

Bogotá D. C., Colombia, 09 de Febrero de 2026



UAA2026ER000378240
UAA2026EE000571104

Doctor:

DAVID FELIPE ALFONSO MOYANO

Abogado e investigador Benavides Marín Valencia & Abogados

Dirección: Calle 26B # 4ª-45 piso 3 edificio KLM en Bogotá

Correo electrónico: dsanchez.bma@hotmail.com

Asunto: Respuesta a Solicitud de Información

Ref. 410016000584202000711

La Unidad de Alimentos Para Aprender recibió la solicitud del asunto,

...“DAVID FELIPE ALFONSO MOYANO identificado como aparece al pie de mi firma, en mi condición de abogado e investigador de la defensa de los señores GORKY MUÑOZ CALDERÓN, JUAN FELIPE MOLANO PERDOMO y GIOVANNY CÓRDOBA RODRÍGUEZ, conforme a lo establecido en la orden de trabajo No. 05 y los artículos 8º, 125, 261 a 267 del Código de Procedimiento Penal, en ejercicio del derecho conferido en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991, regulado a partir del artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, le solicito respetuosamente me informe lo siguiente:

1. ¿Cuántos contratos de suministro relacionados con el Programa de Alimentación Escolar se han celebrado a la fecha en los distintos municipios del país?

2. ¿Es obligatorio que estos contratos de suministro relacionados con el Programa de Alimentación Escolar sean suscritos con oferentes, proponentes y/o contratistas del mismo municipio donde se desarrollará el objeto contractual?

3. Indique la modalidad de contratación en que fueron celebrados los contratos de suministro del PAE en los distintos municipios del país durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19”.

Al respecto, damos respuesta a su solicitud, con base a la información suministrada por la Subdirección de Fortalecimiento de la UApA, bajo las siguientes precisiones:

Uno de los programas sociales liderados desde el sector educación corresponde a la estrategia de acceso con permanencia a través del Programa de Alimentación Escolar que incluye atención a población víctima. El Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación adicionado por el Decreto 1852 de 2015, definió un modelo descentralizado de operación del Programa de Alimentación Escolar y estableció funciones a cargo de los diferentes actores que participan en el mismo. Entre las funciones asignadas a las Entidades Territoriales Certificadas en Educación - ETC, se encuentra lo contemplado en el artículo 2.3.10.4.3., numeral 10, que dispone:

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

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

De otra parte, el Gobierno Nacional creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar a través del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, como una Entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente; tendrá como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar y sus objetivos específicos serán:

- 1. Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar.*
- 2. Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar.*
- 3. Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización.*
- 4. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.*
- 5. Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.*

Ahora bien, la regulación, competencia y funciones de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), derivan de lo preceptuado en el Decreto 218 de 2020 que expidió el Ministerio de Educación Nacional por el cual: *“Se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender”*

Esta Unidad adscrita, asume la responsabilidad que en el marco del Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1852 de 2015, le correspondía sobre la reglamentación y cofinanciación del PAE al Ministerio de Educación Nacional, cuya finalidad es contribuir en alcanzar las metas previstas en los planes de desarrollo en articulación con las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación.

El propósito de la Alimentación Escolar es lograr que los niños, las niñas, los adolescentes y jóvenes del sistema educativo oficial, alcancen sus trayectorias completas con resultados de calidad y en ambientes apropiados para su desarrollo integral siendo este uno de los principales objetivos del Ministerio de Educación Nacional. El país y la sociedad pierde cuando un estudiante tiene bajo rendimiento académico, se rezaga o deserta del sistema; en consecuencia, el Programa de Alimentación Escolar debe contribuir a fortalecer las economías territoriales o locales, generar una cultura social alimentaria con hábitos de vida saludable, mejorar la condición de bienestar de los estudiantes durante el proceso y **garantiza acceso y permanencia** especialmente a la población rural y más vulnerable.

Con la descentralización del PAE en la vigencia 2016, la responsabilidad de la prestación de la estrategia de Alimentación Escolar desde el primer día de calendario académico y durante toda su vigencia, se encuentra en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas encargadas de garantizar el servicio educativo; lo que constituye el desarrollo oportuno y eficiente de las actividades relacionadas con la planeación financiera, contractual, técnica y operativa del Programa con observancia del Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1852 de 2015, la Ley 2167 de 2021 y los modelos de atención previstos en las Resoluciones 00335 de 2021, 18858 de 2018 para población indígena, 374 de 2024 para sedes educativas ubicadas en la ruralidad dispersa, 051 de 2025 para población de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Resolución 421 de 2023 que definió las condiciones para la atención del Programa durante los recesos estudiantiles y que fueron tenidas en cuenta para la planeación de la vigencia 2026 en cumplimiento de la Circular 006 del 14-08-2025 y como tránsito a la entrada en vigencia de la Resolución 003 del 07 de enero de 2026.

Dentro de las responsabilidades a cargo del Gobierno Nacional y asumidas por la UApA está entre otras, la de reglamentar los lineamientos para la implementación de la estrategia, la de **cofinanciar la operación** en las 97 ETC de acuerdo con el techo presupuestal asignado o recursos de inversión, previstos para cada vigencia a partir de los criterios establecidos y la de realizar seguimiento a la operación articulando con las diferentes instancias para el fortalecimiento de las acciones que adelantan las ETC en cada territorio. Lo anterior, constituye la materialización del principio de corresponsabilidad por parte de la Nación en los términos establecidos en la Ley.

Atendiendo las metas previstas en el actual Plan Nacional de Desarrollo - “*Colombia Potencia Mundial de la Vida*” y los objetivos de esta entidad, uno de los principales retos que tiene Colombia es la seguridad alimentaria. En este sentido, entre los cinco ejes de transformación del PND, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), en el marco de la estrategia de lucha contra el hambre, tiene un rol fundamental en dos de ellos: Seguridad Humana y Justicia Social y Derecho Humano a la alimentación. En estas transformaciones se menciona la necesidad de convertir al PAE en un programa más equitativo, que contribuya no sólo al acceso y la permanencia escolar, sino que amplíe su alcance y contribuya a la seguridad alimentaria y nutricional, **avanzando de manera progresiva en su cobertura hasta alcanzar la universalidad (95%)**.

A partir de la descentralización del Programa en el año 2016 las Entidades Territoriales tienen la obligación de agotar los procesos de contratación que se requieran para la implementación del Programa. En este sentido, es claro que los Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa no definen las modalidades contractuales que las Entidades Territoriales en ejercicio de su autonomía y descentralización administrativa pueden aplicar a fin de contratar el Programa en cada territorio; sin embargo, se debe observar toda ritualidad en la materia que establece los principios rectores como el de transparencia, debido proceso, selección objetiva entre otros.

De acuerdo con lo descrito, la normatividad que regula la contratación estatal en Colombia decanta las diferentes modalidades establecidas para adelantar procesos

contractuales y de esta manera alcanzar los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, las Entidades Públicas pueden escoger a sus contratistas a través de alguna de las cinco modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007: (i) Licitación pública; (ii) Selección abreviada, dentro de la cual se ubica la causal de selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos; (iii) Concurso de méritos; (iv) Contratación directa; (v) Mínima cuantía, previo análisis del objeto y cuantía para cada proceso de contratación; para lo cual, deberá atender el procedimiento establecido para cada una a la luz del Decreto 1082 de 2015.

Con relación a los contratos estatales, la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala en su artículo 32:

*"(...) **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen (...)"*

Ahora bien, de acuerdo con los lineamientos vigentes del PAE para el periodo relacionado en la solicitud; esto es, 2022 -2025 y orientaciones impartidas por la UApeA constituye una responsabilidad a cargo de las Entidades Territoriales agotar los procesos contractuales necesarios de manera oportuna; para lo cual, el numeral 3.1.7. del anexo técnico Administrativo y Financiero de la Resolución 00335 de 2021 señala entre otros aspectos:

"(...) 3.1.7 Modalidad y cronograma de contratación:

Las Entidades Territoriales deben planear y adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar y de manera continua durante toda la vigencia. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública vigentes.

La modalidad de contratación que se adelante, debe atender los principios aplicados a la contratación estatal y que se encuentran consagrados en los artículos del 23 al 31 de la Ley 80 de 1993. De esta manera las actuaciones que estructuran el proceso de contratación en sus diferentes fases, pre contractual, contractual y pos contractual deben reflejar indicadores de transparencia, economía, responsabilidad, moralidad, selección objetiva, imparcialidad, entre otros (...)"

Corolario de lo expuesto, son las Entidades Territoriales quienes, de acuerdo con la descentralización administrativa y autonomía, definen los procesos de selección o modalidad de contratación para garantizar la prestación del servicio de Alimentación en cada territorio desde el primer día de calendario escolar.

Teniendo en cuenta lo reportado por las Entidades Territoriales para la vigencia 2025 en los sistemas oficiales y a partir del seguimiento que adelanta la Subdirección de

Fortalecimiento para la vigencia 2026, nos permitimos dar insumo de respuesta para atender los interrogantes formulados de la siguiente manera:

1. ¿Cuántos contratos de suministro relacionados con el Programa de Alimentación Escolar se han celebrado a la fecha en los distintos municipios del país?

A partir de la descentralización del Programa en el año 2016 las Entidades Territoriales tienen la obligación de agotar los procesos de contratación que se requieran para la implementación del Programa. En este sentido, es claro que los Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa no definen las modalidades contractuales que las Entidades Territoriales en ejercicio de su autonomía y descentralización administrativa pueden aplicar a fin de contratar el Programa en cada territorio; sin embargo, se debe observar toda ritualidad en la materia que establece los principios rectores como el de transparencia, debido proceso, selección objetiva entre otros.

De acuerdo con lo descrito, la normatividad que regula la contratación estatal en Colombia decanta las diferentes modalidades establecidas para adelantar procesos contractuales y de esta manera alcanzar los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, las Entidades Públicas pueden escoger a sus contratistas a través de alguna de las cinco modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007: (i) Licitación pública; (ii) Selección abreviada, dentro de la cual se ubica la causal de selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos; (iii) Concurso de méritos; (iv) Contratación directa; (v) Mínima cuantía, previo análisis del objeto y cuantía para cada proceso de contratación; para lo cual, deberá atender el procedimiento establecido para cada una a la luz del Decreto 1082 de 2015.

Con relación a los contratos estatales, la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala en su artículo 32:

*"(...) **Artículo 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen (...)"*

Ahora bien, de acuerdo con los lineamientos vigentes del PAE para el periodo relacionado en la solicitud; esto es, 2022 -2025 y orientaciones impartidas por la UApA constituye una responsabilidad a cargo de las Entidades Territoriales agotar los procesos contractuales necesarios de manera oportuna; para lo cual, el numeral 3.1.7. del anexo técnico Administrativo y Financiero de la Resolución 00335 de 2021 señala entre otros aspectos:

"(...) 3.1.7 Modalidad y cronograma de contratación:

Las Entidades Territoriales deben planear y adelantar oportunamente los procesos de contratación necesarios para garantizar el suministro del complemento alimentario

desde el primer día del calendario escolar y de manera continua durante toda la vigencia. Esta contratación debe adelantarse de acuerdo con las modalidades y el procedimiento establecido por las normas de contratación pública vigentes.

La modalidad de contratación que se adelante, debe atender los principios aplicados a la contratación estatal y que se encuentran consagrados en los artículos del 23 al 31 de la Ley 80 de 1993. De esta manera las actuaciones que estructuran el proceso de contratación en sus diferentes fases, pre contractual, contractual y pos contractual deben reflejar indicadores de transparencia, economía, responsabilidad, moralidad, selección objetiva, imparcialidad, entre otros (...)"

Corolario de lo expuesto, son las Entidades Territoriales quienes, de acuerdo con la descentralización administrativa y autonomía, definen los procesos de selección o modalidad de contratación para garantizar la prestación del servicio de Alimentación en cada territorio desde el primer día de calendario escolar.

Respecto a la consulta elevada es importante indicar, que uno de los sistemas oficiales previstos con ocasión al Programa de Alimentación Escolar corresponde al Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública - CHIP; a través del cual, todas las Entidades Territoriales debe reportar entre otros aspectos la ejecución de los recursos previstos para la estrategia; así como lo referente a los procesos contractuales que vigencia tras vigencia requieren para garantizar el Programa.

Bajo este contexto, la UApA en articulación con la Contaduría General de la Nación han previsto el uso de sistema - CHIP; para lo cual, se creó la categoría UAPA PAE que contiene cinco formularios denominados: a) Datos Generales, b) Financiación y Bolsa Común, c) Contratación, d) Prestación del Servicio y e) Ejecución de Recursos a través de los cuales se centraliza la información con una periodicidad de conformidad con lo establecido en la Resolución 332 de 2021.

Así las cosas, nos permitimos remitir archivo Excel denominado "Reporte CHIP - Contratos PAE 2021 - 2025 - 2026" con la información correspondiente a los contratos suscritos por las Entidades Territoriales en la vigencia anterior; toda vez, que la solicitud allegada no establece un periodo determinado y en consecuencia, se toma como referencia la ejecución de la última vigencia. Así las cosas, con la información prevista se identifica la modalidad de selección o contratación (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa o mínima cuantía) establecida para cada caso; así como el número de contrato, fecha de inicio entre otros aspectos, en las 97 ETC responsables de la prestación del servicio educativo e implementación del Programa de Alimentación Escolar. Para la vigencia 2026 de acuerdo con el seguimiento que se realiza y lo informado por las entidades, se allega la información en el soporte referido correspondiente a la vigencia 2026 con corte 06 de febrero.

Adicionalmente, con relación a los contratos requeridos y de competencia de las Entidades Territoriales, el peticionario podrá hacer uso del SECOP como sistema electrónico que, entre otras funciones, garantizar que las entidades estatales cumplan con las obligaciones de publicidad de los diferentes actos expedidos en el marco del desarrollo de los procesos contractuales, permitiendo a los interesados participar y consultar los soportes e incluso el estado de estos.

El SECOP surge como respuesta a la adopción de medidas que garanticen los principios de eficiencia y transparencia en la contratación pública con miras a *“alcanzar dos objetivos: pulcritud en la selección de contratistas y condiciones de contratación más favorables para el Estado”*. Para ello desde marzo de 2003 entró en funcionamiento el Portal Único de Contratación como mecanismo de información de los procesos contractuales del Estado.

Se debe tener en cuenta que el Sistema Electrónico para la Contratación Pública actualmente es administrado por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente y se constituye como una herramienta que permite acercar el accionar de las entidades del Estado en materia de contratación pública con el ciudadano en general, siendo coherentes con las políticas del actual gobierno en las cuales se busca que las acciones del gobierno nacional estén orientadas hacia la transparencia.

2. ¿Es obligatorio que estos contratos de suministro relacionados con el Programa de Alimentación Escolar sean suscritos con oferentes, proponentes y/o contratistas del mismo municipio donde se desarrollará el objeto contractual?

Al respecto, es importante reiterar que a partir de la descentralización del Programa en el año 2016 las Entidades Territoriales tienen la obligación de agotar los procesos de contratación que se requieran para la implementación del Programa. En este sentido, es claro que los Lineamientos Técnico - Administrativos del Programa no definen las modalidades contractuales que las Entidades Territoriales en ejercicio de su autonomía y descentralización administrativa pueden aplicar a fin de contratar el Programa en cada territorio; sin embargo, se debe observar toda ritualidad en la materia que establece los principios rectores como el de transparencia, debido proceso, selección objetiva entre otros.

De acuerdo con lo descrito, la normatividad que regula la contratación estatal en Colombia decanta las diferentes modalidades establecidas para adelantar procesos contractuales y de esta manera alcanzar los fines esenciales del Estado. Por lo tanto, las Entidades Públicas pueden escoger a sus contratistas a través de alguna de las cinco modalidades de selección previstas en la Ley 1150 de 2007: (i) Licitación pública; (ii) Selección abreviada, dentro de la cual se ubica la causal de selección abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes en bolsas de productos; (iii) Concurso de méritos; (iv) Contratación directa; (v) Mínima cuantía, previo análisis del objeto y cuantía para cada proceso de contratación; para lo cual, deberá atender el procedimiento establecido para cada una a la luz del Decreto 1082 de 2015.

Bajo este contexto, el ordenamiento vigente no limita la participación en los procesos contractuales que las Entidades Públicas por factor territorial; toda vez, que condicionar la contratación a que los oferentes sean de la misma jurisdicción o región, vulnera principios rectores como el de selección objetiva, igualdad y libre concurrencia establecidos en el mismo estatuto previsto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones vigentes.

Corolario de lo expuesto, se solicita que en función de la competencia prevista a Colombia Compra Eficiente - CCE, se solicite concepto que permita concluir si es condición sine qua non, que los oferentes en los contratos estatales indistintamente la modalidad de selección deba ser del mismo lugar donde se ejecutará dichos objetos; toda vez, que la UApA aplica la reglamentación vigente en la materia y desborda su competencia emitir conceptos de competencia del ente rector.

3. Indique la modalidad de contratación en que fueron celebrados los contratos de suministro del PAE en los distintos municipios del país durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del COVID-19.

Al respecto, es importante indicar que para la declaratoria de emergencia por Covid 19, la operación del Programa de Alimentación para las vigencias 2020 y 2021 obedecieron a las condiciones que se establecieron en las Resoluciones 006 y 007 de 2020 que definieron los lineamientos técnicos para que las Entidades Territoriales ajustara y adelantaran los contratos para garantizar la prestación del servicio de Alimentación Escolar en cada territorio; razón por la cual, atendiendo la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades tal y como se ha señalado se aplicaba la normatividad que regula la contratación estatal en Colombia, permitiendo la definición de las diferentes modalidades establecidas de acuerdo con la necesidad de cada ente.

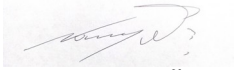
Tal y como se ha indicado, uno de los sistemas oficiales previstos con ocasión al Programa de Alimentación Escolar corresponde al Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública - CHIP, a través del cual, las Entidades Territoriales reportan los contratos suscritos para la operación del Programa en cada vigencia; no obstante, con relación a la vigencia 2020 y como quiera que la UApA entra en funcionamiento en el mes de marzo, no se contaba con el uso de la plataforma; razón por la cual, no se tiene registro de información.

El registro de información en el CHIP inicia en la vigencia 2021; para lo cual, se adjunta archivo Excel con la información de las modalidades de contratación previstas para la operación del Programa para las 96 ETC certificadas de la época; toda vez, que en la actualidad son 97 en total.

Finalmente, desde la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender y en articulación con el Ministerio de Educación Nacional continuaremos ejerciendo las responsabilidades de orientación, articulación, monitoreo y seguimiento del Programa de Alimentación Escolar, propendiendo por su adecuado desarrollo y la mejora continua en la prestación del servicio en el territorio nacional, dando cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional, y en entera disposición de atender las solicitudes que se puedan elevar a esta Entidad.

Se anexa. Archivo Excel contratación PAE vigencia 2025

Atentamente,



NANCY NIÑO PALACIOS

Asesora Jurídica

Elaboró: Patricia Mendoza Doria - Contratista
Revisó: NANCY NIÑO PALACIOS - Asesora Jurídica