

Casos de estudio de empresas fachada en Colombia

Víctor Saavedra
Miguel Ángel Carvajal



Septiembre de 2022



Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CASOS DE ESTUDIO	
• Caso de estudio 1: Élite Internacional Américas	9
• Caso de estudio 2: Shatex S.A	14
• Caso de estudio 3: Fondo Global de Construcciones	18
• Caso de estudio 4: Memo Fantasma	22
• Caso de estudio 5: Tecnoglass	25
• Caso de estudio 6: El Zar el PAE en Santander	29
• Caso de estudio 7: Red de corrupción en el PAE en la Guajira y Cesar	34
• Caso de estudio 8: Paz y Futuro, la fachada para desviar recursos de educación y alimentación de niños en Norte de Santander y Córdoba	39
• Caso de estudio 9: Cartel del PAE en Bogotá	43
• Caso de estudio 10: El Zar del PAE en el Atlántico	48
• Caso de estudio 11: PAE en el Valle del Cauca	50
CONCLUSIONES	54

Introducción

La constitución de empresas denominadas como empresas fachada, fantasma o empresas de papel representa un factor de riesgo para que se lleve a cabo lavado de activos, fraude tributario, flujos financieros ilegales, financiación del terrorismo y demás crímenes financieros. De acuerdo con la *Asociación Bancaria y Entidades Financieras de Colombia ASOBANCARIA* (2017), las empresas fachada son una pieza fundamental de los esquemas criminales que usan el comercio internacional para cometer crímenes financieros. En línea con esto, la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)* en conjunto con la *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)* identifican a la constitución de empresas fachada como una de las estrategias más recurrentes para ocultar la ejecución de crímenes financieros y como un factor clave a seguir en los reportes de actividad sospechosa.

De esta forma, resulta oportuno exponer casos relevantes de esquemas de empresas fachada con el fin de tomar las lecciones aprendidas de cada caso e identificar posibles mejoras en la regulación. Dicho esto, el presente documento constituye la revisión de casos de empresas fachada en Colombia. Se presentan los casos de: Élite International Américas, investigado por captación ilegal y desvío de recursos en libranzas el cual presuntamente constituyó un grupo de 6 empresas fachadas a través de las cuales simulaba contratos por distintos servicios con el fin de darle apariencia legal a los dineros que captaba a través de la compra y venta de créditos de libranza en mora o duplicados. En segundo lugar, el caso de Shatex S.A de Alex Saab, empresa investigada por lavado de dinero y exportaciones ficticias la cual tenía un modelo de negocio de transformación de materia prima textil proveniente de China y cuyo único destino de exportación era Venezuela, sin embargo, tales exportaciones no correspondían a la realidad, puesto que se simulaba la magnitud y valor de los envíos con el fin de mover de un país a otro capitales cuyo origen se presume sospechoso. En tercer lugar, el caso de Fondo Global de Construcciones, también de Alex Saab e investigado por desviación de recursos y lavado de dinero en a través de la constitución de una empresa que presuntamente fue usada como fachada simulando la construcción de viviendas de interés social en Venezuela, pero que en realidad usó el *Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE)* para respaldar exportaciones que terminaron siendo ficticias y a través de las cuales movieron de frontera a frontera recursos cuyo destino original era el de implementar programas sociales. En cuarto lugar, el caso de Memo Fantasma, donde Guillermo León Acevedo se hizo campo en la élite de la industria de construcción colombiana con el fin de llevar a cabo la construcción de edificios de lujo que tenían como presunto objetivo lavar el dinero producto del actuar criminal de las Autodefensas Unidas de Colombia. En quinto lugar, el caso de Tecnoglass, donde se documentan una serie de irregularidades entre las cuales se expone una investigación de Supersociedades donde se acusa a esta empresa de la constitución de empresas fachada a nombre de los empleados de la empresa con el objetivo que estas empresas participasen en las elecciones de Cámara de Comercio y así dirigir los resultados de la misma a conveniencia de Tecnoglass, este caso también expone algunos relacionamientos no revelados en sus estados financieros y que pueden presumirse como transferencias a empresas fachada.

Sumado a lo anterior, el documento hace un énfasis especial en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) considerando la importancia del mismo, el cual ha sido la política del Estado colombiano para llevar suplemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes que cursan sus programas académicos en instituciones estatales, el programa se mantiene bajo la premisa de otorgar un suplemento tal que garantice o soporte la asistencia

escolar constante y, a la par, se logre mejorar el rendimiento cognitivo de los estudiantes. Dicho esto, el documento expone 6 casos de estudio relacionados con el PAE, donde organizaciones de distinto índole tales como sociedades anónimas, de acciones simplificadas, limitadas o fundaciones sin ánimo de lucro operando de forma independiente o a través de uniones temporales o consorcios, cooptaron los procesos de adjudicación de los contratos de operación del PAE a través de estrategias propias de empresas fachada con lo cual consiguieron desviar los recursos públicos del programa a bolsillos particulares, afectando así la correcta ejecución del mismo y, por ende, los objetivos del programa que estaban directamente relacionados con el bienestar de las niñas, niños y adolescentes de las instituciones de educación pública en Colombia.

En principio, el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) tenía potestad completa sobre los lineamientos técnicos y la ejecución del PAE, sin embargo, en 2011 el Congreso de la República decide trasladar esta política al Ministerio de Educación a través de la Ley 1450 de 2011 argumentando la necesidad de alcanzar una cobertura universal, pero el Ministerio de Educación decidió limitar su alcance a definir los criterios técnicos del programa dejando en manos de las agencias territoriales (alcaldías y gobernaciones) la ejecución del mismo. Este cambio permitió que, de acuerdo con Zuleta et al (2020), el PAE tenga distintas falencias en sus procesos de adjudicación de contratos, dentro de estas falencias se destacan: “ (i) una dispersión de modalidades de selección de contratistas; (ii) un alto número de transacciones; (iii) la ausencia de herramientas de estandarización salvo en el caso de Bogotá; (iv) valor representativo en los presupuestos del Ministerio de Educación y de las secretarías de educación; (v) ausencia de modelos de compras coordinadas”.

Estas falencias sumadas a la búsqueda de rentas por parte de funcionarios públicos han permitido la consolidación de redes de corrupción que constituyen empresas y/u organizaciones con el fin de hacerse con los contratos del PAE. Dentro de los casos referenciados en este documento se encuentran: en primer lugar, el caso del Zar del PAE en Santander, donde se expone la conformación de un presunto esquema criminal que usó empresas fachadas para hacerse con los recursos del Plan de Alimentación Escolar en Santander. En segundo lugar, el caso de una red de corrupción que operó durante más de 10 años en los departamentos de La Guajira y Cesar, la cual aprovechaba sus relaciones políticas y consolidación de clanes familiares para adjudicarse los contratos del PAE cambiando constantemente el nombre de sus organizaciones u ocultándose a través de la constitución de uniones temporales y consorcios. En tercer lugar, el caso de Paz y Futuro, una empresa fachada usada para presuntamente desviar los recursos del PAE en Norte de Santander y Córdoba a través del relacionamiento directo con políticos de estas regiones donde crearon listas de niños fantasma, adjudicación de contratos a cambio de favores políticos y demás irregularidades. En cuarto lugar, el caso de una red de 9 empresas que se cartelizaron durante 10 años para hacerse con los contratos de operación del PAE en Bogotá, las cuales simulaban situaciones de competencia, pero en realidad se repartían los contratos y, además, crearon una entidad que funcionaba como gremio a través del cual sabotearon las modificaciones a los procesos de contratación que no eran de su conveniencia. En quinto lugar, el caso de El Zar del PAE en el Atlántico, el cual expone cómo Alejandro Hernández presuntamente financiaba organizaciones con el fin de que ganaran los contratos del PAE, para después absorberlas financieramente a través de su organización y, finalmente, hacerse con los recursos del programa en el Atlántico. Por último, se presenta el caso del Valle del Cauca, donde se da cuenta de una serie de casos de empresas y fundaciones que se hacían con la contratación del PAE alterando sus estados financieros, escondiendo su nombre a través de consorcios y uniones temporales y que, a pesar de tener investigaciones y sanciones impuestas, fueron partícipes de la más reciente adjudicación del PAE.

Tabla 1: resumen de los datos claves de cada caso:

<i>Caso</i>	<i>Tipificación del delito</i>	<i>Acusado(s) formal(es)</i>	<i>Empresa u organización matriz</i>	<i>Empresas fachada</i>
Élite International Américas	<ul style="list-style-type: none"> - Concierto para delinquir. - Enriquecimiento ilícito. - Falsedad en documento privado. - Estafa agravada por la cuantía. - Lavado de activos. - Captación masiva habitual de dinero agravado por el no reintegro. 	<ul style="list-style-type: none"> - José Alejandro Navas Vengoechea. - Marino Constantino Salgado Carvajal. - Jorge Enrique Navas Vengoechea. - Ana Milena Aguirre Mejía. 	Elite International Américas	<ul style="list-style-type: none"> - Afecafe S.A.S. - New Gaia S.A.S. - Serodri S.A.S. - R&R Consultores Financieros. - Think Cool S.A.S. - Celconsultores S.A.S.
Shatex S.A	<ul style="list-style-type: none"> - Lavado de activos. - Enriquecimiento ilícito de particulares. - Concierto para delinquir. - Estafa agravada. - Exportación o importación ficticia 	<ul style="list-style-type: none"> - Alex Nain Saab Moran. (representante legal) - Devis José Mendoza Lapeira. (contador) - Robinson Ruiz Guerrero. (revisor fiscal) 	Shatex S.A	Shatex S.A
Fondo Global de Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> Lavado de activos. Enriquecimiento ilícito de particulares. Concierto para delinquir. Estafa agravada. Exportación o importación ficticia 	<ul style="list-style-type: none"> - Alex Nain Saab Moran. 	Fondo Global de Construcciones	<ul style="list-style-type: none"> - Subsidiaria en Ecuador llamada FOGLOCONS. - Thermo Group C.A. - ELM Import. - FGDC Malta Holdings Limited.
Memo Fantasma	<ul style="list-style-type: none"> - Lavado de activos agravado. - Enriquecimiento ilícito de particulares. - Concierto para delinquir agravado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Guillermo León Acevedo Giraldo (Memo Fantasma). - Margoth de Jesús Giraldo. - María Enriqueta Ramírez. 	Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)	<ul style="list-style-type: none"> - Cipres Asociados S.A.S. - Grupo ACEM S.A.S. - Agropecuaria La Cristalina S.A. - Inversiones Tanzania S.A.S. - Productora de

				Arroz de Córdoba S.A.S.
Tecnoglass	- <i>“Constitución de más de 300 empresas fachada con el fin de al parecer con miras a interferir, manipular o distorsionar la elección de los miembros de la junta directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla en 2012.”</i>	- José Manuel Daes Abuchaibe. - Christian Tadeo Daes Abuchaibe.	Tecnoglass	- GM&P. - Window Design And Installation LLC. - ES Metals. - Glass Studio Group LLC. - Componenti.
El Zar del PAE en Santander	- Falsedad material en documento público y privado. - Peculado por apropiación - Contrato sin cumplimiento de los requisitos legales	- Germán Trujillo (denominado el zar del PAE), - Luisa Fernanda Flórez (representante legal de la empresa fachada principal) - Ana de Dios Tarazona (secretaria de educación de Santander) - Aníbal González Sánchez (coordinador del PAE) - Catalina Trujillo (hermana de Germán Trujillo) - Didier Alberto Tavera (ex gobernador de Santander) - Richard Aguilar (ex gobernador de Santander)	Cooperativa Surcolombiana de Inversiones Limitada	- Asociación de Operadores de Grúas T&A - Asociación de Padres de Familia Restaurante Escolar la Galaxia - Asociación de Padres de Familia del Restaurante Escolar Palo Gordo - Asociación Familia Proyecto Al Futuro
Red de corrupción en el PAE en la Guajira	- Fallos por responsabilidad fiscal - Peculado por apropiación - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. - Falsedad ideológica en documento público	Katia Elena Rosado Murillo (contratista del PAE) Ivis Rosado Robles (contratista del PAE) María Angélica Araujo Noguera (contratista del PAE) Luis Alberto Monsalvo Gnecco (ex gobernador del Cesar) Jose María Ballesteros del Cesar (ex gobernador de la Guajira)	Cartel de la contratación del PAE en la Costa Caribe	Fundación Pa Todo el Mundo Fundación Kábala Acción Social Integral Nuevo País Wakuzari Corporación para el Desarrollo de la Serranía del Perijá (CORPERIJÁ) Proveer

				<p>Nuevo Milenio Asociación de Manipuladores de Alimentos del Cesar (Asoalimentarce) Unión Temporal Años Dorados Consortio Años Dorados Consortio Alimentando un Cesar más Educado</p>
<p>Paz y Futuro, la fachada para desviar recursos de educación y alimentación de niños en Norte de Santander y Córdoba</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Peculado por apropiación. - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. 	<p>José Antonio Manrique Torres (Representante legal Paz y Futuro) Marta Lessy Mendoza Camargo (Representante legal UT). Andrés Manuel Silca Sánchez (Representante legal UT). Víctor Manuel Lazzo (Representante legal UT). César Rojas (Ex alcalde de Cúcuta). Telésforo Blanco (Director administrativo del Departamento de Bienestar Social de Cúcuta). Lola Carvajal (asesora jurídica del Departamento de Bienestar Social de Cúcuta). Alejandro Lyons (Ex Gobernador de Córdoba). Edwin Besayle (Ex Gobernador de Córdoba).</p>	<p>Corporación Paz y Futuro</p>	<p>Unión Temporal "Dadles Vosotros de Comer"</p>
<p>Cartel del PAE en Bogotá</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cartelización 	<p>Gustavo Donado Arrázola (Representante legal empresa cartelizada). Juan de Jesús Alemán Guerrero (Representante legal empresa cartelizada). William Fajardo Rojas (Representante legal empresa</p>	<p>Asociación Colombia de Empresas Proveedoras de Alimentos (ASOPROVAL)</p>	<p>Aerodelicias S.A.S. Servicial S.A.S. La Campiña S.A.S. Industrias Alimentos y Catering S.A.S. Diseral S.A.S. Iberoamericana de</p>

		<p>cartelizada).</p> <p>Javier Ignacio Pulido Solano (Representante legal empresa cartelizada).</p> <p>Hernando Prieto Molina (Representante legal empresa cartelizada).</p> <p>Beatriz Becerra Rojas (Representante legal empresa cartelizada).</p> <p>Stella Téllez Hernández (Representante legal empresa cartelizada).</p> <p>Luisa Fernanda Flórez Rincón (Representante legal empresa cartelizada).</p>		<p>Servicios y Alimentos S.A.S.</p> <p>Proalimentos Liber S.A.S.</p> <p>Alimentos SPRESS S.A.S.</p> <p>Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones LTDA.</p>
El Zar del PAE en el Atlántico	<ul style="list-style-type: none"> - Interés indebido en la celebración de contratos - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales - Uso de documento falso - Falsedad en documento privado - Peculado por apropiación en favor propio 	<p>Alejandro Hernández Vidal (Zar del PAE en el Atlántico).</p> <p>Uriel Enrique Reyes Pájaro (Representante legal empresa fachada).</p> <p>Jesús Altamar Escorcia (Representante legal empresa fachada).</p>	Fundación Rey de Reyes	Unión Temporal Nutrir Atlántico
PAE en el Valle del Cauca	<ul style="list-style-type: none"> - Interés indebido en la celebración de contratos - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales - Uso de documento falso - Falsedad en documento privado - Peculado por apropiación en favor propio 	<p>Juan Manuel Rojas Rojas (Representante legal empresa fachada).</p> <p>Noel Rodríguez Cubides (Representante legal empresa fachada)</p> <p>Bartolo Valencia (Ex Alcalde de Buenaventura).</p>	Consortio Luz del Valle	<p>Fundación para la capacitación y desarrollo humano (Funcol)</p> <p>Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría</p> <p>Abasticoop</p> <p>Organización Empresarial NRC S.A</p> <p>Quick and Tasty</p>

				Rápidos y Sabrosos de Colombia S.A
--	--	--	--	---------------------------------------

Caso de estudio 1: *Élite International Américas*

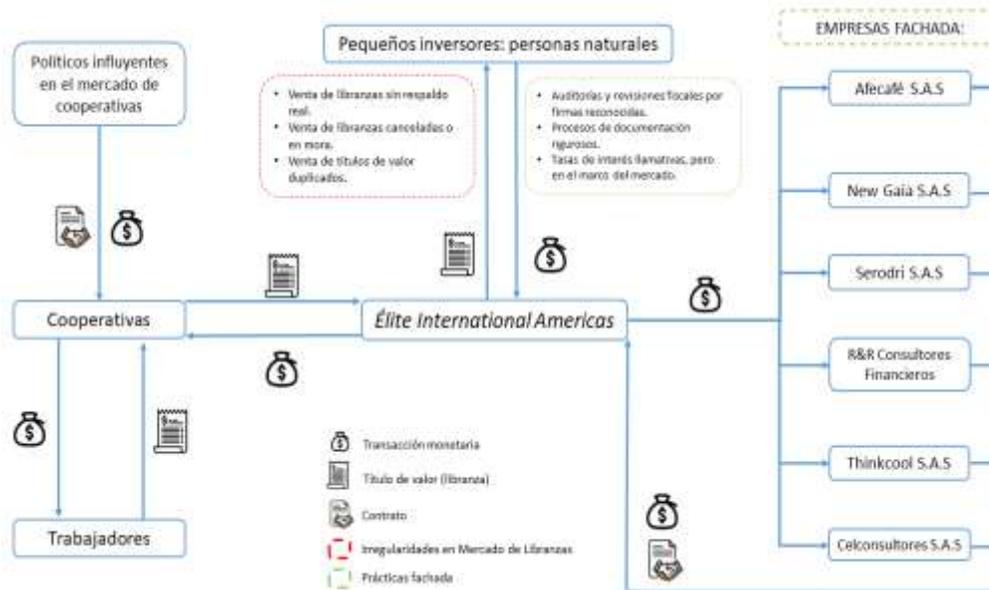
En el año 2012 la ley 1527 dio vía libre para que las cooperativas que tenían bajo su potestad pagarés provenientes de créditos de libranza pudieran venderlos masivamente. Dentro de este marco regulatorio se flexibilizaron los requisitos para la cesión de los créditos de libranza limitando la trazabilidad del movimiento de estos títulos¹. La reglamentación incentivó entonces la creación masiva de cooperativas que identificaron una ventana de oportunidad en este mercado. Paralelamente, y para el caso que nos concierne en este documento, *Élite International Américas* llevaba alrededor de un año de operación en el mercado de libranzas y tomó esta ventana de oportunidad para ampliar el alcance de sus operaciones bajo prácticas irregulares y el uso de empresas fachada, que permitieron desviar el dinero proveniente de la captación ilegal.²

Elite se conformó en 2011 y progresivamente se hizo espacio en el mercado financiero enfocándose en la compra y venta de cartera de pagarés de libranza, alcanzando a captar más de un billón de pesos para el 2016. El modelo de negocio de *Élite* se resume en el siguiente proceso: en primer lugar, el establecimiento de alianzas estratégicas con políticos influyentes en el mercado de cooperativas, obteniendo presuntamente colaboración especial por parte de estos; en segundo lugar, la compra de títulos de pagarés de créditos de libranza a las cooperativas para posteriormente venderlos a personas naturales o jurídicas que vieron en estos títulos una inversión segura y rentable. A través de estrategias de venta sobresalientes en este mercado lograron convencer a más de 6.000 personas para que compraran los pagarés de créditos de libranza irregulares. Dentro de las estrategias usadas por *Élite* se destacan: auditorías por parte de firmas como *Deloitte*, revisorías fiscales por parte de *Moore Stephens*, procesos de documentación rigurosos y vigilados por las entidades correspondientes y sobretodo una tasa de interés llamativa, pero dentro de los estándares del mercado, acompañada de una probabilidad de pérdida mínima (El Espectador, 2019). El esquema a continuación representa el modelo de negocio descrito:

¹ **Parágrafo 1 del artículo 3 de la ley 1527 de 2012:** “La cesión de créditos objeto de libranza otorgados por las entidades operadoras implicará, por ministerio de la ley, la transferencia en cabeza del cesionario del derecho a recibir del empleador o entidad pagadora el pago del bien o servicio que se atiende a través de la libranza o autorización de descuento directo sin necesidad de requisito adicional. En caso de que tales créditos se vinculen a procesos de titularización, el monto del descuento directo correspondiente a dichos créditos será transferido con sujeción a lo dispuesto en esta ley, por la entidad pagadora a favor de la entidad legalmente facultada para realizar operaciones de titularización que tenga la condición de cesionario, quien lo podrá recibir directamente o por conducto del administrador de los créditos designado en el proceso de titularización correspondiente.”

² Ver investigación de Supersociedades (2018a) y Fiscalía General de la Nación (2018a)

Ilustración 1. Esquema del modelo de negocio de Élite.



Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de Supersociedades (2018a)

Distintas condiciones llevaron a que una de las empresas que parecía ser la estrella del mercado de libranzas en Colombia esté hoy en día en proceso de liquidación y con sus directivos involucrados en procesos penales. De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación, Élite captó ilegalmente dinero cometiendo irregularidades en el comercio de títulos de valor, como la venta de libranzas sin respaldo real, canceladas o en mora, además de la venta de títulos duplicados. Esto generó que Élite incumpliera las garantías de retorno de inversión incurriendo en el crimen de captación ilegal de dinero.

No obstante, y sin restarle importancia a las consecuencias de la captación ilegal de dinero, Élite usó diferentes estrategias delictivas para lavar el dinero producto de su operación ilegal. Se destaca la construcción de un conglomerado de empresas fachada que se crearon bajo distintas razones sociales con el fin desviar el dinero captado ilegalmente, en su mayoría, bajo el argumento de contratación de servicios técnicos. Según lo recopilado por la Fiscalía General de la Nación, Élite logró desviar 16.000 millones de pesos a 6 empresas fachadas, las cuales pertenecían a ex directivos de Élite y/o a sus compañeras sentimentales. La descripción de la red de empresas fachada es la siguiente tabla.

Tabla 1. Descripción de las empresas asociadas a Elite International Americas

<i>Empresa</i>	<i>Año de registro</i>	<i>Actividad económica registrada ante Cámara de Comercio</i>	<i>Representante legal</i>	<i>Relación con Élite International Americas</i>	<i>Movimiento de dinero ilegal</i>

<i>Afecafe S.A.S</i>	2014	Consultoría en gestión	Marino Constantino Salgado Carvajal	Tuvo como principal accionista y miembro de junta directiva a Marino Constantino Salgado Carvajal quien también fue fundador y directivo de Élite. Una vez fue descubierto el entramado delictivo alrededor de Élite, AFECAFE S.A.S entró en proceso de liquidación, donde se supo que entre los años 2014 y 2016 Élite pagó a esta empresa alrededor de 4.151 millones de pesos bajo la suscripción de contratos de consultoría y de colaboración.	4.151 millones de pesos
<i>New Gaia S.A.S</i>	2013	Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	Natalia Carolina Reina Rojas	Actualmente se encuentra en proceso de liquidación por su vinculación con Élite, bajo la cual, presuntamente, se firmaron contratos por actividades económicas que no correspondían con la actividad económica registrada en su razón social. La accionista única y representante legal de esta empresa es Natalia Carolina Reina Rojas, quien es esposa de José Alejandro Navas Vengoechea, uno de los principales socios de Élite y quien está siendo procesado por la FGN por este caso.	
<i>Serodri S.A.S</i>	2014	Otras actividades relacionadas con el mercado de valores	María del Pilar Díaz Londoño y Francisco Javier Odriozola	Fue liquidada en el marco de la investigación a Élite por la firma de contratos con esta compañía por valor aproximado de 4.800 millones de pesos bajo el argumento de contratos de consultoría. En la junta directiva de ambas empresas figuraba Francisco Javier Odriozola, ciudadano español, quien fue capturado por la Interpol en el 2018.	4.800 millones de pesos
<i>R&R Consultores Financieros</i>	2014	Evaluación de riesgos de daños y otras actividades relacionadas con el mercado de valores	Adriana Ramírez Troncoso	Fue vinculada a la investigación del caso Élite por la evidencia de pagos sin los soportes correspondientes; además, la representante legal Adriana Ramírez Troncoso tiene relación familiar con dos de los socios principales de Élite: Luís Guillermo Rodríguez, su esposo, y Luís Fernando Ramírez Troncoso, su hermano. De acuerdo con la investigación de Supersociedades, esta empresa recibió entre 2014 y 2016	2.500 millones de pesos

				alrededor de 2.500 millones de pesos por parte de Élite.	
Think Cool S.A.S	2015	Actividades especializadas en diseño y organización de convenciones y eventos comerciales	María del Pilar Díaz Londoño	Se estableció relación con la captación ilegal llevada a cabo por Élite por la recepción de alrededor de 2.275 millones de pesos bajo el concepto de contratos de consultoría y prepagos de libranzas. Esta relación comenzó a partir de junio de 2015 cuando Francisco Javier Odriozola, socio de Élite, asumió como representante legal suplente de Think Cool.	2.275 millones de pesos
Celconsultores S.A.S	2012	Actividades de consultoría en gestión	Carlos Alberto Celis Santiago	Fue vinculada a la investigación por la recepción de 1.700 millones de pesos, cuya justificación no correspondía en gran parte a actividades propias de su razón social. Supersociedades logró constatar que el único socio de esta organización, Carlos Alberto Celis Santiago, repartió dineros a los principales socios de Élite y a sí mismo.	1.700 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación de Supersociedades (2018a)

De acuerdo con lo publicado por la Fiscalía General de la Nación la operación de Élite alcanzó a comercializar pagarés de libranzas por valor de 2,3 billones de pesos. Dentro de esta captación se generaron más de 6,400 víctimas, las cuales han manifestado haber sido afectadas considerablemente; algunos de ellos quebraron económicamente, han sufrido escenarios de depresión y enfermedades a causa del estrés, entre otros efectos. Élite entró en liquidación en 2016 y en el marco de este proceso se han resarcido parcialmente a 1,048 víctimas. A pesar del proceso de liquidación llevado a cabo por la Supersociedades y de las acusaciones formales por parte de la Fiscalía, donde se inculpa a José Alejandro Navas Vengoechea, Salgado Carvajal, Jorge Enrique Navas Vengoechea y Aguirre Mejía de delitos como concierto para delinquir, enriquecimiento ilícito, falsedad en documento privado, estafa agravada, lavado de activos y captación masiva habitual de dinero agravado por el no reintegro, la mayoría de los implicados en este caso están en libertad por diferentes factores legales.

Referencias

- Fiscalía General de la Nación. (2018a, abril). *Asegurados exdirectivos y asociados de Élite Internacional S.A.S por presunta captación masiva y estafa a sus inversionistas.*
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/asegurados-exdirectivos-y-asociados-de-elite-internacional-s-a-s-por-presunta-captacion-masiva-y-estafa-a-sus-inversionistas/>
- Fiscalía General de la Nación. (2018b, abril). *Capturados exdirectivos de Elite Internacional Américas S.A.S.*
<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/lavado-de-activos/capturados-directivos-de-elite-internacional-americas-s-a-s/>

- Portafolio. (2017, 24 noviembre). Así operaba la captadora ilegal Elite International S.A.S. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/negocios/asi-operaba-la-captadora-ilegal-elite-international-s-a-s-511976>
- Rodríguez, P. C. (2019, 20 julio). Víctimas de Elite se abren camino en Tribunal Administrativo de Cundinamarca. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/investigacion/victimas-de-elite-se-abren-camino-en-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-article-871925/>
- Superintendencia de Sociedades. (2018a, junio). *Auto Superintendencia de Sociedades: Ordena intervención bajo la medida de liquidación judicial y vinculación al proceso de Élite International Américas S.A.S y otros de Natalia Carolina Reina Rojas, Carlos Alberto Celis Santiago, Adriana Ramirez Troncoso y María del Pilar Díaz*. https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/avisos/Documents/BDSS01-n107770071-v1-2018-01-294406-000.PDF
- Superintendencia de Sociedades. (2018b, junio). *Decisión 01 de junio de 2018*. https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/avisos/Documents/DecisionNo01del6dejunio2018.pdf

Caso de estudio 2: Shatex S.A

El viernes 9 de octubre de 1998 se registró en la Cámara de Comercio de Barranquilla una sociedad comercial bajo la figura de *Sociedad Limitada*, cuya actividad económica correspondía a la confección de ropa. Como representante legal y accionista principal de esta sociedad, registrada con el nombre de Shatex, figuraba Alex Saab, empresario barranquillero y quien mantenía relaciones con distintas personas representativas del gobierno de Venezuela. Alex Saab se encuentra investigado y acusado por distintos delitos, entre los cuales se destacan el lavado de activos, el fraude tributario y haber figurado como testaferro. Shatex fue una organización fundamental para la consolidación del actuar criminal de Saab y de su red de colaboradores; esta empresa fue usada para lavar activos a través de flujos de efectivo internacionales injustificados, importaciones y exportaciones ficticias, e incurrió en fraudes de carácter tributario. En consecuencia, Saab se ha convertido en una figura polémica en el marco de las relaciones políticas entre Colombia, Venezuela y Estados Unidos. Shatex fue liquidada el 5 de abril de 2016 y actualmente Alex Saab se encuentra extraditado en Estados Unidos.

Modelo de negocio

Si bien Shatex inicialmente se registró bajo la figura de *Sociedad Limitada*, a lo largo de los años fueron varias las figuras que adoptó, en la medida que tanto su composición de accionistas como las actividades a las que se dedicaba fueron evolucionando. En principio, su registro como *Sociedad Limitada* se mantuvo hasta el 2004, año en el cual adoptaría la figura de *Sociedad Anónima* hasta 2010; a partir de este momento Shatex dejó de presentar declaraciones de renta. Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones de la Fiscalía General de la Nación (FGN), se reportó actividad comercial posterior por parte de Shatex S.A a pesar de haber suspendido operaciones en 2010. Finalmente, en 2014 se formalizó el cambio a *Sociedad Anónima Simplificada*, figura bajo la cual finalmente sería liquidada en abril de 2016. Sumado a los cambios anteriores, en 2007 pasó de ser una organización dedicada exclusivamente a la confección de prendas de vestir a incluir en su objeto social la importación y exportación de productos textiles y de construcción (El Espectador, 2018).

El modelo de negocio de Shatex consistió principalmente en la importación de textiles confeccionados, que luego tenían un proceso de terminación en Colombia para ser finalmente exportados. De acuerdo con los registros de exportación presentados frente a la DIAN³, el proceso de importación se concentró en relaciones comerciales con distintas empresas en China (el 83% de las importaciones provenían de este país) que enviaban vía marítima a puertos en Panamá y Barranquilla diferentes tipos de textiles con diseños de uniformes. Por otro lado, el 98,6% de las exportaciones registradas por Shatex tuvo como destino Venezuela, y durante los años de operación se hicieron de forma constante a las mismas empresas.



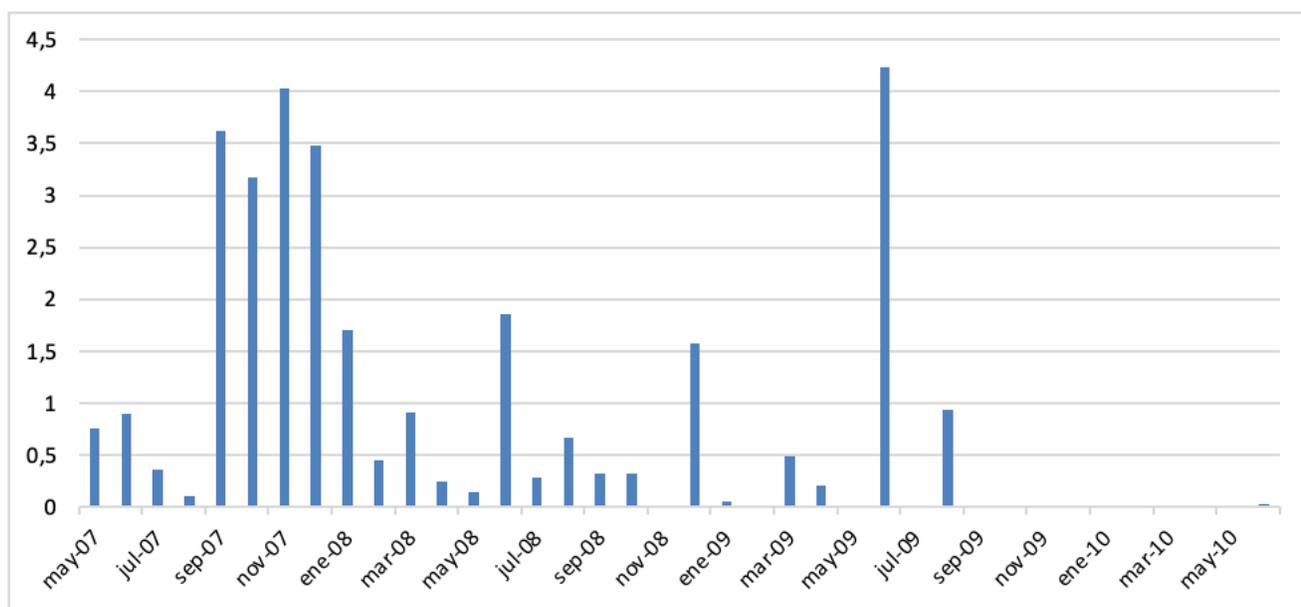
El registro de Shatex corresponde a una zona residencial en Barranquilla (imagen tomada de Google Maps), donde supuestamente se realizaba la actividad comercial con ingresos de millones de dólares.

³ Datos compilados a través de Panjiva.

Prácticas ilícitas (empresa fachada)

Ahora bien, la operación comercial llevada a cabo por Shatex comenzó a registrar señales de alerta que darían cuenta de la presunta ejecución de actividades ilícitas tras la fachada de la comercialización de textiles. Por un lado, de acuerdo con lo documentado por la FGN, Shatex presentó un crecimiento del 923% en 2007 respecto al año anterior, esto representó una señal de alerta si se tiene en cuenta que en los 3 años previos reportaron pérdidas en sus resultados financieros. Mientras que, en junio de 2010, el *Banco para el Desarrollo Empresarial 'Bancoldex'* dio a conocer frente a las autoridades el incumplimiento por parte de Shatex del pago de un crédito otorgado por esta entidad, este crédito correspondía a un título de valor que otorga liquidez a los importadores y exportadores colombianos para facilitar el pago a plazos frente a otros socios comerciales. Estas señales de alerta impulsarían a las autoridades a abrir investigaciones a Shatex y sus representantes, las cuales resultan en la identificación de una serie de maniobras para evadir responsabilidades tributarias y consolidar un esquema de comercialización fraudulento dirigido al lavado de activos.

Gráfico 1. Valor de las exportaciones realizadas por Shatex, mayo 2007-jun 2010, millones de dólares



Elaboración propia con datos de los reportes de exportaciones frente a la DIAN compilados por Panjiva.

Los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la FGN resultaron en acusaciones formales tanto para Saab como para el contador de Shatex. En primer lugar, se constató de forma conjunta con la DIAN que Shatex llevó a cabo una doble contabilidad durante el 2007 y 2008; por un lado, reportaba ingresos menores a los reales frente a la DIAN, pero le mostraba al mercado y a las entidades crediticias cifras superiores para acceder a préstamos. En segundo lugar, se evidenció flujo de efectivo ilegal entre 2004 y 2011; Shatex introdujo al país más de 16 millones de dólares bajo el argumento de reintegro de divisas por exportaciones. En tercer lugar, Shatex simuló la importación de productos por un valor cercano a los 10 millones de dólares, enviando dinero al exterior por este valor, la FGN pudo verificar que dichos productos nunca ingresaron al país. Por último, en la lista de crímenes se documenta que Shatex realizó operaciones comerciales en los años posteriores a 2010 sin

ser declaradas formalmente, teniendo en cuenta que la sociedad supuestamente dejó de operar en ese año y no presentó declaraciones de renta a partir de ese momento (FGN, 2020).

Alcance del esquema ilícito

El alcance de las actividades presuntamente ilícitas llevadas a cabo por Saab a través de su empresa fachada ha tenido repercusiones tanto económicas como políticas. Se calcula que durante el tiempo en que operaron las actividades ficticias de comercialización, Shatex alcanzó a mover 135 millones de dólares, los cuales en su mayoría provenían de Venezuela; se cree que gran parte de estos tendrían como fin el lavado de activos. Existen por su parte denuncias que apuntan a que, presuntamente, el lavado de activos tuvo como objetivo financiar movimientos políticos en Venezuela, además de grupos al margen de la ley, lo cual ha profundizado las tensiones políticas entre los gobiernos de Colombia y Venezuela.

Estado actual del caso

Para cerrar y a modo de resumen es pertinente recapitular lo siguiente: de la mano de Alex Saab nace Shatex en 1998 como una empresa comercializadora de textiles, la cual a lo largo de los años cambia su composición como sociedad comercial y su razón social, de esta forma, consolidó relaciones comerciales con empresas en China para la importación de textiles que después de llegar a Colombia eran exportados casi que en su totalidad a Venezuela y a muy pocas empresas. No obstante, las operaciones comerciales de Shatex levantaron sospechas por parte de las autoridades por reportes de crecimiento económico inusuales e incumplimiento en sus obligaciones tributarias y de crédito. Estas sospechas desembocaron en investigaciones por parte de la FGN las cuales revelarían que Shatex operaba como una empresa fachada que usaba distintas prácticas ilegales para lavar dinero proveniente de Venezuela, dentro de estas prácticas se documentan: doble contabilidad, flujos de dinero injustificados y, sobre todo, importaciones ficticias bajo las cuales se reportaba la salida de capital a distintas partes del mundo sin que las importaciones entrasen a Colombia. La relevancia de este caso se da por la magnitud económica del mismo, dado que se tiene registro de movimientos que suman 135 millones de dólares y por los posibles alcances políticos, puesto que se tienen sospechas y denuncias de la relación de Saab con el financiamiento de políticos en Venezuela.

Referencias:

- Bancoldex. (2020, 28 agosto). *COMUNICADO A LA OPINIÓN PÚBLICA 28 de agosto de 2020* [Comunicado de prensa]. <https://www.bancoldex.com/noticias/comunicado-la-opinion-publica-3761>
- El Espectador. (2021a, abril 29). Detalles del caso por el que huye Alex Saab, el contratista del chavismo. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/investigacion/detalles-del-caso-por-el-que-huye-alex-saab-el-contratista-del-chavismo-article-818131/>
- El Espectador. (2021b, mayo 11). Alex Saab irá a juicio por presunto lavado de dinero a través de una empresa fantasma. *ELESPECTADOR.COM*. <https://www.elespectador.com/judicial/alex-saab-ira-a-juicio-por-presunto-lavado-de-dinero-a-traves-de-una-empresa-fantasma-article/>

Fiscalía General de la Nación. (2018, octubre). *Asegurados exempleados de firma barranquillera Shatex SAS por presunto blanqueo de capitales*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/asegurados-exempleados-de-firma-barranquillera-shatex-sas-por-presunto-blanqueo-de-capitales/>

Fiscalía General de la Nación. (2020, septiembre). *Fiscalía acusó formalmente a Alex Saab y al contador de una de sus empresas por supuestas operaciones financieras ficticias y otras actividades irregulares*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-acuso-formalmente-a-alex-saab-y-al-contador-de-una-de-sus-empresas-por-supuestas-operaciones-financieras-ficticias-y-otras-actividades-irregulares/>

Caso de estudio 3: Fondo Global de Construcciones

Contexto y resumen del caso

En noviembre de 2008 los presidentes de los países miembros de la *Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA)* constituyeron el *Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE)* con el objetivo de consolidar el uso de una unidad de cuenta común entre estos países y, facilitar así, las transacciones comerciales entre los países suscritos. Para 2015, el *Nuevo Herald de Miami* en conjunto con *El Universo de Ecuador* mostraron los resultados de una investigación donde se concluyó que el SUCRE fue usado por distintas empresas para realizar transacciones ficticias a través de empresas fachada y, de esta forma, lavar dinero y ejecutar casos de corrupción. Dentro de las empresas que operaron bajo este esquema se encuentra Fondo Global de Construcciones, empresa registrada en Bogotá y cuyo accionista principal fue Alex Saab, hoy extraditado en Estados Unidos por lavado de activos y quien aprovechó sus contactos y enlaces para contratar con el Estado venezolano con el objetivo de construir viviendas de interés social. Fondo Global de Construcciones constituyó una sucursal en Ecuador con el fin de, a través de SUCRE, reportar movimientos de dinero justificados supuestamente en el marco de los contratos con Venezuela, pero que tenían como presunto fin mover dinero a cuentas particulares. (InSight Crime, 2021).

Modelo de negocio

Fondo Global de Construcciones fue registrada en Bogotá el 24 de noviembre de 2011 con un capital de 1.707 millones de pesos (lo que en ese momento representaría aproximadamente 3 millones dólares). No obstante, solo le bastarían 4 días de constituida para firmar un contrato por valor de 685 millones de dólares, este contrato fue producto de una reunión entre los entonces presidentes de Colombia y Venezuela. En esa reunión con fecha del 28 de noviembre de 2011 se presentó el programa estatal venezolano *Gran Misión Vivienda* como un convenio entre Colombia y Venezuela para generar inversión social en Venezuela. El convenio tuvo como protagonista a Fondo Global de Construcciones puesto que se firmó un contrato con el fin de construir viviendas prefabricadas en Venezuela, contrato que sería usado, presuntamente, para lavar dinero. (Caracol Radio, 2021)

Es pertinente aclarar que, si bien la propia cancillería colombiana publicó un comunicado en noviembre de 2011 anunciando la participación de Colombia en la firma de distintos convenios para la ejecución de programas sociales en la reunión ya referenciada, ningún representante del gobierno colombiano participó en la firma del contrato entre el Estado venezolano y Fondo Global de Construcciones. De hecho, en entrevista con *El Tiempo* en 2020, el ex-presidente Santos aclaró que: *“el gobierno venezolano quiso que ante nosotros como testigos se firmara un convenio entre una empresa privada colombiana y el gobierno venezolano, no el gobierno colombiano, para el suministro de material para la construcción de unas casas, se firmó con presencia nuestra y cuando se fue a firmar apareció el representante de esa empresa, que era este señor Alex Saab a quien no conocíamos... Nunca hubo ningún tipo de acuerdo con el gobierno colombiano.”*. En línea con esto, en enero de 2022 un grupo de congresistas ecuatorianos entregaron al presidente de Colombia Iván Duque un informe con documentación acerca del caso en cuestión, donde se menciona la participación de políticos colombianos, en entrevista con la *Revista Semana* (2022) el congresista Fernando Villavicencio, líder de la comisión investigadora, hizo referencia a la posibilidad que el ex-presidente Santos haya sido sorprendido y no tenga involucración

alguna en el entramado criminal, ni en la firma del acuerdo entre la empresa y el Estado Venezolano. Sin embargo, el presidente Iván Duque anunció que se usará la documentación entregada por los congresistas ecuatorianos para esclarecer la posible participación de políticos colombianos en este esquema criminal.

En el marco del programa *Gran Misión Vivienda*, la Corporación de Industrias Intermedias de Venezuela (CORPIVENZA), una empresa adscrita al Ministerio del Poder Popular de Industrias de Venezuela, presentó a Fondo Global de Construcciones como la empresa encargada del diseño, construcción e instalación de kits para la construcción de viviendas prefabricadas de polietileno expandido y mallas electro soldadas, en dicha presentación también se estipuló la constitución de una empresa de capital mixto que tuviera domicilio en Venezuela y concentrara todo lo relacionado con la política pública en mención. (Revista Semana, 2021)



Palacio de Miraflores, Venezuela 2011. Sentados de izquierda a derecha: Alex Saab, María Ángela Holguín, Juan Manuel Santos, Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Tomado de Revista Semana

Prácticas ilícitas

Además de lo irregular que resulta ser la otorgación de un contrato de la magnitud referenciada tras pocos días de estar en operación, fueron distintas prácticas y maniobras ejecutadas por Fondo Global de Construcciones que hacen de su actuar una actividad sospechosa de lavar dinero y ejecutar casos de corrupción detrás de su actividad económica.

En primer lugar, es pertinente mencionar que durante esos años el gobierno de Venezuela tenía instituidas reglas particulares para la importación y la liquidación de estas en dólares, estas transacciones debían ser autorizadas discrecionalmente por la Comisión Nacional de Administración de Divisas (CADIVI) y se ejecutaban a una tasa de cambio preferencial que podrían terminar beneficiando a quien se adjudicara la autorización. CADIVI autorizó en 2012 244 solicitudes de facturación en dólares a ELM Import y 276 solicitudes a Thermo Group, justificando dichas importaciones para la ejecución de contratos de construcción de viviendas de interés social, ambas empresas estuvieron en el top de empresas con mayor número de autorizaciones de ese año y posteriormente contratarían a Fondo Global de Construcciones para la venta de los kits de construcción. (ArmandoInfo, 2015)

En segundo lugar, para llevar a cabo la ejecución de los contratos Fondo Global de Construcciones abrió una sucursal en Ecuador con el fin de poder realizar las transacciones con las empresas e instituciones venezolanas a través del sistema SUCRE. De acuerdo con la Fiscalía General de Ecuador (2013), Fondo Global de Construcciones recibió 160 millones de dólares a través de SUCRE y cuyo asunto hacía referencia a la exportación de materiales de construcción, pero resultó exportando mercancía avaluada en 3 millones de dólares, con lo cual, recibió acusaciones por lavado de activos, a través de exportaciones ficticias y sobrevaloradas desde Ecuador hacia Venezuela, y fraude tributario. El asambleísta ecuatoriano Fernando Villavicencio denunció que SUCRE ha resultado ser una plataforma útil únicamente para lavar dinero y enriquecer los bolsillos de pocos. (infobae, 2021)

Alcance del esquema ilícito

Sumado a lo anterior, las investigaciones en torno a este caso concluyeron que la estructura empresarial de Fondo Global de Construcciones y sus filiales en Venezuela y Ecuador estaban directamente relacionadas con una compañía en Malta, país asociado en distintas ocasiones como paraíso fiscal. Dicho esto, se presume que la asignación discrecional de contratos y de autorización de facturación en dólares, la creación de filiales en países asociados a SUCRE y el uso de la plataforma misma tuvo como fin el desvío de dinero hacia cuentas particulares en Malta, de esta forma, se presume que se malversaron recursos cuyo destino principal era la construcción de viviendas de interés social. El alcance en términos monetarios de este esquema criminal es originalmente de más de 600 millones de dólares, valor por el cual se firmaron los contratos para la construcción de casas, de los cuales la Fiscalía de Ecuador atribuye a Fondo Global de Construcciones el desvío de 156 millones. Además de la afectación sobre los potenciales beneficiarios de las viviendas de interés social.

Estado actual del caso

En noviembre de 2013 la Fiscalía General del Estado de Ecuador dictó prisión preventiva para dos personas involucradas en la investigación alrededor del uso de SUCRE como plataforma de lavado de dinero ejecutado por Fondo Global de Construcciones, además se ordenó la incautación de distintos activos fijos y retención de cuentas bancarias. No obstante, en 2016 un juez de Guayaquil ordenó la devolución parcial de bienes por falta de indicios para retenerlos. A su vez, recientemente Alex Saab fue extraditado a Estados Unidos por lavado de activos.

Por otro lado, el 11 de enero de 2022 el presidente de Colombia Iván Duque dio a conocer que le fue entregado por parte de una comisión de fiscalización de congresistas ecuatorianos una serie de documentos que recopilan material probatorio en el marco del uso de SUCRE para lavar dinero a través de operaciones ficticias reportadas por Fondo Global de Construcciones. De acuerdo con esta documentación, se presume la participación de políticos colombianos, ecuatorianos y venezolanos en la consolidación de este sistema de lavado de dinero. Además, se dio cuenta que el alcance de este podría haber puesto en riesgo la liquidez de la reserva ecuatoriana, ante el movimiento de 2.967 millones de dólares. Ante este documento, las fiscalías tanto ecuatoriana como colombiana se comprometieron a escalar las investigaciones a los involucrados en este nuevo material probatorio.

Referencias

ArmandoInfo. (2021, 11 agosto). *En el fondo, las casas eran excusa para los dólares.*

<https://armando.info/en-el-fondo-las-casas-eran-excusa-para-los-dolares/>

CNN. (2022, 12 enero). *Congresistas de Ecuador entregan a Duque información sobre Álex Saab.*

<https://cnnespanol.cnn.com/2022/01/11/alex-saabe-ecuador-informe-colombia-orix/>

Duque, I. (2022, 11 enero). *El documento que reúne pruebas de la operación transnacional e ilegal de Álex Saab, será entregado formalmente a @FiscaliaCol para que se activen los mecanismos que dispone la ley, con el fin de esclarecer estos hechos y adelantar una sanción ejemplarizante contra los responsables* [Video].

Twitter.

https://twitter.com/IvanDuque/status/1480977932763938821?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetem%7Ctwtterm%5E1480977932763938821%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_%ref_url=https%3A%2F%2Fwww.el

pais.com.co/2Fcolombia%2Fextenso-informe-entregado-a-duque-vincula-a-santos-y-piedad-cordoba-con-alex-saab.html

El Universo Ecuador. (2016, 12 marzo). *Juez reafirma la devolución de \$ 56,4 millones a Fondo Global*. <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/03/12/nota/5458020/juez-insiste-que-dinero-se-devuelva-fondo-global/>

El Tiempo. (2020, 15 junio). Juan Manuel Santos explica video donde aparece con Álex Saab | El Tiempo [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=l-hQhmkeDX4&ab_channel=ELTIEMPO

Fiscalía General del Estado Ecuador. (2013, 22 noviembre). *Caso Foglocons: Juez dicta prisión preventiva para dos personas por presunto lavado de activos*. <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-fodocons-juez-dicta-prision-preventiva-para-dos-personas-por-presunto-lavado-de-activos/>

Infobae. (2021, 4 noviembre). *Alex Saab armó un sistema que habría ayudado a lavar USD 2.000 millones entre los gobiernos de Hugo Chávez y Rafael Correa*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/10/29/exportaciones-ficticias-por-usd-2000-millones-entre-ecuador-y-venezuela-revelarian-los-nexos-entre-alex-saab-y-rafael-correa/>

InSight Crime. (2021, 19 octubre). *Álex Saab*. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-venezuela/alex-saab/>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011, 28 noviembre). Colombia y Venezuela afianzan sus relaciones bilaterales con la suscripción de 11 de importantes convenios de cooperación. Cancillería. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-venezuela-afianzan-relaciones-bilaterales-suscripcion-11-importantes>

Revista Semana. (2021, 18 octubre). *El día en que Saab estuvo en Miraflores, al lado de Juan Manuel Santos y María Ángela Holguín* | [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=f_bnkIT0yr8&t=77s&ab_channel=RevistaSemana

Revista Semana. (2022, 9 enero). *“Santos deberá responder ante los colombianos”: parlamentario ecuatoriano sobre caso de Álex Saab*. Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-debera-responder-ante-los-colombianos-parlamentario-ecuadoriano-sobre-caso-de-alex-saab/202234/>

Caso de estudio empresas fachada # 4 (Memo Fantasma)

Contexto y resumen del caso

De acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (2021) Guillermo León Acevedo Giraldo, alias Memo Fantasma como se le conoció dentro de las Autodefensas Unidas de Colombia, consolidó un outsourcing criminal bajo el cual constituyó e hizo crecer un conjunto de empresas en su mayoría dedicadas al mercado inmobiliario para lavar dinero producto de las actividades criminales del Bloque Central Bolívar de las AUC. Memo Fantasma construyó un perfil de empresario reconocido para hacerse campo en la élite bogotana de la construcción y ejecutar proyectos que le permitirían blanquear millones de dólares producto del narcotráfico. Acevedo Giraldo está en la cárcel desde junio de 2021 y muchos de sus bienes se encuentran en extinción de dominio. El presente texto describirá su actuar criminal, el alcance del mismo y expondrá algunas recomendaciones.

Modelo de negocio

La carrera delictiva de Memo Fantasma comenzó cuando tenía 22 años con el robo de un cargamento de cocaína, con lo cual se empezó a hacer campo en las bandas de narcotráfico en Antioquia, posteriormente se unió a las AUC desde un rol oculto y con un bajo perfil, desde el cual manejaba las finanzas del Bloque Central Bolívar de dicha organización. Acevedo Giraldo compraba propiedades y las trabajaba a través de la ganadería, de esta forma consolidó un perfil de ganadero exitoso en Córdoba y fue incrementando su patrimonio, el cual ponía bajo potestad de exparejas y familiares (Insight Crime, 2020).

No obstante, su bajo perfil y actuar discreto le permitió eludir la acogida que tuvo el grupo criminal al que pertenecía al proceso de desmovilización de Justicia y Paz y, con ello logró consolidar un conjunto de empresas legales con el fin de, presuntamente, lavar el dinero producto de las actividades ilegales de las AUC. Posterior al proceso de desmovilización, Memo Fantasma se trasladó a Bogotá y constituyó en 2007 la que sería su empresa más grande: ACEM, la cual registró bajo la actividad económica de desarrollo inmobiliario. Una vez se instaló en Bogotá realizó donaciones a uno de los colegios de más prestigio de la ciudad, con el fin de conseguir cupos en el mismo para sus hijas y de hacerse espacio entre la clase alta bogotana. A nombre de sus empresas compró lotes en zonas de estratos altos los cuales colocó en un fondo común que tenía como propietarios a él mismo, familiares, sus empresas y otras empresas de construcción que consiguió como socios en espacios de esparcimiento con otros constructores reconocidos, una vez se llevaban a cabo construcciones lujosas en los lotes a nombre de sus empresas él no recibía efectivo o pagos en transferencias, las contraprestaciones por haber puesto los lotes en el fondo común se realizaban a través de la titulación de bienes a nombre de sus otras empresas (Insight Crime, 2020).



Edificio Torre 85 ubicado en Bogotá.
Tomado de Insight Crime (2020)

Alcance del esquema ilícito

En el marco del proceso de judicialización, la Fiscalía General de la Nación concluyó la investigación alrededor

del esquema criminal de Memo Fantasma determinando que su patrimonio había pasado de 625 millones de pesos en la década de los 90 a 8.000 millones de pesos en el 2016, igualmente la investigación identificó que el patrimonio de la madre de Acevedo Giraldo pasó de 200 millones de pesos a 5.800 millones, entre ambos suman más de 10.000 millones de pesos sin justificar frente a las autoridades. Por otro lado, fue posible identificar 46 bienes cuyo valor suma más de 54.000 millones de pesos y se encuentran ubicados en Córdoba y en Bogotá (Fiscalía General de la Nación, 2021).

Sumado a lo anterior, el actuar criminal de Memo Fantasma llevó a la constitución de distintas sociedades comerciales. Dentro de estas se encuentran: *Cipres Asociados S.A.S* registrada en 2004 y *Grupo ACEM S.A.S* registrada en 2007, ambas registradas en Bogotá bajo la actividad comercial de actividades inmobiliarias; *Agropecuaria La Cristalina S.A* registrada en 2004 e *Inversiones Tanzania S.A.S* registrada en 2001, ambas registradas en Medellín bajo la actividad comercial de cría de ganado y *Productora de Arroz de Córdoba S.A.S* registrada en Córdoba en 2004 bajo la actividad comercial de cultivo de arroz (El Espectador, 2021).

Estado actual del caso

El 3 de julio de 2021 la Fiscalía General de la Nación oficializó la judicialización de Guillermo León Acevedo Giraldo imputándole los cargos de lavado de activos agravado, enriquecimiento ilícito y concierto para delinquir agravado, delitos de los cuales el imputado se declaró inocente, en el mismo proceso se capturó a la mamá y abuela de Memo Fantasma, atribuyéndoles el haber figurado como testaferros. Por otro lado, en septiembre de 2021 la Fiscalía entregó al Fondo para la Reparación de Víctimas 23 propiedades avaluadas en aproximadamente 11.000 millones de pesos, algunas de estas se ubican en el edificio Torre 85 en Bogotá. En el mismo sentido, en diciembre de 2021, la Fiscalía reportó que durante los últimos 21 meses ha entregado a dicho fondo 54 bienes cuyo valor supera los 45.000 millones de pesos, todos estos en el marco de la extinción de dominio de los bienes de Memo Fantasma.

Referencias

El Espectador. (2021, 28 junio). *Imputan a “Memo Fantasma”, a su mamá y abuela, por presunto lavado de activos*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/judicial/imputan-a-memo-fantasma-a-su-mama-y-abuela-por-presunto-lavado-de-activos/>

El Tiempo. (2021, 14 septiembre). *Bienes de «Memo Fantasma», a fondo para reparación de víctimas de las Auc*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/memo-fantasma-entregan-sus-bienes-para-reparacion-de-victimas-617919>

Fiscalía General de la Nación. (2021a, julio). *Judicializado alias Memo Fantasma por su presunta participación en operaciones de lavado de activos por más de 54.000 millones de pesos*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/lavado-de-activos/judicializado-alias-memo-fantasma-por-su-presunta-participacion-en-operaciones-de-lavado-de-activos-por-mas-de-54-000-millones-de-pesos/>

Fiscalía General de la Nación. (2021b, diciembre 11). *Fiscalía entrega 19 bienes de ‘Memo Fantasma’ por \$7.400 millones* [Video]. EL HERALDO. <https://www.elheraldo.co/colombia/fiscalia-entrega-19-bienes-de-memo-fantasma-por-7400-millones-872369>

Infobae. (2021, 26 junio). *Esta es la historia de ‘Memo fantasma’, el narco invisible que burlaba a las autoridades desde los tiempos de Pablo Escobar*.

<https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/25/esta-es-la-historia-de-memo-fantasma-el-narco-invisible-que-burlaba-a-las-autoridades-desde-los-tiempos-de-pablo-escobar/>

Mcdermott, J. (2020, 29 marzo). Tras Memo Fantasma: los rastros de su dinero. *InSight Crime*.

<https://es.insightcrime.org/investigaciones/memo-fantasma-rastros-dinero/>

Revista Semana. (2021, 3 julio). *¡Atención! Juez envía a la cárcel a Memo Fantasma* | *Semana Noticias* [Vídeo]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=wFXGH1oMDp4&ab_channel=RevistaSemana

Caso de estudio empresas fachada # 5 (Tecnoglass)

Contexto y resumen del caso

Las restricciones en el marco de la pandemia no fueron las mismas para todos los Estados en Estados Unidos, La Florida tuvo mayor flexibilidad sobre la movilidad lo cual atrajo olas de migración que representaron un boom del mercado inmobiliario (BBC, 2021). En el marco de este boom, Tecnoglass, una empresa colombiana fundada en 1984 con sede en Barranquilla tuvo uno de sus mejores años en términos de crecimiento y consolidación en el mercado inmobiliario, sus acciones tocaron cifras récord llegando a crecer aproximadamente 390% (Hindenburg Research, 2021). Estas cifras de crecimiento en bolsa pusieron distintos ojos sobre Tecnoglass, por un lado, se dieron los reconocimientos donde se resaltaba el trabajo de la compañía tales como las invitaciones por parte de Nasdaq a tocar la campana que da apertura a la jornada de la bolsa y las múltiples menciones por parte de políticos como una empresa promotora del crecimiento económico y desarrollo para los colombianos. Por otro lado, se dieron investigaciones sobre el origen de la compañía y el destino de sus recursos, encontrando investigaciones pasadas que presuntamente relacionan a los fundadores y administradores con actividades ilegales, irregularidades contables y demás.

Este texto recopila apuntes de una investigación desarrollada por Hindenburg Research en 2021, organización privada cuya actividad principal es la investigación financiera forense, donde se documentan distintas señales de alerta sobre el origen y operación de Tecnoglass. En particular, se expondrán las estrategias que presuntamente la compañía usó para la supuesta constitución de una red de empresas fachada para cooptar y acomodar a su preferencia los resultados de las elecciones de cámaras de comercio.

Modelo de negocio y esquema presuntamente ilícito

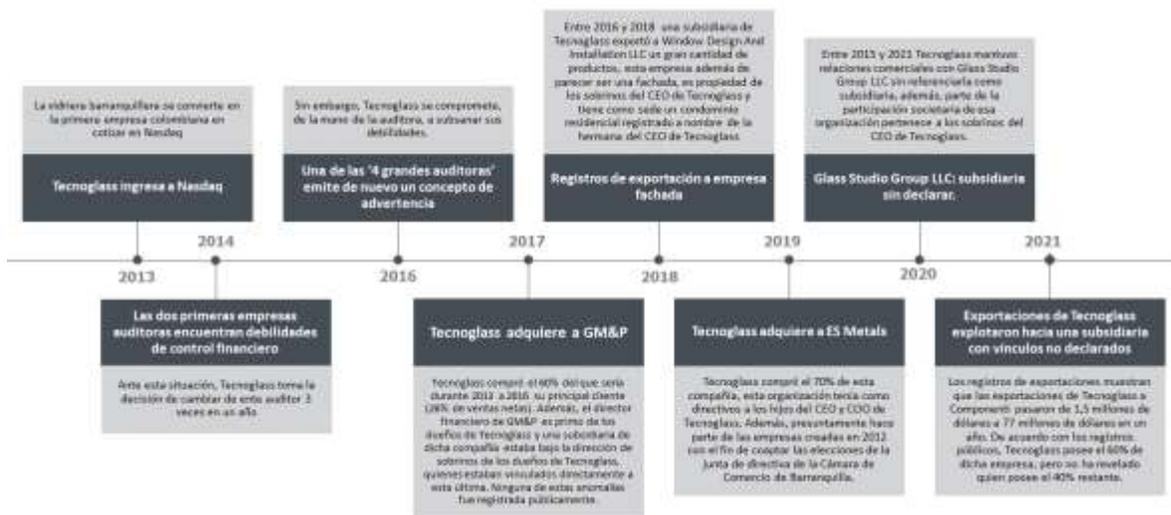
Tecnoglass nació en 1984 con el fin de producir ventanas en vidrio y aluminio, creció a partir de los ingresos familiares de los fundadores y se hizo espacio rápidamente en el mercado colombiano, escalando hasta entrar en distintos mercados; cuenta con más de 5.000 empleados, una planta de 260.000 metros cuadrados y con relaciones comerciales en más de 30 países (Revista Semana, 2019). En 2013 se convirtieron en la primera empresa colombiana en ingresar a Nasdaq, a la par, se hicieron cabida en el mercado inmobiliario en Estados Unidos siendo parte activa de la construcción de las torres Trump, la ‘Ventana al Mundo’ en Barranquilla y demás proyectos inmobiliarios en La Florida.

Una de las principales irregularidades identificadas por la investigación referenciada presume que los directivos de Tecnoglass constituyeron empresas fachada con el objetivo de coaptar las elecciones de Cámaras de Comercio y poder, eventualmente, manipular a su preferencia las decisiones de esta corporación. En enero de 2019, la Superintendencia de Sociedades emitió una resolución en la que declaraba el grupo empresarial al que pertenece Tecnoglass y multó a esta sociedad por ocultar información sobre su estructura corporativa, no obstante, dicha resolución fue producto de una investigación que tuvo como origen la constitución de más de 300 sociedades de acciones simplificadas cuyos representantes legales eran empleados directos de Tecnoglass y sus directivos, la conformación de estas empresas se dio con el fin de *“interferir, manipular o distorsionar la elección de los miembros de la junta directiva de la Cámara de Comercio de Barranquilla en 2012.”*

(Supersociedades, 2019).

Ahora bien, también fueron identificadas otras irregularidades en la operación contable de Tecnoglass tales como la transferencia de recursos, realización de negocios y asociación con empresas cuyos accionistas principales resultaron ser familiares de los directivos y socios fundadores de Tecnoglass. De acuerdo con la investigación de Hindenburg Research (2021) después de su entrada en bolsa en 2013 Tecnoglass contrató distintas firmas auditoras las cuales consistentemente identificaron transacciones no divulgadas con partes relacionadas, a pesar de que Tecnoglass cambió 3 veces de firma auditora, presuntamente, buscando un criterio diferente. No obstante, y ante la consistencia de este criterio, la empresa comunicó en 2016 que había subsanado esta irregularidad contable, pero el informe de Hindenburg Research identifica que esto no fue así y que durante el periodo comprendido entre 2013 y 2021 la empresa llevó a cabo distintas acciones que se pueden catalogar como transacciones no divulgadas con partes relacionadas. La siguiente línea de tiempo expone los hechos más destacados dentro de esta investigación:

Figura 1: Línea de tiempo que resume las irregularidades identificadas por Hindenburg Research



Fuente: elaboración propia con base en Hindenburg Research (2021).

Las transacciones no divulgadas con partes relacionadas incumplen la Norma Internacional de Contabilidad 24 bajo la cual las sociedades comerciales están en la obligación de hacer explícitas todas las transacciones y relaciones que se den con partes relacionadas, entendiendo este concepto como cualquier condición que relacione una entidad con otra bien sea por compartir estructura corporativa o por la posible influencia que puedan tener familiares o relacionados en la toma de decisiones y cualquier afectación sobre estados financieros de la empresa que está reportando (Deloitte, sf). En línea con la normativa internacional, el artículo 450 del estatuto tributario colombiano obliga a las sociedades comerciales a hacer transparentes sus *casos de vinculación económica*. Ambas directrices se aplican, entre otros, con el fin de evitar la evasión de impuestos, aumentar la trazabilidad del movimiento de activos y evitar el lavado de activos.

Consecuencias y seguimiento al caso

Posterior a la publicación por parte de Hindenburg Research que daba indicios sobre distintas irregularidades en la contabilidad de Tecnoglass, constitución de empresas fachada y relacionamientos cuestionables la compañía emitió un comunicado donde afirmó que dichas acusaciones provenían de intereses privados de vendedores de acciones en corto y que, a través de acusaciones infundadas, pretendían hacer bajar el valor de la compañía En línea con esto, el CEO de Tecnoglass vía twitter anunció que “*Le van a dar clases empresariales y de resiliencia*” haciendo alusión a que la organización se sobrepondría a los posibles efectos de las revelaciones (Forbes, 2021). No obstante, después de la publicación de la investigación el valor de la acción de Tecnoglass en Nasdaq cayó 45 (El Espectador, 2021).

Por otro lado, la investigación alrededor del esquema de empresas fachada para manipular las elecciones a la Cámara de Comercio de Barranquilla resultó en una multa de no más de 10.000 dólares para Tecnoglass, las elecciones de la junta directiva de esa cámara de comercio fueron suspendidas temporalmente ante la necesidad de hacer una depuración del censo electoral, dicho proceso resultaría en la depuración de más de 1.500 sociedades cuyas irregularidades no les permitirían participar en las elecciones (La República, 2013).

Referencias

- BBC News Mundo. (2021, 18 junio). *La nueva «fiebre» de Miami: cómo la pandemia convirtió a esta ciudad en un imán para gente y negocios de otras partes de EE.UU.* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57491690>
- Deloitte. (s. f.). *Norma Internacional de Contabilidad 24.* <https://www2.deloitte.com/co/es.html>.
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cr/Documents/audit/documentos/niif-2019/NIC%2024%20-%20Informaci%C3%B3n%20a%20Revelar%20sobre%20Partes%20Relacionadas.pdf>
- Editorial La República S.A.S. (2013, 15 junio). *Aparecen los dueños de otras 490 SAS de papel de Barranquilla.* Diario La República. <https://www.larepublica.co/empresas/aparecen-los-duenos-de-otras-490-sas-de-papel-de-barranquilla-2040771>
- El Espectador. (2021a, mayo 5). *Supersociedades interviene en pleito de la Cámara de Comercio de Barranquilla.* ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/economia/supersociedades-interviene-en-pleito-de-la-camara-de-comercio-de-barranquilla-article-391916/>
- El Espectador. (2021b, diciembre 9). *Tecnoglass: informe revela presuntas irregularidades y conexión con Cartel de Cali.* ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/economia/acciones-de-tecnoglass-se-desploman-tras-informe-sobre-supuestas-irregularidades-contables/>
- Hindenburg Research. (2021a). *Barranquilla Chamber of Commerce Investigation* [Diapositivas]. SlideShare. <https://www.slideshare.net/HindenburgResearch/barranquilla-chamber-of-commerce-investigation/1>
- Hindenburg Research. (2021b, diciembre). *Tecnoglass: Cocaine Cartel Connections, Undisclosed Family Deals, And Accounting Irregularities All In One Nasdaq SPAC.* <https://hindenburgresearch.com/tecnoglass/>
- Revista Semana. (2019). *Tecnoglass: made in Colombia.* especiales.semana.com. <http://especiales.semana.com/empresas-que-mas-aportan/2017-2018/tecnoglass.html>
- Staff, F. (2021, 10 diciembre). *Tecnoglass responde a acusaciones y aumenta perspectivas de crecimiento para*

2021. Forbes Colombia. <https://forbes.co/2021/12/09/empresas/tecnoglass-responde-a-acusaciones-y-aumenta-perspectivas-de-crecimiento-para-2021/>

Caso Empresa Fachada #6: El Zar del PAE en Santander

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia ha sido la política del Estado colombiano para llevar suplemento alimentario a los niños, niñas y adolescentes que cursan sus programas académicos en instituciones estatales, el programa se mantiene bajo la premisa de otorgar un suplemento tal que garantice o soporte la asistencia escolar constante y, a la par, se logre mejorar el rendimiento cognitivo de los estudiantes. Esta política alcanzó a manejar entre 2013 y 2017 recursos por 3.7 billones de pesos, sólo en 2016 se manejaron recursos mayores a 1.6 billones de pesos, lo que representaría para 8 millones de niños el equivalente a 215.000 pesos cada uno (Contraloría General de la República, 2018).

Dada la magnitud de esta política, la misma ha estado enmarcada con frecuencia por la ocurrencia de casos de corrupción, donde quienes se hacen con los recursos propios del programa los han desviado y acomodado a su favor. Este texto expone un caso particular de corrupción alrededor del PAE, donde el denominado ‘Zar del PAE en Santander’ construyó en cooperación con funcionarios públicos de la gobernación de Santander una estructura de empresas fachada para hacerse con los contratos del programa en este departamento y desviar recursos públicos a sus bolsillos. En el marco de este proceso se llevaron a cabo acusaciones y sanciones por los delitos de falsedad material en documento público y privado, peculado por apropiación y contrato sin cumplimiento de los requisitos legales. Dentro de los implicados se encuentran Germán Trujillo (denominado el zar del PAE), Luisa Fernanda Flórez (representante legal de la empresa fachada principal), Ana de Dios Tarazona (secretaria de educación de Santander), Aníbal González Sánchez (coordinador del PAE), Catalina Trujillo (hermana de Germán Trujillo) y los exgobernadores de Santander Didier Alberto Tavera y Richard Aguilar.

Exposición del caso

En principio, el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) tenía potestad completa sobre los lineamientos técnicos y la ejecución del PAE, sin embargo, en 2011 el Congreso de la República decide trasladar esta política al Ministerio de Educación a través de la Ley 1450 de 2011 argumentando la necesidad de alcanzar una cobertura universal, pero el Ministerio de Educación decidió limitar su alcance a definir los criterios técnicos del programa dejando en manos de las agencias territoriales la ejecución del mismo. Este cambio en la potestad sobre la ejecución del programa llevó a que los recursos propios de este terminaran siendo manipulados por políticos que tenían influencia particular sobre las agencias territoriales, ejemplo de ello es la declaración del exsenador Musa Besaile, quien declaró frente a la Corte Suprema de Justicia que en el marco de la repartición de lo que él denominó “mermelada burocrática” los recursos del PAE se encontraban entre los más apetecidos por políticos corruptos (CGR, 2018).

Precisamente, la gobernación de Santander se vio inmersa en un caso de manipulación de condiciones contractuales que pretendían desviar los recursos del PAE en ese departamento. Para llevar a cabo esto se creó un esquema delictivo que, de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (2017), ejecutó distintas actividades irregulares con el fin de hacerse con estos recursos. Dentro de estas irregularidades se encuentran: direccionamiento del contrato, presentación de personal falso en la propuesta, falsedades en la contabilidad y proveedores fachada.

Dentro del direccionamiento irregular del contrato se identificó que las condiciones del mismo fueron diseñadas de forma tal que solamente un proponente estuviera en condiciones de cumplirlo y, así, ganar la adjudicación del mismo. Respecto a la presentación de personal falso, la investigación de la FGN encontró que en la propuesta para la adjudicación del contrato se incluyeron personas que no tenían relación alguna con la empresa que pretendía hacerse con el contrato. A su vez, se identificaron falsedades de tipo contable donde a través de transacciones ficticias se pretendía mostrar robustez en los estados financieros de la entidad a la que se adjudicó el contrato.

Sumado a lo anterior, las personas involucradas en este esquema criminal respaldaron su operar en una serie de empresas fachada o empresas ficticias que fueron creadas con el objetivo de respaldar su operación y dar presunción de legalidad a su actuar. Dentro de este esquema figuró como empresa matriz u organización principal la *Cooperativa Surcolombiana de Inversiones Limitada*, cuyo propietario es Germán Trujillo Manrique (denominado uno de los ‘Zares del PAE’). Esta cooperativa consiguió hacerse con el contrato 601 de abril de 2016 el cual se llevó a cabo entre la Gobernación de Santander y la cooperativa en mención a través de la Secretaría de Educación de Santander.

La investigación de la FGN logró comprobar que una vez adjudicado el contrato la Cooperativa reportó compras millonarias a proveedores que resultaron siendo ficticios, es decir, que se usaron razones sociales que ya estaban en procesos de liquidación o no se dedicaban a actividades económicas correspondientes con el asunto de los contratos. La siguiente tabla resume la información de estas empresas fachada:

Tabla 1: empresas fachada usadas en el esquema de corrupción del PAE en Santander.

Nombre de la empresa	Ubicación	Relación con el esquema criminal
Asociación de Operadores de Grúas T&A	Meta	A pesar de dedicarse a la operación de vehículos pesados, la Cooperativa Surcolombiana de Inversiones Limitada formalizó un contrato para la dotación de tamales, cuando esta empresa no se dedicaba a esta actividad y, además, los tamales no hacían parte de la minuta oficial del PAE.
Asociación de Padres de Familia Restaurante Escolar la Galaxia	Huila	Con esta razón social se firmaron contratos para la presunta preparación y entrega de postres, aun cuando esta organización se reportaba como inactiva.
Asociación de Padres de Familia del Restaurante Escolar Palo Gordo	Huila	Con esta asociación se contrató el suministro de frutas y verduras, pero investigaciones de la FGN determinaron que los recursos de este contrato fueron desviados a una fiducia para la compra de un apartamento en Bucaramanga.

Asociación Familia Proyecto Al Futuro	Tolima	Con esta asociación se contrató con el fin de suministrar frutas, pero el valor del contrato terminó siendo consignado en la cuenta de la hermana de Germán Trujillo.
---------------------------------------	--------	---

Fuente: elaboración propia con base en la Fiscalía General de la Nación (2017).

Se evidencia que se usaron como fachada organizaciones alejadas geográficamente de donde se debían ejecutar los contratos, lo cual resulta irregular considerando que se trataba de productos alimenticios que requieren unas condiciones de transporte y almacenamiento particulares. Además, se usaron estos contratos para desviar los recursos del programa a cuentas particulares de personas asociadas a la empresa matriz.

Dentro de este esquema criminal jugaron un rol particular los exgobernadores de Santander Didier Alberto Tavera y Richard Aguilar. Por el lado de Tavera, la FGN le atribuyó participación en el escándalo del PAE a través de los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros, donde se identificó que Tavera tuvo injerencia en la adjudicación de 3 contratos de forma irregular afectando el patrimonio del departamento en al menos 10.000 millones de pesos (FGN, 2019). Mientras que, en el caso de Aguilar se le atribuye la participación en la recepción de coimas a cambio de asignación de contratos en el marco del PAE (FGN,2022).

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

El contrato firmado entre la gobernación de Santander y la Cooperativa Surcolombiana de Inversiones Limitada tuvo como valor inicial un valor cercano a los 24.000 millones de pesos, sin embargo, tuvo dos adhesiones posteriores de 6.700 y 5.200 millones de pesos llegando a un valor total de 36.000 millones de pesos, con los cuales se planteó atender más de 125.000 estudiantes.

Producto de las investigaciones de la FGN, en 2017 fueron capturadas e imputadas por la FGN Ana de Dios Tarazona, Aníbal González Sánchez y Luisa Fernanda Flórez por los delitos de celebración de contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, falsedad ideológica en documento público y privado y peculado por apropiación a favor de terceros. En el caso de Flórez, fue condenada en 2018 a 42 meses de prisión y 742 millones de pesos de multa. Mientras que, la cabeza de esta organización Germán Trujillo Manrique fue condenado en 2019 a 36 meses de prisión y una multa de 562 millones de pesos, esta condena tuvo en cuenta que Trujillo devolvió 2.283 millones de pesos, valor por el cual se calculó el peculado, sin embargo, previamente la FGN le había embargado bienes por valor de 33.000 millones de pesos (FGN, 2019).

Respecto a las sanciones disciplinarias, la Procuraduría General de la Nación sancionó en 2020 a Luisa Fernanda Flórez por incurrir en faltas disciplinarias como particular que cumple una función pública por generar detrimento patrimonial. Mientras que, Ana de Dios Tarazona recibió pliego de cargos por parte de la PGN por posible vulneración de los principios de economía, responsabilidad, transparencia y el deber de selección objetiva de la contratación estatal (PGN, 2020).

Ahora, en lo que refiere a los ex gobernadores de Santander. Richard Aguilar fue acusado por la FGN en febrero de 2022 frente a la Corte Suprema de Justicia por recibir de forma consistente en su rol como gobernador

distintas coimas y dádivas a cambio de favorecer particulares en distintos contratos, entre los cuales se encuentra la asignación de contratos del PAE, a pesar de estas controversias Aguilar fue elegido como Senador de la República en 2018, cargo al cual renunciaría en julio de 2021 producto de las investigaciones en curso. Por el lado de Tavera, fue detenido en 2019 por las investigaciones de irregularidades en la suscripción de contratos del PAE, sin embargo, posteriormente no solo quedaría en libertad, sino que sería nombrado director de la Federación Nacional de Departamentos.

Referencias

Contraloría General de la República. (2018). *Grandes Hallazgos* [Libro electrónico].

https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/199943/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/1aed3dcc-bdea-afcb-419f-77a7c147fc37?version=1.0

Fiscalía General de la Nación. (2017). *Operación “Guane Fase I” contra la corrupción en Santander.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/operacion-guane-fase-i-contra-la-corrupcion-en-santander/>

Fiscalía General de la Nación. (2018a). *Contratista del PAE aceptó cargos por cuatro delitos relacionados con hechos de corrupción.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/seccional-bucaramanga/contratista-del-pae-acepto-cargos-por-cuatro-delitos-relacionado-con-hechos-de-corrupcion/>

Fiscalía General de la Nación. (2018b). *Primera condena por investigaciones del PAE en Santander.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/primera-condena-por-investigaciones-del-pae-en-santander/>

Fiscalía General de la Nación. (2019a). *Condenado contratista que defraudó al PAE en Santander.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/condenado-contratista-que-defraudo-al-pae-en-santander/>

Fiscalía General de la Nación. (2019b). *Gobernador de Santander fue cobijado con detención domiciliaria por aparentes irregularidades en suscripción de contratos del PAE.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/gobernador-de-santander-fue-cobijado-con-detencion-domiciliaria-por-aparentes-irregularidades-en-suscripcion-de-contratos-del-pae/>

Fiscalía General de la Nación. (2019c). *Ocupados bienes de contratista del PAE que habría comprado tamales a una empresa de grúas.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/ocupados-bienes-de-contratista-del-pae-que-habria-comprado-tamales-a-una-empresa-de-gruas/>

Fiscalía General de la Nación. (2022). *Fiscalía acusó formalmente al exgobernador de Santander Richard Alfonso Aguilar Villa por supuesto direccionamiento de la contratación del departamento a cambio de dádivas.*

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-acuso-formalmente-al-exgobernador-de-santander-richard-alfonso-aguilar-villa-por-supuesto-direccionamiento-de-la-contratacion-del-departamento-a-cambio-de-dadivas/>

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Cargos a representante legal de Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones, por presuntos actos de corrupción en contrato PAE Santander.*

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Cargos-a-representante-legal-de-Cooperativa-Multiactiva-Surcolombiana-de-Inversiones -por-presuntos-actos-de-corrupcion-en-contrato-PAE-Santander.news>

Unidad Investigativa El Tiempo. (2020). *El 'Zar' de comida escolar que compró casa con plata de niños*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/zar-de-comida-escolar-german-trujillo-condenado-a-tres-anos-compro-casa-con-plata-de-ninos-348338>

Caso Empresa Fachada #7: Red de corrupción en el PAE en la Guajira y Cesar

Introducción

Uno de los problemas recurrentes en los departamentos del caribe colombiano es la consistencia de casos de desnutrición infantil, de acuerdo con la Contraloría General de la República (CGR) (2018), solamente en La Guajira entre 2008 y 2013 murieron 278 niños por desnutrición, lo que equivale a un niño muerto por semana en este periodo de tiempo, adicional a esto, el 27% de los niños padecían hambre física. Una de las soluciones estatales a este problema fue la implementación del *Programa de Alimentación Escolar (PAE)*, el cual tiene como fin llevar un suplemento nutricional a los niños, niñas y adolescentes que cursen sus programas académicos en instituciones públicas, esto con el objetivo de garantizar la asistencia de los estudiantes a clase y mejorar su bienestar desde una mejora nutricional. Dada la relevancia del problema, la atención del mismo ha recibido asignaciones presupuestales de magnitudes importantes, donde el Ministerio de Educación dicta los lineamientos técnicos del programa y las agencias territoriales (gobernaciones y alcaldías) lo ejecutan.

Este documento expondrá el caso de una red de corrupción que cooptó la asignación de contratos del PAE en el Caribe, sobre todo en los departamentos de La Guajira y Cesar, a través de la constitución de organizaciones fachada que a pesar de incumplir repetitivamente con los lineamientos técnicos del programa y de desviar los recursos del mismo, seguía haciéndose con los contratos de ejecución del programa a través de cambios en las razones sociales de las organizaciones fachada y cooptando las entidades a cargo de asignar los contratos. Esta red de corrupción estuvo compuesta por Katia Elena Rosado Murillo, Ivis Rosado Robles y María Angélica Araujo Noguera, quienes con la colaboración de funcionarios públicos de las gobernaciones de La Guajira y Cesar cooptaron la adjudicación de los contratos de ejecución del PAE, dentro de esta red también se les atribuye participación a los ex gobernadores Luis Alberto Monsalvo Gnecco y Jose María Ballesteros Valdivieso del Cesar y La Guajira respectivamente. En el marco de las investigaciones formales de este caso se tienen acusaciones por parte de la CGR por detrimento patrimonial que han desembocado en fallos de responsabilidad fiscal, mientras que, por parte de la Fiscalía General de la Nación se tienen imputaciones por los delitos de peculado por apropiación, contrato sin cumplimiento de requisitos legales y falsedad ideológica en documento público.

Exposición del caso

En abril de 2016 la entonces ministra de educación Gina Parody dio a conocer tres redes de corrupción que tenían bajo su dominio la adjudicación de los contratos de ejecución del PAE en distintos departamentos y municipalidades de Colombia desde el 2007. El caso acá expuesto da cuenta de una organización conformada por Katia Rosado, Ivis Rosado y María Angélica Araujo, quienes constituyeron entre 2007 y 2016 diferentes fundaciones, corporaciones, uniones temporales y consorcios para ganar los concursos de contratos del PAE en La Guajira y Cesar.

La constitución de esta red comenzó en 2007 con el nacimiento de distintas fundaciones, empresas y organizaciones independientes que posteriormente cambiarían con frecuencia su nombre y sofisticarían sus estructuras corporativas con el fin de cooptar la adjudicación de los contratos de ejecución del PAE. Esta red nace en 2007 con la constitución de una fundación llamada *Pa Todo el Mundo* con María Angélica Araujo Noguera a la cabeza y quien se haría con la adjudicación de un contrato del PAE en Valledupar, por distintas

irregularidades esta organización fue sancionada e impedida de participar en futuras licitaciones, sin embargo, bastó con cambiar su nombre a *Fundación Kábala* y posteriormente a *Acción Social Integral* para conseguir los contratos de ejecución del PAE nuevamente en Valledupar en 2011 y 2016 y en Turbaná en 2014. Por otro lado, Ivis y Katia Rosado constituyeron a las organizaciones *Nuevo País*, *Wakuzari*, *Corporación para el Desarrollo de la Serranía del Perijá (CORPERIJÁ)*, *Proveer Nuevo Milenio* y la Asociación de Manipuladores de Alimentos del Cesar (Asoalimentarce).

Posteriormente, las fundaciones y sus representantes legales actuarían en conjunto para administrar los contratos de operación del PAE en distintos municipios a través de uniones temporales y consorcios. En el año 2008 la *Unión Temporal Años Dorados* compuesta por las organizaciones Corperijá y Wakuzari conseguiría administrar el PAE del Amazonas, San Andrés, Arauca, Vaupés, Vichada, La Guajira, Putumayo y Guainía. Mientras que, las organizaciones *Corperijá*, *Fundación Provenir* y *Proveer Nuevo Milenio* conformaron el *Consortio Años Dorados* a través del cual se hicieron con la contratación del PAE en Chiriguana 2008 y 2009, Chimichagua 2013, San Diego 2013, Risaralda 2011 y Putumayo 2011. A su vez, se conformó el *Consortio Alimentando un Cesar más Educado* por las organizaciones *Acción Social Integral* (previamente *Kábala* y *Pa Todo el Mundo*), *Fundación Corazón País* y Asoalimentarce; este consorcio conseguiría los contratos del PAE en Cesar en dos periodos: de 2007 a 2009 y de 2011 a 2016.

En la operación de esta red fue consistente la ejecución de malas prácticas, incumplimientos y delitos que tenían como fin cooptar la adjudicación de los contratos y desviar los recursos de los mismos; dentro de las irregularidades encontradas fue posible identificar: elaboración de contratos cuestionados donde los entes territoriales establecían porcentajes de utilidad muy altos para los operadores por 'imprevistos' lo cual desembocó en pagos mucho más altos de lo acordado inicialmente en los contratos, ejecución de pagos por parte de las entidades territoriales a los operadores por cifras muy superiores a las pagadas por el Ministerio de Educación y pérdidas injustificadas de recursos, incumplimiento en los criterios técnicos del programa y también la inclusión de 'niños fantasma' en la ejecución del programa.

A pesar de que al frente de estas organizaciones, consorcios y uniones temporales se identificó a las ya mencionadas María Angélica Araujo e Ivis y Katia Rosado, se encontró participación de distintos funcionarios públicos. En primer lugar, el ex gobernador del Cesar Luis Alberto Monsalvo Gnecco fue acusado por parte de la Fiscalía General de la Nación (FGN) en 2021 por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros agravado ante la Corte Suprema de Justicia en el marco de una investigación que lo relaciona con irregularidades en la adjudicación de contratos del PAE con una de las empresas representadas legalmente por María Angélica Araujo.

En segundo lugar, la CGR evidenció hallazgos de carácter fiscal en contratos firmados entre la gobernación de La Guajira en cabeza de José María Ballesteros Valdivieso y empresas partícipes de la red de corrupción ya descrita, dentro de estos hallazgos se identificaron sobrecostos y falencias técnicas en la implementación del programa, de hecho, en junio de 2022 la FGN acusó a Ballesteros por los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros argumentando que bajo su rol de gobernador Ballesteros falló en sus deberes de vigilancia y supervisión de la contratación permitiendo así que se desviaran los recursos de programas aprobados por su gobierno.

Este caso es ejemplo de un fenómeno recurrente en la política colombiana donde los clanes familiares cooptan las instituciones del estado de forma consistente para hacerse con los recursos de las mismas y tener potestad en la toma de decisiones a cargo de ellas. En línea con esto, Duque (2015) expone la consolidación de la relación entre clanes familiares y redes de contratistas como una de las principales explicaciones para la recurrencia de casos de corrupción en los departamentos de la costa caribe colombiana, en este trabajo se referencia a la familia Araujo Noguera como uno de los principales clanes familiares relacionados con los casos de corrupción en el departamento del Cesar, mientras que, se da cuenta de la familia Gnecco como uno de los clanes que ha cooptado el poder de las instituciones de los departamentos del caribe.

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

De acuerdo con la denuncia hecha por la entonces ministra de educación Gina Parody, la suma del valor de los contratos de ejecución del PAE firmados con las organizaciones partícipes de la red de corrupción alcanza casi los 450.000 millones de pesos. Ahora, en cuanto a las sanciones fiscales del caso es de resaltar que, en agosto de 2018 la CGR emitió un fallo de responsabilidad fiscal por orden de 1.723 millones de pesos a funcionarios públicos de la gobernación del Cesar; entre los cuales se encuentran el entonces secretario general de la gobernación Jaime Luis Fuentes Pumarejo y el ex secretario de educación Jorge Eliecer Araujo Gutiérrez, en este fallo también se incluyó a las empresas contratistas cuyas representantes eran María Angélica Araujo e Ivis del Carmen Rosado. En línea con lo anterior, también en 2018 la CGR imputó cargos fiscales por el orden de 630 millones de pesos al ex gobernador del Cesar Luis Alberto Monsalvo Gnecco por irregularidades en los contratos de ejecución del PAE.

Por otro lado, las investigaciones en el marco de este caso también desembocaron en sanciones penales. La FGN imputó al ex gobernador de la Guajira José María Ballesteros en junio de 2022 los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros, a su vez, en octubre de 2021 la FGN acusó al ex gobernador del Cesar Luis Alberto Monsalvo los delitos de contrato sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación en favor de terceros agravado, en agosto de 2022 el Tribunal Superior de Bogotá le dictó medida de aseguramiento por este caso mientras se adelantan los procesos de investigación. Además, en noviembre de 2019 la FGN imputó a Ivis del Carmen Rosado el delito de peculado por apropiación.

Referencias

Contraloría General de la República. (2016a). *Contraloría encontró hallazgos fiscales por \$16.792 millones en el PAE y paquetes nutricionales de La Guajira*. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/contralor%C3%ADa-encontr%C3%B3-hallazgos-fiscales-por-16.792-millones-en-el-pae-y-paquetes-nutricionales-de-la-guajira>

Contraloría General de la República. (2016b). *No paran irregularidades con recursos del PAE: En 17 departamentos auditados en el segundo semestre de 2016, se encontraron hallazgos fiscales por \$32.943 millones*. <https://www.contraloria.gov.co/es/w/no-paran-irregularidades-con-recursos-del-pae-en-17-departamentos-auditados-en-el-segundo-semestre-de-2016-se-encontraron-hallazgos-fiscales-por-32.943->

[millones?p | back_url=%2Fsearch%3Fq%3Daraujo%2Bpae](#)

Contraloría General de la República. (2017). *Por irregularidades en el PAE, Contraloría ha abierto 9 procesos de Responsabilidad fiscal por \$7.842 millones*. https://www.contraloria.gov.co/es/w/por-irregularidades-en-el-pae-contralor%C3%ADa-ha-abierto-9-procesos-de-responsabilidad-fiscal-por-7.842-millones?p | back_url=%2Fsearch%3Fq%3Daraujo%2Bpae

Contraloría General de la República. (2018a). *Grandes Hallazgos* [Libro electrónico]. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/199943/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/1aed3dcc-bdea-afcb-419f-77a7c147fc37?version=1.0

Contraloría General de la República. (2018b). *Por irregularidades en ejecución del PAE, en 2015: Contraloría General imputó cargos de responsabilidad fiscal por \$630 millones contra el exgobernador del Cesar, Luis Alberto Monsalvo*. https://www.contraloria.gov.co/es/w/por-irregularidades-en-ejecuci%C3%B3n-del-pae-en-2015-contralor%C3%ADa-general-imput%C3%B3-cargos-de-responsabilidad-fiscal-por-630-millones-contra-el-exgobernador-del-cesar-luis-alberto-monsalvo?p | back_url=%2Fsearch%3Fq%3Daraujo%2Bpae

Contraloría General de la República. (2018c). *Por irregularidades en el PAE: condena fiscal de \$1.723 millones contra 2 secretarios de Gobernación del Cesar y consorcio contratista*. https://www.contraloria.gov.co/es/w/por-irregularidades-en-el-pae-condena-fiscal-de-1.723-millones-contra-2-secretarios-de-gobernaci%C3%B3n-del-cesar-y-consorcio-contratista?p | back_url=%2Fsearch%3Fq%3Daraujo%2Bpae

El Espectador. (2022). *Dictan medida de aseguramiento contra Luis Alberto Monsalvo Gnecco, gobernador de Cesar*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/judicial/dictan-medida-de-aseguramiento-contra-luis-alberto-monsalvo-gobernador-de-cesar/>

Duque, J. (2015). *Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo*. Ciudad Paz-Ando, 7 (2), 174-200.

Fiscalía General de la Nación. (2019). *Fiscalía imputó cargos a tres exfuncionarios de la Gobernación del Cesar por irregularidades en el PAE*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-imputo-cargos-a-tres-exfuncionarios-de-la-gobernacion-del-cesar-por-irregularidades-en-el-pae/>

Fiscalía General de la Nación. (2021a). *Acusado gobernador de Cesar, Luis Alberto Mosalvo Gnecco, por posibles inconsistencias en contrato del PAE*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/acusado-gobernador-de-cesar-luis-alberto-mosalvo-gnecco-por-posibles-inconsistencias-en-contrato-del-pae/>

Fiscalía General de la Nación. (2021b). *Fiscalía imputó al gobernador de Cesar, Luis Alberto Monsalvo Gnecco, por presuntas irregularidades en contrato de alimentación escolar*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-imputo-al-gobernador-de-cesar-luis-alberto-monsalvo-gnecco-por-presuntas-irregularidades-en-contrato-de-alimentacion-escolar/>

Fiscalía General de la Nación. (2022). *Fiscalía acusó a exgobernador de la Guajira José María Ballesteros por presuntas irregularidades de contratación del plan de alimentación escolar y el servicio de transporte para estudiantes*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-acuso-a-exgobernador-de-la-guajira-jose-maria-ballesteros-por-presuntas-irregularidades-de-contratacion-del-plan-de-alimentacion-escolar-y-el-servicio-de-transporte-para-estudiantes/>

Ministerio de Educación. (2016). *Ministerio de Educación denuncia red de alimentación escolar que ha manejado más de medio billón de pesos en la Costa Caribe y Norte de Santander*. <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-356801.html>

Caso Empresa Fachada #8: Paz y Futuro, la fachada para desviar recursos de educación y alimentación de niños en Norte de Santander y Córdoba.

Introducción

En aras de incrementar la cobertura de programas de atención escolar y suplementos alimenticios la gobernación de Norte de Santander ha contratado en distintas ocasiones desde 2012 con la Corporación Paz y Futuro programas de ofertas educativas para todos los niveles y, también, programas de alimentación escolar (PAE). Sin embargo, estas relaciones contractuales han estado marcadas por denuncias, investigaciones y sanciones producto de actividades irregulares tales como incumplimiento en los contratos, adjudicación discrecional de los mismos, deficiencias en la calidad de los servicios prestados, incumplimiento de lineamientos técnicos, desvío de recursos y cooptación de intereses públicos para favorecer terceros.

Esta corporación y sus asociados crearon una presunta red de corrupción en la cual han constituido uniones temporales y aprovechado sus influencias políticas para hacerse con los contratos de servicios educativos y de alimentación escolar usando estas corporaciones como fachada para desviar los recursos dirigidos a la atención de escolares, su operación comenzó en Norte de Santander y alcanzó una influencia tal que les permitió conseguir contratos en Córdoba a pesar de tener investigaciones en curso; la suma de los contratos conseguidos por esta corporación alcanza 262.000 millones de pesos y cuyas adjudicaciones se dieron en parte gracias a la intervención directa del entonces alcalde de Cúcuta César Rojas y los ex gobernadores de Córdoba Alejandro Lyons y Edwin Besaile. Este texto expondrá el funcionamiento de esta red resumiendo las distintas denuncias e investigaciones en cuestión, el alcance del esquema ilícito y el desenlace de las investigaciones.

Exposición del caso

La organización Paz y Futuro nació en 1993 como un proyecto de la iglesia católica compuesto por comunidades religiosas hasta que en el 2000 se le dio el reconocimiento como institución eclesiástica, no obstante, su financiación y dirección operativa estaba respaldada por privados (La Silla Vacía, 2017). A pesar de su origen, esta corporación terminaría siendo protagonista de la ejecución de contratos de prestación de servicios educativos y de ejecución del PAE, fue tal la dimensión de esta organización en la política educativa y alimentaria de Norte de Santander que de acuerdo con un ranking realizado por la Auditoría General de la Nación esta organización fue la tercera entidad sin ánimo de lucro que más contrató con el Estado entre 2014 y 2016 (Revista Semana, 2016). El representante legal de esta organización es José Antonio Manrique, quien presuntamente mantiene lazos cercanos con políticos de Norte de Santander y Córdoba, lazos presuntamente usados para manipular la asignación de los contratos de ejecución de servicios educativos y el PAE.

A pesar de los diferentes contratos en los que se vio involucrada esta organización fueron dos de los ejecutados en Norte de Santander los más relevantes en términos de irregularidades. En primer lugar, en enero de 2015 se firmó el contrato 0025 entre la Gobernación de Norte de Santander y la Corporación Social Paz y Futuro cuyo objetivo era Contratar *“la administración, dirección, coordinación y organización del servicio público educativo en establecimientos educativos oficiales del departamento Norte de Santander”* por valor de más de 32.000 millones de pesos. De acuerdo con la Auditoría General de la República (2016) y Mineducación (2016), en este contrato se pretendió simular la atención de más de 7.000 niños cuya matrícula no era posible comprobar, es

decir que se tuvo atención de niños fantasma de forma tal que se desviaron a particulares más de 10.000 millones de pesos, de acuerdo con la entonces ministra Parody esta cifra equivale a construir un mega colegio.

En el marco de esta investigación también fue posible identificar otras irregularidades en el actuar de la corporación Paz y Futuro. Presuntamente Paz y Futuro influyó en la toma de decisiones de la gobernación de Córdoba para que se priorizara el pago a dicha corporación sobre el pago a los docentes oficiales del departamento. Sumado a lo anterior, al llevar a cabo revisiones in situ se evidenció que no existía operación real de la corporación en la oficina que reportó tener, cuando el Ministerio visitó la oficina encontró un local vacío con un letrero de 'se arrienda' (MinEducación, 2016).



Carrera 4ª. No. 32-55 de Montería donde se reportaba la operación de Paz y Futuro.

Ahora bien, otro de los contratos clave de esta polémica corporación es el contrato 0133 firmado en febrero de 2016 entre la alcaldía de Cúcuta y la Unión Temporal "Dadle Vosotros de Comer" conformada por la Corporación del Servicio Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta (COSPAS) y la Corporación Paz y Futuro con el objetivo de ejecutar el PAE en Cúcuta por valor de 19.000 millones de pesos.

De acuerdo con la Corporación Observatorio de la Función Pública de Cúcuta (2016), entidad veedora en esta ciudad, son distintas las irregularidades que enmarcan este contrato: en primer lugar, la adjudicación del contrato no tuvo un concurso de proponentes y fue adjudicado a través de contratación directa. En segundo lugar, esta adjudicación estuvo mediada por un conflicto de interés, puesto que el representante legal de Paz y Futuro, José Antonio Manrique, tenía una relación de amistad y de negocios con César Rojas, en ese entonces alcalde de Cúcuta y quien otorgó discrecionalmente el contrato. En tercer lugar, el ganador del contrato sabía de su adjudicación con dos años de anterioridad, puesto que esta se usó en campaña para conseguir el apoyo de la Diócesis de Cúcuta. En cuarto lugar, la veeduría identificó un aumento de más de 5.000 millones en el valor del contrato de un año a otro sin respaldo que soportara este incremento. Por último, a partir de denuncias de los niños, padres de familia y profesores se identificaron falencias técnicas en la prestación del servicio.

La consolidación de este esquema criminal fue impulsada por el relacionamiento directo de su cabeza con políticos electos. En el caso de Cúcuta, Jose Antonio Manrique Torres, quien hizo las veces de representante legal de Paz y Futuro mantuvo negocios con el entonces alcalde de la ciudad César Rojas, este relacionamiento se dio cuando Manrique compró a Rojas parte de las acciones del equipo de fútbol Cúcuta Deportivo y donde parte del pago incluyó bienes en Santa Marta, donde figuraron de forma simultánea como dueños tanto Rojas como Manrique (La Silla Vacía, 2017). Mientras que, por el lado de los contratos firmados en Córdoba se presume que Manrique usó su relación con el entonces gobernador Alejandro Lyons para entrar a operar en este departamento, posteriormente, también se relacionaría con Edwin Besaile; ambos ex gobernadores se vieron inmersos en investigaciones relacionadas con corrupción.

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

En abril de 2016 la entonces ministra de educación Gina Parody identificó a la Corporación Paz y Futuro como la cabeza de una red de corrupción que desde 2012 había cooptado parte de la institucionalidad de los departamentos de Norte de Santander y Córdoba con el fin de hacerse con contratos educativos y del PAE. El alcance de esta red, de acuerdo con el ministerio, llegó a ser de 262.000 millones de pesos. Además, de acuerdo con La Silla Vacía (2016), entre 2016 y 2017 esta firma llegó a ejecutar 14 contratos en Norte de Santander cuyo valor suma cerca de 90.000 millones de pesos y después de 2015 se le adjudicaron contratos en Córdoba cuyo valor es cercano a 56.000 millones de pesos.

Es pertinente mencionar que la influencia de las entidades sin ánimo de lucro en la operación de la política social no es un asunto menor, para el caso que nos concierne, la Auditoría General de la República (2016) estimó que para la vigencia 2014-2015 en Norte de Santander el 43% de la contratación pública se dio mediante contratación directa sin una licitación pública de por medio, además, 15 de cada 100 pesos contratados fueron operados por una entidad sin ánimo de lucro, cuya supervisión y vigilancia se presume más difícil de llevar a cabo.

Para finalizar, las investigaciones producto de este caso ya han tenido sanciones. En septiembre de 2017 la Fiscalía General de la Nación (FGN) envió a la cárcel a Telésforo Blanco, quien era director administrativo del Departamento de Bienestar Social de Cúcuta, y Lola Carvajal, asesora jurídica de dicha oficina, en este trámite también fueron enviados a la cárcel Marta Lessy Mendoza Camargo, Andrés Manuel Silca Sánchez y Víctor Manuel Lazzo, quienes figuraban como representantes legales de la Unión Temporal “*Dadle Vosotros de Comer*” por los delitos de peculado por apropiación y contrato sin el cumplimiento de requisitos legales. Además, el auto 180 del 18 de agosto de 2021 de la Contraloría General de la República falló en contra de la Corporación Paz y Futuro por valor de 78.000 millones de pesos.

Respecto a los políticos relacionados con este caso: la FGN imputó cargos por presunta participación en celebración indebida de contratos a Cesar Rojas, mientras que, Edwin Besaile recibió la imputación de cargos por parte de la FGN en febrero de 2018 por los delitos de concierto para delinquir, peculado por apropiación, cohecho por dar y ofrecer y falsedad en documentos, producto de distintas investigaciones entre las cuales se referencia su participación en la asignación irregular de contratos de ejecución del PAE en el departamento de Córdoba cuando fue gobernador.

Referencias

Auditoría General de la República de Colombia. (2016). *INFORME DE GESTIÓN ACUERDOS DE TRANSPARENCIA CONTRALORÍAS DE SANTANDER, BUCARAMANGA, BARRANCABERMEJA, FLORIDABLANCA, NORTE DE SANTANDER Y CÚCUTA.*

Fiscalía General de la Nación. (2017). *A la cárcel 2 funcionarios de la Alcaldía de Cúcuta por irregularidades en el PAE.* <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/lucha-contra-corrupcion/a-la-carcel-2-funcionarios-de-la-alcaldia-de-cucuta-por-irregularidades-en-el-pae/>

Fiscalía General de la Nación. (2018). *Fiscalía imputó cargos a gobernador de Córdoba por presuntas*

irregularidades en financiación de su campaña electoral.

<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-imputo-cargos-a-gobernador-de-cordoba-por-presuntas-irregularidades-en-financiacion-de-su-campana-electoral/>

Fiscalía General de la Nación. (2020). *Fiscalía imputó cargos a exalcalde de Cúcuta por irregularidades en contratación.* <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fiscalia-imputo-cargos-a-exalcalde-de-cucuta-por-irregularidades-en-contratacion/>

La FM. (2016). *Veeduría, sobre contrato de alimentación escolar en Cúcuta: «alcalde lo dio a dedo».* <https://www.lafm.com.co/colombia/veeduria-sobre-contrato-de-alimentacion-escolar-en-cucuta-alcalde-lo-dio-dedo>

La Silla Vacía. (2021a). *El golpe al PAE estremece los cimientos de la Alcaldía de Cúcuta.* La Silla Vacía - Últimas noticias locales y nacionales. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-golpe-al-pae-estremece-los-cimientos-de-la-alcaldia-de-cucuta>

La Silla Vacía. (2021b). *Los dueños de la alimentación escolar en los santanderes.* La Silla Vacía - Últimas noticias locales y nacionales. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-duenos-de-la-alimentacion-escolar-en-los-santanderes>

Ministerio de Educación. (2016a). *Ministerio de Educación denuncia red de alimentación escolar que ha manejado más de medio billón de pesos en la Costa Caribe y Norte de Santander.* <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer-356801.html>

Ministerio de Educación. (2016b). *«Plata para educación de niños no es para enriquecer a particulares»:* Gina Parody. <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-printer-356374.html>

Revista Semana. (2020). *Contratos ilegales en municipios y departamentos de Colombia.* Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. <https://www.semana.com/nacion/articulo/contratos-ilegales-en-municipios-y-departamentos-de-colombia/504326/>

Caso Empresa Fachada #9: Red de Empresas coludieron para coaptar el PAE en Bogotá

Introducción

Una denuncia anónima en marzo de 2015 llevó a que la Superintendencia de Industria y Comercio investigara, destapara y sancionara una red de empresas que simulaban competir en el mercado de refrigerios escolares, pero en realidad habían coludido para hacerse durante más de 10 años con la adjudicación de contratos de operación del Programa de Refrigerios Escolares en Bogotá (PREB) perteneciente al Programa de Alimentación Escolar (PAE). Esta red de empresas, cuyos representantes legales presuntamente tenían relaciones de amistad y negocios cercanas, coordinaban vía correos, llamadas y reuniones su presentación a las licitaciones y concursos de contratación del PREB con el fin de repartirse la adjudicación de los mismos, limitando así las condiciones de competencia y de mercado en este programa, lo cual influyó en la calidad del servicio prestado y en las potenciales magnitudes de ahorro que podría haber obtenido el distrito en un escenario de competencia.

Además, esta red de empresas se agremió en una entidad sin ánimo de lucro llamada Asociación Colombiana de Empresas Proveedoras de Alimentos (ASOPROVAL) con el fin de obstaculizar y estropear los procesos de adjudicación de contratos que no eran convenientes a los intereses de esta red de empresas, esta obstaculización se daba vía herramientas jurídicas como tutelas, presión sobre los funcionarios públicos involucrados en la adjudicación de contratos, sabotaje de la prestación del servicio adjudicado a empresas fuera de la red y elaboración de publicidad en contra de las propuestas de cambio en los mecanismos de contratación presentadas por el distrito y cuyo fin era ampliar la noción de competencia en estos procesos.

Dicho esto, este texto expondrá el caso con base en la investigación y la sanción publicada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en junio de 2022 a las empresas cartelizadas y las personas naturales involucradas, se enfatizará en las actividades anticompetitivas de esta red, el rol de Asoproval en este caso y el alcance del mismo sobre la prestación del servicio y las finanzas del distrito.

Exposición del caso

La adjudicación de contratos de implementación del PAE en Bogotá, tanto el segmento de provisión de productos como la logística de entrega de los mismos, se otorgó por zonas hasta 2016, cuya distribución y delimitación se determinó con base en las facilidades de movilidad, cercanía entre centros educativos distritales y considerando que los productos entregados en este programa debían en algunos casos mantener cadenas de frío. Esta estrategia de división de la ciudad en zonas se prestó para que existiera un 'oligopolio natural' donde muy pocas empresas contaban con la infraestructura y experiencia necesaria para cumplir las condiciones de los concursos de contratación, sin embargo, esta condición fue explotada por la red de empresas cartelizadas para repartirse las zonas a través de estrategias detalladas más adelante y tener la cobertura total de la implementación del PAE (SIC, 2022).

En 2016, la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá (SED) desligó de la división por zonas la otorgación de los contratos de provisión de alimentos, dejando esta condición solo para los contratos relacionados con la operación logística, sin embargo, esto no fue impedimento para que la red de empresas cartelizadas siguiera haciéndose tanto con los contratos de provisión como los de logística (SIC, 2022).

Por otro lado, en aras de incrementar el número de proponentes que se presentaban a los concursos del PAE en Bogotá y con la intención de mejorar la competencia en los mismos, el entonces secretario de educación Óscar Sánchez cambió en 2012 el mecanismo de asignación de estos pasando de licitaciones públicas como ocurría hasta ese momento a concursos de subasta inversa, argumentando que este mecanismo sería menos manipulable que las licitaciones y podría romper el monopolio, pero este cambio representó una disminución en los nutrientes ofrecidos por las empresas que reducían sus costos con el fin de hacerse con los contratos (El Espectador, 2015).

Fueron distintas las irregularidades comprobadas por la SIC que llevaron a catalogar el actuar de esta red de empresas como un cartel y a llevar a cabo las sanciones pertinentes. En primer lugar, la red de 9 empresas se repartía internamente las zonas que dividían la ciudad para que en los procesos de contratación llegara un solo proponente, de acuerdo con la Superintendencia, solamente en una de cada cuatro zonas de la ciudad llegaba más de un proponente a los concursos de contratación. En segundo lugar, las empresas coordinaban su no presentación a los procesos de contratación cuando los criterios del mismo en términos de precios o de condiciones contractuales no favorecían los intereses de las empresas con el fin de que se declararan desiertos y, obligando así, a que el distrito cambiara las condiciones de los contratos. En tercer lugar, las empresas compartían entre ellas información privada de los procesos con el fin de alterar las condiciones de los mismos. En cuarto lugar, creaban consorcios y uniones temporales para ocultar su operación como cartel.

A continuación, se enlistan las empresas identificadas por la Superintendencia como cartelizadas y sus representantes legales.

Tabla 1. Listado de empresas cartelizadas:

<i>Nombre de la empresa</i>	<i>Representante Legal / Controlante</i>	<i>Año de constitución</i>	<i>Actividad económica</i>
AERODELICIAS S.A.S.	Gustavo Donado Arrázola	1992	Comercio al por mayor de productos alimenticios
SERVICIAL S.A.S.	Gustavo Donado Arrázola	1995	Comercio al por mayor de productos alimenticios
LA CAMPIÑA S.A.S.	Juan de Jesús Alemán Guerrero	1972	Expendio a la mesa de comidas preparadas
INDUSTRIAS ALIMENTOS Y CATERING S.A.S.	William Fajardo Rojas	2003	Comercio al por mayor de productos alimenticios
DISERAL S.A.S.	Javier Ignacio Pulido	1999	Comercio al por mayor de productos

	Solano		alimenticios
IBEROAMERICANA DE ALIMENTOS Y SERVICIOS S.A.S.	Hernando Prieto Molina	2003	Comercio al por mayor de productos alimenticios
PROALIMENTOS LIBER S.A.S.	Beatriz Becerra Rojas	1998	Comercio al por mayor de productos alimenticios
ALIMENTOS SPRESS S.A.S.	Stella Téllez Hernández	1996	Comercio al por mayor de productos alimenticios
COOPERATIVA MULTIACTIVA SURCOLOMBIANA DE INVERSIONES LTDA.	Luisa Fernanda Flórez Rincón	2019	Comercio al por mayor de productos alimenticios

Fuente: elaboración propia con base en la investigación de la SIC e información tomada del Registro Único Empresarial

Sumado a lo anterior, la red de empresas se agremió en la *Asociación Colombiana de Empresas Proveedoras de Alimentos (ASOPROVAL)* con el fin de, presuntamente, defender los intereses de este cartel. A través de esta asociación constituida como una organización sin fines de lucro obstruían los procesos de contratación que no se ajustaban a los intereses de las empresas.

Dentro de las prácticas llevadas a cabo por esta sociedad y que fueron identificadas por la Superintendencia se encuentran: esta asociación hizo las veces de coordinadora entre las empresas con el fin de acordar las condiciones de presentación a los concursos de contratación. Además, esta asociación procuraba manipular el precio pagado por la SED a través de la presentación de tutelas para alterar las condiciones de los contratos y que esto representara incrementos en los precios pagados por la SED a las empresas contratadas. También, ASOPROVAL coordinó boicots a la operación de empresas que conseguían la adjudicación de contratos de operación del PAE y no hacían parte de la red, esto a través del bloqueo de rutas de acceso a los colegios y demás estrategias. Por último, se tienen denuncias por parte de empleados de las instituciones distritales partícipes de los concursos de contratación del PAE afirmando que recibieron presiones para direccionar la adjudicación de contratos o presiones para renunciar a sus cargos cuando no trabajan en línea con los intereses de esta red.

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

Este conjunto de empresas alcanzó a firmar 19 contratos de ejecución del PAE cuyo valor superó el billón de pesos (SIC, 2022). Además, la injerencia de estas empresas en la ejecución del PAE se mantuvo durante 11 años entre 2007 y 2017 afectando la calidad del servicio recibido por 700.000 niños. Esta cartelización y la simulación de competencia afectó el potencial ahorro que podría haber significado para el distrito una operación en competencia, de acuerdo con el entonces secretario de educación Óscar Sánchez (2015), en los procesos donde se tenía competencia el ahorro para el distrito llegaba a ser del 20% comparado con los procesos en los cuales las empresas cartelizadas participaban. Producto de este actuar la SIC impuso multas a las empresas y a las

personas naturales relacionadas con estas empresas, el valor de estas multas alcanza la suma de 28.000 millones de pesos.

De acuerdo con lo comunicado por la Superintendencia, la investigación cursada y los resultados de la misma se elevarán tanto a la Fiscalía General de la Nación como a la Contraloría General de la República para que se lleven a cabo las sanciones penales y fiscales, respectivamente. Además, es pertinente exponer que algunos de los involucrados en este caso ya han sido referenciados (y sancionados) en otros escándalos de corrupción en el marco del PAE. Precisamente, Germán Trujillo figura en este caso como gerente financiero de la empresa Surcolombiana de Inversiones y Luisa Fernanda Flórez como representante legal de la misma, ambos ya habían sido referenciados en un caso de corrupción en Santander donde habían constituyeron una serie de empresas fachada donde coludieron con funcionarios públicos de ese departamento para adjudicarse la operación del PAE.

Referencias

Bloomberg. (2022). *Empresas se cartelizaron por 11 años en programa de alimentación escolar de Bogotá*. Bloomberg en Línea. <https://www.bloomberglinea.com/2022/06/09/empresas-se-cartelizaron-por-11-anos-en-programa-de-alimentacion-escolar-de-bogota/>

BluRadio. (2022). *Cartel del PAE en Bogotá afectó a unos 700.000 niños por 11 años: Superindustria*. Blu Radio. <https://www.bluradio.com/blu360/bogota/cartel-del-pae-en-bogota-afecto-a-unos-700-000-ninos-por-11-anos-superindustria-rg10>

El Espectador. (2015a). *¿Cartel de refrigerios escolares en Bogotá?* ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/bogota/cartel-de-refrigerios-escolares-en-bogota-article-586297/>

El Espectador. (2015b). *Distrito denuncia presiones para contratación de refrigerios escolares*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/bogota/distrito-denuncia-presiones-para-contratacion-de-refrigerios-escolares-article-552567/>

El Espectador. (2015c). *Refrigerios escolares, en manos de los mismos*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/bogota/refrigerios-escolares-en-manos-de-los-mismos-article-565619/>

El Espectador. (2017). *Líos con refrigerios escolares: mientras Distrito denuncia sabotaje, transportadores lo desmienten*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/bogota/lios-con-refrigerios-escolares-mientras-distrito-denuncia-sabotaje-transportadores-lo-desmienten-article-690030/>

El Espectador. (2018). *SIC investiga 10 años de carteles en el PAE Bogotá*. ELESPECTADOR.COM. <https://www.elespectador.com/economia/sic-investiga-10-anos-de-carteles-en-el-pae-bogota-article-798422/>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2018). *Resolución número 46587 de 2018*. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Noticias/2018/AperturaPAE.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2022a). *Resolución 35069 del 06 de junio de 2022*.

<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2022/RESOLUCI%C3%93N%2035069%20DEL%2006-06-2022%20-%20IMPONE%20SANCI%C3%93N%20-%20PAE%20PREB%20-VERSI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA.pdf>

Superintendencia de Industria y Comercio. (2022b). *Superindustria sanciona cartel en procesos de selección en el programa de refrigerios escolares del PAE en Bogotá con multas por \$28 mil millones*. SIC.

<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-sanciona-cartel-en-procesos-de-seleccion-en-el-programa-de-refrigerios-escolares-del-pae-en-bogota-con-multas-por-28-mil-millones>

Caso Empresa Fachada #10: El Zar del PAE en el Atlántico

Introducción

Dos contratos de ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) adjudicados por la Gobernación del Atlántico dieron pie para identificar a Alejandro Hernández Vidal como el Zar del PAE en esa región, la Fiscalía General de la Nación (FGN) lo denominó de esta forma al encontrar que Hernández tuvo injerencia en al menos 1.500 contratos durante 10 años, la suma monetaria de estos contratos alcanzó los 726.000 millones de pesos (El Tiempo, 2020). Alejandro Hernández usaba organizaciones fachadas para que estas se hicieran con los contratos de operación del PAE y una vez adjudicados tercerizaran la operación de los mismos para transferir recursos públicos a su organización.

Este texto expondrá el caso de contratos firmados entre la gobernación del Atlántico y organizaciones fachada las cuales tenían detrás de su constitución a Hernández, estos contratos fueron investigados por la FGN encontrando que las organizaciones ganadoras de estos procesos tenían relación con Hernández sin que este tuviera referencia alguna en los contratos. En el marco de estas investigaciones se identificaron prácticas como la generación de cheques sustentados en la tercerización de la ejecución del PAE para desviar recursos, falsificación de firmas de los rectores de los colegios, inclusión de niños fantasma en las bases de datos y demás prácticas irregulares. Producto de estas investigaciones la FGN imputó a Hernández los delitos de interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, uso de documento falso, falsedad en documento privado y peculado por apropiación en favor propio, además, en la investigación también fueron sancionados funcionarios públicos de la Gobernación del Atlántico.

Exposición del caso

La ejecución del PAE en el Atlántico en 2016 estuvo marcada por distintas irregularidades, tanto así que fue necesario que en enero de ese año se declarara urgencia manifiesta por parte de la Gobernación del Atlántico para encontrar un operador que estuviera en capacidad de ejecutar el PAE. Ese proceso de adjudicación en el marco de la declaración de urgencia manifiesta, legitimada en el argumento de que ya iniciaba el año escolar, fue conseguido por la Unión Temporal *Nutrir Atlántico* la cual fue constituida el 18 de enero de 2016, justo un día antes de que la gobernación decretara la urgencia manifiesta. Esta irregularidad sumada a la deficiente implementación del PAE en términos de cumplimiento y calidad por parte de esta Unión Temporal dieron pie para investigaciones más profundas que identificarían a Hernández Vidal como el eje de un esquema delictivo que cooptaba funcionarios públicos, empresas y fundaciones para hacerse con la operación del PAE y desviar los recursos del mismo a sus cuentas particulares.

La Unión Temporal *Nutrir Atlántico* estaba conformada por la *Fundación Rey de Reyes* y la *Fundación Salud y Bienestar (Fundasalud)* cuyos representantes legales eran Uriel Enrique Reyes Pájaro y Jesús Altamar Escorcía respectivamente. El caso de la Fundación Rey de Reyes da cuenta del accionar de Hernández para hacerse con los recursos del PAE; en principio, una fundación que ya había tenido injerencia en el PAE y estuvo bajo dominio de Hernández fue inhabilitada para participar en nuevas contrataciones, sin embargo y de acuerdo con la FGN, esta fundación cambió su nombre a Fundación Colombia Digna y finalmente esta fundación tomaría el control financiero de la Fundación Rey de Reyes cuando esta última ya había conseguido la adjudicación del contrato

del PAE, posterior a esta adquisición, la fundación Rey de Reyes cambiaría su nombre a Fundación Alcanzando Nuestros Sueños.

La absorción que la Fundación Colombia Digna hizo sobre la Fundación Rey de Reyes tiene una característica particular que da cuenta de la magnitud de cooptación que tienen las redes de corrupción en el país sobre la operación del PAE. Este proceso se hizo con el aval de Félix Enrique Barrios Ballestas, quien figuraba como el representante legal de la unión temporal que ganó el contrato del PAE, y quien, a su vez, también representaba a la Fundación Impacto Social, fundación relacionada con David Reynaldo Camacho Benítez quien ha tenido acusaciones por parte de la FGN por casos de corrupción en el PAE en el departamento de Bolívar. De acuerdo con investigaciones de El Heraldo (2020), Hernández Vidal y Camacho Benítez tenían acuerdos con el fin de repartirse la adjudicación de contratos del PAE en la costa caribe.

Las irregularidades en el cambio de nombre y en la absorción entre personas jurídicas no son las únicas identificadas en las investigaciones. La fiscal que llevó a cabo la investigación identificó que las fundaciones respaldadas por Hernández falsificaban consistentemente planillas de cumplimiento para saltarse los controles de las firmas interventoras, falsificaban la firma de rectores de los colegios con el objetivo de legitimar el servicio que prestaban de forma deficiente y duplicaban la información de niños o creaban registros falsos en el Simat (Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media).

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

Los dos contratos firmados por la gobernación del Atlántico en 2016 con entidades relacionadas con Hernández suman una cifra cercana a los 10.000 millones de pesos, de los cuales, de acuerdo con la FGN, la estructura delictiva se habría hecho con una cifra cercana a los 3.300 millones de pesos. Sin embargo, una vez identificado Hernández Vidal como responsable de cooptar los contratos de ejecución del PAE, se estima que este tuvo injerencia en más de 1.500 contratos en distintos departamentos del país, sobretodo en la costa caribe, y cuyo valor alcanza cifras cercanas a los 726.000 millones de pesos. Estas cifras de desvío de recursos no solo representan afectaciones sobre las finanzas públicas y el patrimonio público, sino que, tienen afectaciones directas sobre la calidad del servicio prestado, donde es usual que se disminuya la cantidad de suministros alimenticios o la calidad de los mismos para reducir costos y desviar los recursos incumpliendo los lineamientos técnicos del PAE, de hecho y como aplica para este caso, gran parte de las investigaciones sobre corrupción en este programa se originan en denuncias sobre malos manejos en términos de calidad y cantidad de los alimentos dados a los beneficiarios.

El 5 de febrero de 2020 la FGN imputó a Alejandro Hernández Vidal los delitos de interés indebido en la celebración de contratos, contratos sin cumplimiento de requisitos legales, abuso de la función pública, peculado por apropiación y falsedad en documento público y privado y una juez le dictaría casa por cárcel días después, sin embargo, tanto la Fiscalía como la Procuraduría pidieron reconsiderar la decisión presumiendo que Hernández puede afectar el curso de la investigación, con lo cual debería estar en un centro carcelario.

Referencias

Contraloría General de la República & El Espectador. (2019). *¿Qué pasa con el PAE en Atlántico?*
Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/zh/w/elespectador.com->

[%C2%BFqu%C3%A9-pasa-con-el-pae-en-atl%C3%A1ntico-
?p | back url=%2Fzh%2Fsearch%3Fq%3Dpae%2Batlantico](#)

El Heraldo. (2020). *Fiscalía imputó cinco delitos a ‘Zar del PAE’ y dos a su sobrino.*

<https://www.elheraldo.co/judicial/fiscalia-imputo-cinco-delitos-zar-del-pae-y-dos-su-sobrino-699517>

El Tiempo. (2020a). *Los millonarios contratos del ‘zar’ de la alimentación escolar.*

<https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/investigacion-contras-a-alejandros-hernandez-zar-del-pae-en-la-costa-462622>

El Tiempo. (2020b). *Otro escándalo judicial: casa por cárcel a señalado saqueador del PAE.*

<https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/detencion-domiciliaria-para-el-zar-del-pae-en-el-atlantico-465884>

Noticias Caracol. (2020). *Zar del PAE redujo porción de alimentos a niños en Atlántico para embolsillarse millones de pesos.* <https://noticias.caracol.com/caribe/zar-del-pae-redujo-porcion-de-alimentos-a-ninos-en-atlantico-para-embolsillarse-millones-de-pesos>

Revista Semana. (2019). *Con planillas y firmas falsas se apropiaron de plata del PAE en el Atlántico.*

Semana.com. <https://www.semana.com/nacion/articulo/con-planillas-y-firmas-falsas-se-apropiaron-de-plata-del-pae-en-el-atlantico/643994/>

Revista Semana. (2020). *Juez ordena casa por cárcel para el Zar del PAE Caribe.* Semana.com.

<https://www.semana.com/nacion/articulo/zar-del-pae-juez-dicta-casa-por-carcel/653468/>

W Radio. (2021). *Conceden libertad a Dagoberto Barraza, exsecretario de educación de la Gobernación del Atlántico.* <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/conceden-libertad-a-dagoberto-barraza-exsecretario-de-educacion-de-la-gobernacion-del-atlantico/20210119/nota/4103112.aspx>

Caso Empresa Fachada #11: PAE en el Valle del Cauca

Introducción

Los procesos de adjudicación de los contratos de operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el Valle del Cauca han estado marcados por irregularidades de las empresas que ganaron los contratos. Dentro de estas irregularidades se destacan el relacionamiento con políticos de la región para hacerse con los procesos de licitación, constitución de grupos empresariales que consiguen de forma simultánea el contrato de operación y el de interventoría, falsificación de acreditación de documentos para respaldar experiencia falsa y constitución de empresas fachada para conseguir los contratos de operación del PAE simulando contar con la capacidad en términos logísticos y de infraestructura cuando la realidad es otra.

Este texto expondrá algunas empresas y los contratos ganados por las mismas que dan cuenta de las falencias en los procesos de adjudicación del PAE en el Valle del Cauca, además, se evidenciará que a pesar de las sanciones e investigaciones propias de estas irregularidades las empresas en cuestión siguen siendo parte activa de procesos de contratación del PAE. Por un lado, la Fundación para la capacitación y desarrollo humano (Funcol) quien ha sido referenciada por irregularidades como asociación con empresas que cumplen el rol de interventoras del mismo contrato y falsificación de documentos para acreditar experiencia falsa. Por otro lado, el caso de Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría quien se vio inmersa en el escándalo de corrupción de contratación escolar del ex alcalde de Buenaventura Bartolo Valencia por operar como una empresa fachada. Además, Abasticoop, empresa relacionada con Noel Rodríguez fue investigada por alterar sus estados financieros para hacerse con los contratos del PAE. Estas tres empresas, a pesar de las investigaciones y sanciones impuestas, han estado relacionadas con la ejecución del PAE en Cali en 2022.

Exposición del caso

En primer lugar, las irregularidades por parte de Funcol son de distinto carácter, esta empresa consiguió en 2015 el contrato de interventoría del PAE con la Alcaldía de Palmira, sin embargo, en el contrato de operación que vigilaría esa interventoría era el contrato de operación del PAE entre la Alcaldía de Palmira y la Unión Temporal Palmiralimentos y quién figura como representante legal de esa unión temporal es Juan Manuel Rojas Rojas, quien también era el representante legal de Funcol, con lo cual la empresa operadora del PAE compartía su estructura societaria con la empresa interventora del PAE. Esta sociedad de empresas se mantendría el siguiente año, en 2016, cuando ganaron de forma conjunta a través de la Unión Temporal Nutrivalle el contrato de operación del PAE en 7 municipios del Valle del Cauca por valor de más de 2.400 millones de pesos (La Silla Vacía, 2017). Además, de acuerdo con la Fiscalía General de la Nación (FNG) (2019), Funcol presentó irregularidades en la operación del PAE en Guadalajara de Buga donde falsificaron documentos que acreditaban experiencia que no correspondía al personal de la empresa con el fin de hacerse con la adjudicación del contrato.

En segundo lugar, la Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría hace parte de una de las empresas que operó como empresa fachada en Buenaventura en 2015 para saquear los recursos de la educación en ese municipio. A pesar de que fue constituida el 16 de enero de 2015, solamente un mes después de ello le fue asignado un contrato por 180 millones que tenían como objetivo cubrir la educación de 200 menores, de acuerdo con lo investigado por la FGN (2015), fueron una serie de empresas entre las cuales se encuentra esta

corporación las que se hicieron con los contratos del sector educativo gracias a haber financiado la campaña del entonces alcalde de Buenaventura Bartolo Valencia. Dado que no contaban con la capacidad técnica y de infraestructura para cumplir con los lineamientos técnicos de los programas, esta serie de empresas subcontrataron a otras pagándoles la mitad del presupuesto que el Ministerio de Educación disponía por estudiante, además de haber constituido listados falsos de estudiantes para tener como soporte de ejecución del programa (El País, 2018).

En tercer lugar, Abasticoop, una cooperativa asesorada de forma directa por Noel Rodríguez Cubides a quién la Procuraduría General de la Nación (PGN) (2017) referenció como una de las personas que cooptó la contratación del PAE, fue intervenida por el gobierno puesto que alteró sus estados financieros para simular un músculo financiero de más de 18.000 millones de pesos cuando sus activos alcanzaban en realidad 100 millones de pesos, además, la investigación en cuestión identificó que esta cooperativa ganaba los contratos de ejecución del PAE, pero después los tercerizaba haciendo las veces de una intermediadora comercial sin tener la autorización para ello (El Tiempo, 2015).

Los tres casos tienen un agravante de forma conjunta y está relacionado con el hecho de que las 3 empresas en cuestión han participado en la operación del PAE de Cali en 2022. Este contrato fue asignado en principio al Consorcio Luz del Valle el cual está conformado por las organizaciones: Fundación para el Fomento de la Educación en el Chocó (Funfecho), la Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría y la Fundación Arquitectónica Esperanza Ambiental. La Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría, como referencia este texto, fue parte de la estructura de corrupción que saqueó los recursos de la educación en Buenaventura a través de la constitución de empresas fachada, a pesar de que la FGN la referenció en la imputación de cargos a Bartolo Valencia bastó para que la empresa cambiara el nombre de su razón social (usando el mismo NIT) para volver a contratar. Si bien el Concejo de Cali (2022) publicó esta denuncia de forma pertinente logrando que el contrato se suspendiera, de acuerdo con El País (2022), la operación del PAE fue tomada por varios operadores entre los cuales se enlista la Unión Temporal Sembrando Sueños, de la cual hacen parte las organizaciones Organización Empresarial NRC S.A, Quick and Tasty Rápidos y Sabrosos de Colombia S.A empresas directamente relacionadas con Noel Rodríguez, y la Unión Temporal Nutriendo Cali 2022 donde está incluida Funcol.

Alcance del esquema ilícito y estado actual del caso

En el caso de Funcol, consiguieron en principio un contrato en 2015 por valor de 4.300 millones de pesos y otro posterior en 2016 de 2.457 millones de pesos. Producto de las investigaciones la FGN formuló cargos en enero de 2019 a Juan Manuel Rojas Rojas por la apropiación de recursos propios de los contratos del PAE y demás irregularidades. En el caso de la Corporación Sociocultural Huellas de Sabiduría el contrato otorgado en 2022 por la Alcaldía de Cali a través del Consorcio Luz del Valle tiene valor de más de 11.500 millones de pesos, a pesar de que en 2015 la FGN notificó el envío a la cárcel de Bartolo Valencia por constituir una red de empresas para saquear los recursos de la educación en Buenaventura, empresas entre las cuales se referencia a esta corporación. Por último, en el caso de Noel Rodríguez, se tuvieron investigaciones por parte de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia y la Superintendencia de Sociedades en 2015, sin embargo, no tiene anotaciones de antecedentes por parte de PGN, FGN o la Contraloría General de la República.

Referencias

Caracol Radio. (2022). *Contratista del PAE en Cali ya tenía cuestionamientos en contratos públicos*. https://caracol.com.co/programa/2022/03/29/hoy_por_hoy/1648518174_008825.html

Concejo Santiago de Cali. (2022). *Irregularidades con el PAE pone en entredicho equipo de contratación de secretaria de Educación*. Concejo de Cali. http://www.concejodecali.gov.co/Publicaciones/irregularidades_con_el_pae_pone_en_entredicho_equipo_de_contratacion_de_secretaria_de_educacion

El País. (2018). *Corrupción en Buenaventura*. <https://www.elpais.com.co/especiales/corrupcion-en-buenaventura/>

El País. (2022). *¿Quiénes atienden el PAE? El País*. <https://www.pressreader.com/colombia/el-pais-de-cali/20220717/281865827197079>

El Tiempo. (2015). *Los líos que enredan a Noel Rodríguez, el «zar» de raciones escolares*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16439286>

Fiscalía General de la Nación. (2015). *A la cárcel Alcalde Buenaventura por supuestas irregularidades en contratación para cobertura educativa*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/a-la-carcel-alcalde-buenaventura-por-supuestas-irregularidades-en-contratacion-para-cobertura-educativa/>

Fiscalía General de la Nación. (2019). *Formulación de cargos contra exsecretaria de Educación y 2 contratistas por supuestas irregularidades en Plan de Alimentación Escolar en Buga (Valle)*. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/formulacion-de-cargos-contra-exsecretaria-de-educacion-y-2-contratistas-por-supuestas-irregularidades-en-plan-de-alimentacion-escolar-en-buga-valle/>

La Silla Vacía. (2017). *LOS DUEÑOS DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL VALLE EN 2016*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-duenos-de-la-alimentacion-escolar-en-el-valle-en-2016/>

Procuraduría General de la Nación. (2017). *Procuraduría General de la Nación*. Procuraduría General de Colombia. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/exhorto-al-gobierno-a-disenar-nuevo-modelo-de-contratacion-PAE.news>

Conclusiones

- La consolidación de clanes familiares ha cultivado la cooptación de las instituciones del Estado a través de la búsqueda de rentas, pago de coimas, favores políticos, amenazas sobre funcionarios públicos y demás estrategias ilegales. De acuerdo con los casos expuesto, es usual que las empresas financiadas por clanes familiares o construidas a partir de sus patrimonios estén envueltas en casos de cooptación de contratos públicos que terminan afectando el impacto de los programas públicos.
- Es pertinente prestar la atención debida a las denuncias por el incumplimiento en los lineamientos técnicos del PAE que normalmente van ligados a la calidad y cantidad de alimentos suministrados. Una de las razones que explica los incumplimientos en la operación del PAE es la intención de los operadores por disminuir el costo de su actuar que puede estar ligado, como se evidencia en la presentación de los casos de estudio, al desvío de recursos públicos a cuentas particulares.
- El actuar de las personas tanto naturales como jurídicas involucradas en escándalos de corrupción del PAE está caracterizado por operar como una macro red de corrupción donde a través del cambio en razones sociales, Nit, nombre de las empresas, constitución de uniones temporales y consorcios pocas personas han cooptado de forma abrupta la adjudicación de contratos de operación del PAE operando de forma regional. Donde a pesar de tener investigaciones y sanciones en curso ocultan el nombre de sus empresas y, con ayuda y direccionamiento de políticos regionales, logran hacerse con los contratos de operación de este programa. Considerando esto, es pertinente llevar a cabo estudios de redes que esclarezcan las personas involucradas con esta macro red de corrupción con el fin de dejarlos fuera de la alimentación escolar en Colombia.
- Es pertinente considerar algunas sugerencias previas que se han hecho orientadas a incrementar la transparencia en los procesos de adjudicación de contratos de operación del PAE como el expuesto por Zuleta et al (2020): *“El programa de alimentación escolar requiere modelos de abastecimiento flexibles que se adapten a las circunstancias particulares de cada jurisdicción y tipo de población, que tenga en cuenta la oferta de restaurantes y comedores existente en los municipios, las organizaciones de padres de familia y las organizaciones comunitarias, la oferta de alimentos estacionaria local y las condiciones particulares de cada institución educativa. También necesita mejorar su sistema de información para estimar los costos de las raciones en cada tipo de complemento y en las distintas jurisdicciones. Es conveniente también vincular el programa de alimentación escolar a los proyectos agrícolas para garantizar la salida de los productos del campo a los comedores escolares e incentivar el consumo de la producción local.”*
- Los estudios de antecedentes en los procesos de contratación del PAE deberían estudiar los relacionamientos de los representantes legales titulares y suplentes de las empresas, fundaciones, organizaciones y demás que conformen uniones temporales o consorcios con el fin de establecer si ya han sido sancionados antes por irregularidades en procesos de contratación. Además, se debe robustecer la vigilancia sobre el origen del patrimonio y los activos de las empresas partícipes de los procesos de contratación con el fin de mitigar posibles disoluciones futuras que terminen beneficiando a personas naturales y jurídicas que no eran partícipes originales del contrato.
- Es necesario monitorear el actuar de las personas jurídicas y naturales después de ser sancionadas, considerando la evidencia de casos donde se transforman a través de consorcios o uniones temporales evadiendo las inhabilidades para contratar. Este monitoreo no debe limitarse al NIT de las uniones

temporales o consorcios, sino que debe ampliarse a las empresas que lo conforman, a sus representantes legales titulares y suplentes y a los relacionamientos familiares, de amistad y políticos de los mismos.

Referencias

ASOBANCARIA. (2017). *Mejores Prácticas Para la Identificación de Beneficiario Final*.

https://www.asobancaria.com/wp-content/uploads/2017/07/06_05_17_Cartilla-de-beneficiario-final-web-impresior-corregido.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) & Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (s. f.). *Modelo de Administración del Riesgo de Lavado de Activos, Financiación del Terrorismo y Contrabando para el Sector de Comercio Exterior*.

Zuleta, M. M., & Caro, C. A. (2020). *Mirada a las alertas del índice de riesgo de corrupción del sistema de compra público colombiano identificadas en el cálculo del índice con la metodología del IMCO*. Fedesarrollo. https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3930/Repor_Abril_2020_Zuleta_y_Caro.pdf?sequence=1&isAllowed=y