunció el ICBF, entidad que a través de su Directora General manifestó al OCAD la no aceptación de la decisión del organismo de adjudicarle la ejecución del proyecto, entre los argumentos del ICBF se destacan los que para fines meramente ilustrativos a continuación transcribo:



“De conformidad con lo establecido en el Decreto 5012 de 28 de diciembre de 2009, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, la calidad y la equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades (artículo 2).

Asimismo, la Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación- establece que la educación es un proceso integral y permanente de formación personal, cultural y social, que involucra tanto los derechos como los deberes. Su fundamento son los principios establecidos en la Carta Política. Igualmente, determina el alcance del servicio, que comprende todo un conjunto normativo, curricular, funcional y de recursos de toda índole, con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 1. En este sentido, contempla el cubrimiento de la educación como un servicio a cargo del Estado, pero con la participación de la sociedad y la familia para promover su acceso, con la responsabilidad compartida entre la Nación y las Entidades Territoriales para garantizar su cubrimiento, mejoramiento y calidad (artículo 4).

Sumado a lo anterior, la Ley 1450 de 2011 señala que con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación y de manera concurrente con las entidades territoriales. Bajo esta facultad legal, el MEN se encarga de realizar la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos de los estándares y las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa (Parágrafo 4 del artículo 136).



Por su parte, el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022”, creó la unidad administrativa especial de alimentación escolar, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, cuyo objeto precisamente es el de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar.

En este punto, resulta pertinente aclarar que de acuerdo con las competencias asignadas a la Dirección de Infancia del ICBF, esta área misional enfoca su accionar en la promoción y garantía de derechos de las niñas y los niños entre los 6 y 13 años de edad. Sin embargo, las funciones derivadas de la puesta en marcha del PAE no hacen parte de su competencia o de cualquier otra función misional del Instituto.

En efecto, las facultades otorgadas por el Decreto 987 de 2012, modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, no incluyen la actividad de implementación y operación de los programas de alimentación escolar, motivo por el cual no es procedente aceptar la designación objeto de la comunicación del asunto, por no atender las competencias del ICBF y ser contrarios a los artículos 6, 121 y siguientes de la Constitución Política.”

De esta forma queda claramente establecido que la decisión de optar por la ejecución del PAE por parte del ICBF, es contraria a la ley, toda vez que como bien lo afirma el ICBF la prestación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar, se encuentra en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) al respecto las normas que regulan la materia expresan:

“(…)



Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE-, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del Programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación” (subrayado fuera de texto original).¹

Asimismo, el numeral 10 del artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1075 de 2015 establece dentro de las funciones de las entidades territoriales, lo siguiente:

¹ Ley 1450 de 2011 <<por la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014>>, párrafo 4° del artículo 136



“Artículo 2.3.10.4.3. Funciones de las entidades territoriales. Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE):

(...)

10. Ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional. Para el efecto debe:

a) Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común;

b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos;

c) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia (...) (Subraya y negrilla fuera de texto original)

Teniendo presente que la competencia legal y reglamentaria para la ejecución del PAE recae en las Entidades Territoriales Certificadas, como la Gobernación del Departamento del Magdalena, remitámonos a la Resolución No. 29452 de 2017, referida a los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE, resolución que en el numeral segundo (2) del artículo segundo (2) dispone:



“Artículo 2. Lineamientos Técnicos -Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar -PAE. Adóptense los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del PAE que son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores y todos los actores del Programa mencionados en el artículo 2.3.10.4.1 del Decreto 1075 de 2015.

(...)

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

- *Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada -ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, para articular la ejecución del PAE con el fin de obtener la confluencia de las fuentes de financiación en una sola bolsa común, que será administrada y ejecutada por la E TC.*
- *Celebración de un convenio interadministrativo entre la Entidad Territorial Certificada -ETC y las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción, con el fin de trasladar a éstas los recursos de la Nación y los recursos del Departamento dirigidos al Programa, para que de manera coordinada y unificada por la E TC sean ejecutados en cada municipio o distrito de su jurisdicción.*
- *Acuerdo entre la Entidad Territorial Certificada -ETC y las Entidades Territoriales no Certificadas de su jurisdicción, donde se disponga el uso articulado de los recursos de cada una de ellas, con el fin de garantizar una única operación en el territorio.*



- *Celebración de un Convenio de Asociación, suscrito entre entidades territoriales y el sector privado, cooperativo, no gubernamental de nivel nacional o internacional, donde la entidad territorial asumirá el rol de ordenador del gasto frente a la ejecución del PAE, de conformidad con el Decreto 092 de 2017 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.*
- *Transferencia de recursos de las Entidades Territoriales no Certificadas a la Entidad Territorial Certificada, mediante resoluciones de giro de recursos, los cuales serán administrados por la E TC como ordenador del gasto, para la operación del PAE en su jurisdicción.”*

En este orden, el Programa de Alimentación Escolar tiene como fuentes de financiación aquellos recursos públicos y privados, del orden nacional y territorial, de destinación específica y de libre destinación, que sean presupuestados para tal fin. En lo se mencionan las mismas y que son direccionadas a las Entidades Territoriales Certificadas, como por ejemplo:

- Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación. Distribuidos y asignados por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- Alimentos para Aprender (UApA) a todas las ETC
- Recursos del Sistema General de Participaciones – SGP Asignación Especial Alimentación Escolar. Distribuidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP a los Municipios y Distritos.
- Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP Otras Participaciones (Prestación del Servicio, Calidad Matrícula Oficial, Propósito General). Distribuidos por el DNP a los Municipios y Distritos y asignados por el Ministerio de Educación



Nacional a las ETC y las Instituciones Educativas, y por el MHCP a los Municipios y Distritos.

- Recursos del Sistema General de Regalías – SGR
- Recursos propios y otros recursos de las Entidades Territoriales.
- Otras fuentes de financiación

Así estos recursos concurrirán en una bolsa común que será articulada por las Entidades Territoriales Certificadas – ETC –, por lo cual, deben desarrollar la planeación financiera para la operación del programa en la siguiente vigencia, teniendo en cuenta los recursos asignados y la última doceava del SGP Alimentación Escolar.

Por su parte el Decreto 1852 de 2015, en su artículo 2.3.10.2.1, numeral 4., define la bolsa común en los siguientes términos:

“Es un esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la Ley, en este título y en los lineamientos técnicos-administrativos del PAE, con el fin de alcanzar los objetivos comunes del Programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos”.
(Subraya fuera de texto original).

Retomando la competencia exclusiva de las entidades territoriales Certificadas – ETC – se tiene que, en su numeral tercero, artículo 2 la Resolución No. 29452/17 establece actores, responsabilidades y competencias, indicando:



GOBERNACIÓN DEL
MAGDALENA



La fuerza
del cambio



“La adecuada y oportuna ejecución del PAE es corresponsabilidad de los siguientes actores:

3.1. Nación.

3.2. Ministerio de Educación Nacional

3.3. Entidades Territoriales Certificadas -ETC”

De acuerdo al citado artículo es claro que las responsabilidades les corresponden a estos actores, donde se puede observar a todas luces que no se encuentra el ICBF.

La anterior aseveración es reafirmada por la Ley 715 de 2001, cuando establece en su artículo 74², las funciones que le corresponden a los departamentos, distritos y municipios para adelantar la aplicación de los recursos del sistema general de participaciones dentro de los cuales se encuentra la financiación de los servicios dentro de los cuales se encuentra el Programa de Alimentación Escolar.

En relación con la competencia de las Entidades Territoriales Certificadas – ETC- para ejecutar directamente el PAE, encontramos también el Decreto 218 del 14 de febrero de 2020, donde se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa especial de alimentación escolar, la cual fija en el artículo 3 numeral 6 las siguientes funciones

“Artículo 3

(...)

² Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.



6. Distribuir a las entidades territoriales los recursos del Presupuesto general de la Nación destinados a cofinanciar la operación Programa Alimentación Escolar, atendiendo los criterios focalización que fije Consejo Directivo. >>

La Unidad Administrativa especial de alimentación escolar, Alimentos para aprender expide el circular número 11 del 3 de diciembre de 2021, en donde señala en su inciso tercero lo siguiente:

<<(…)

De acuerdo con el marco normativo del PAE dado por el Decreto 1852 de 2015, el cual adiciona al Decreto 1075 de 2015, la función que le correspondía al Ministerio de Educación Nacional de expedir la reglamentación que deben tener en cuenta las Entidades Territoriales para la ejecución del PAE y acompañar su implementación bajo estrategias de asistencia técnica, seguimiento y control, le corresponde ahora a la UApeA, con miras al cumplimiento de los Lineamientos Técnico - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas establecidas, así lo disponen los numerales 2 y 3 del artículo 2.3.10.4.2. de la noma antes citada: Artículo 2.3.10.4.2. Funciones del Ministerio de Educación Nacional (Ahora de la Unidad de Alimentos para Aprender).

El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE):

(…) 2. Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación.

3. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones. (Subrayas fuera de texto original).



Más recientemente, la Ley 2157 del 22 de diciembre de 2021 establece los lineamientos generales para la prestación de tal servicio, en cabeza de las entidades territoriales certificadas.

Como si todo lo anteriormente citado no fuese suficiente en favor de nuestra postura, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- Alimentos para Aprender (UAPE), expidió el pasado 23 de diciembre 2021 resolución No. 00335 por medio de la cual se definen y establecen los lineamientos para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), por parte de las Entidades Territoriales Certificadas. En su articulado la resolución aborda temas como población objeto, periodo de atención, financiación, actores y sus responsabilidades, estructura, control y seguimiento.

“Artículo 10. La adecuada y oportuna ejecución del Programa de Alimentación Escolar - PAE es corresponsabilidad de los actores señalados y determinados en el título X capítulo 4 del Decreto 1075 de 2015 adicionado del 1852 de 2015.

- A) *Nivel Nacional*

- B) *Nivel Territorial: A cargo de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) y las ET no certificadas (municipios), en coordinación con el Departamento al que pertenezcan*
- C) *Los Rectores, con su personal del Establecimiento Educativo.*

- D) *Los Operadores con su personal, en especial los manipuladores de alimentos.*

- E) *Padres y Madres de Familia y sus Asociaciones.*



F) *Ciudadanos y organizaciones sociales y de control social y participación ciudadana.*

G) *Los estudiantes beneficiarios del PAE, actores principales por ser la población objetivo*

Así las cosas, se tiene que desde la descentralización del PAE, son las Entidades Territoriales quienes tienen a su cargo la ejecución del Programa, por lo tanto, deben garantizar en su territorio el desarrollo de las acciones de ejecución, coordinación, acompañamiento y seguimiento del PAE en articulación con las instituciones educativas de su jurisdicción, conforme a sus condiciones territoriales, administrativas, financieras y jurídicas al respecto.

A manera de consideraciones finales el OCAD debe tener en cuenta que históricamente el Departamento del Magdalena, ha sido el ejecutor del programa de alimentación escolar y que tal operación ha sido cumplida de manera eficiente a lo largo de los años en que el Departamento del Magdalena ha sido la ejecutora del programa de alimentación escolar en el territorio.

Con fundamento en las consideraciones jurídicas anteriormente expuestas en extenso, me permito solicitar al OCAD Región Caribe:

1.- Se incluya en el orden del día de la próxima reunión del Órgano Colegiado, el cambio del ejecutor proyecto "Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE PARA EL CAMBIO en el Departamento del Magdalena", con BPIN 2021000020087.

2.- Que en la próxima sesión del Órgano Colegiado procedan a dejar sin efectos la decisión del pasado 6 de diciembre 2021, de designar como entidad pública ejecutora del proyecto "Implementación del Programa de Alimentación Escolar PAE PARA EL CAMBIO



**GOBERNACIÓN DEL
MAGDALENA**



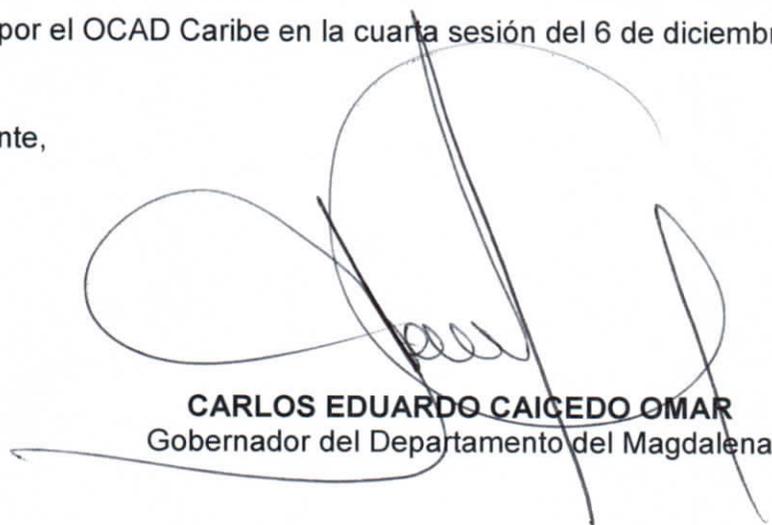
**La fuerza
del cambio**



en el Departamento del Magdalena”, con BPIN 2021000020087”, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF,

3.- Que en la próxima sesión del Órgano Colegiado procedan Designar al Departamento del Magdalena, como ejecutora del proyecto antes mencionado, como estaba prevista en la versión inicial del proyecto PAE que fue viabilizado por el Ministerio de Educación y priorizado de conformidad con los procedimientos del Sistema General de Regalías, y aprobado por el OCAD Caribe en la cuarta sesión del 6 de diciembre de 2021.

Atentamente,



CARLOS EDUARDO CAICEDO OMAR
Gobernador del Departamento del Magdalena

Anexos: Respuesta de fecha 6 de enero de 2022, emitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

RESOLUCIÓN N° 29452 del 2017 «Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos -Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar -PAE y se derogan las disposiciones anteriores»

DECRETO 218 DE 2020 (Febrero 14) «Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender»

Circular número 11 del 3 de diciembre de 2021

Ley 2167 de 22 de diciembre de 2021.

RESOLUCIÓN No. 0335 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2021. «Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE. (nuevos lineamientos)

Proyectó: Eder Ojeda Carraza, Jefe Oficina de Programas de Alimentación Escolar

Revisó: Eric A. Orgulloso Martínez, Jefe de Oficina Asesora de Planeación

José Humberto Torres, Jefe Oficina Asesora Jurídica

