

Bogotá D. C., Colombia, 25 de Febrero de 2026



UAA2026ER000935240
UAA2026EE000851104

Señor

Diego Adolfo Pacheco López –

Enlace Territorial UApA – CAUCA

dpacheco@uapa-pae.gov.co

Asunto: Concepto Jurídico Consulta de contratación PAE con enfoque diferencial - ETC Cauca.

Desde la competencia de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender (UApA), nos permitimos atender su solicitud de concepto, previo los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El señor Diego Adolfo Pacheco López - Enlace Territorial UApA – CAUCA, mediante correo electrónico solicita *“un Concepto Jurídico acorde a las instrucciones del Director Sebastián Rivera, que analice el estado actual de la contratación con el Resguardo Indígena de Guambía y establecer la viabilidad para que la población tanto del Cabildo Indígena Kurachak como del Resguardo Indígena La Bonanza puedan tener la posibilidad de operar el PAE en su territorio.*

Sobre el proceso de contratación con población indígena atendida bajo la resolución 18858 del 2018, dado que la población indígena del Cabildo Indígena Kurachak en el municipio de Cajibío y del Resguardo Indígena La Bonanza en el municipio de Morales está interesada en iniciar la ruta de operación de su propio PAE en territorio.

Las sedes educativas de las comunidades anteriormente referenciadas son atendidas por el Resguardo Indígena de Guambía mediante la siguiente información contractual:

Número del proceso: DC-SED-CD-540-2025

Número del contrato: 4092-2022”.

Conforme a lo anterior, la UAPA procede a emitir pronunciamiento, previo los siguientes:

II. MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL DE LA UApA

El Decreto 218 de 2020 crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) como una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con funciones de orientación, articulación, monitoreo y seguimiento del Programa de Alimentación Escolar – PAE a nivel nacional.

Dentro de sus funciones (Artículo 3º), la UApA no actúa como entidad contratante del PAE en las ETC, ni evalúa propuestas, ni adjudica contratos, ni administra plataformas, ni expide actos administrativos particulares que definan la habilitación o inhabilidad de operadores en procesos específicos.

El Decreto 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación, en su Título correspondiente al Programa de Alimentación Escolar – PAE, establece que el PAE es un componente del Sistema General de Participaciones, y dispone funciones diferenciadas entre el nivel nacional y las entidades territoriales certificadas.

De su lectura sistemática se desprende que:

El nivel nacional (MEN y UApA) fija lineamientos y realiza acompañamiento técnico, sin intervenir en la decisión contractual específica de cada ETC (Artículo 2.3.10.4.2.).

Las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) son responsables de la planeación, contratación, supervisión y control del PAE en su jurisdicción, dentro del marco de la normatividad vigente (Artículo 2.3.10.4.3.).

La Resolución número 335 del 23 de diciembre de 2021 “por la cual se expiden los lineamientos técnicos, administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE” establece:

“Artículo 1. Objeto. Definir y establecer los Lineamientos Técnicos – Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), por parte de las Entidades Territoriales Certificadas.”

“Artículo 2. Alcance de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Los Lineamientos Técnicos – Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del PAE, así como los anexos determinados en la presente disposición, son de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades territoriales, los operadores y todos los actores del Programa mencionados en el artículo 2.3.10.4.1 del Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1852 de 2015.”

De lo anterior se colige que la resolución fija lineamientos generales de obligatorio cumplimiento para las ETC y demás actores del PAE, pero no traslada a la UApA la competencia contractual ni la convierte en entidad encargada de adelantar o decidir los procesos de selección en cada territorio.

Por su parte, la Resolución número 18858 de 2018 “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas dei Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas” dispone:

“Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene como objeto definir los Lineamientos Técnicos-Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena y aquellos que se encuentren ubicados en territorio indígena”.

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

De su contenido se desprende que la Resolución 18858 de 2018 mantiene en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) la responsabilidad por la operación y contratación del PAE indígena, mientras que el nivel nacional define los lineamientos, estándares y condiciones mínimas que deben observar los actores del programa.

En armonía con lo anterior, resulta pertinente precisar el alcance de las actuaciones de la UApA a la luz del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Conforme a dichas disposiciones, las comunicaciones

y orientaciones emitidas por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones de instrucción o acompañamiento tienen carácter general y abstracto; en consecuencia, no constituyen actos administrativos de carácter particular y concreto, no son obligatorias ni vinculantes para los destinatarios y no comprometen la responsabilidad de la entidad más allá de su función orientadora.

En ese sentido, cuando la UApA emite lineamientos, conceptos u orientaciones sobre el Programa de Alimentación Escolar – PAE, actúa en el marco de su rol de diseño de lineamientos y acompañamiento técnico. Sin embargo, la planeación, contratación, operación, supervisión, verificación, archivo y publicidad del Programa en cada territorio corresponden exclusivamente a la Entidad Territorial Certificada (ETC) respectiva, la cual conserva autonomía para definir formatos, flujos de firma o entrega (físicos o digitales), canales de notificación y procedimientos documentales en sus pliegos, contratos y manuales, dentro del ordenamiento jurídico vigente.

Por consiguiente, la UApA fija criterios generales, pero la implementación concreta y las decisiones contractuales específicas son responsabilidad de las autoridades territoriales.

III. DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

El Decreto 1852 de 2015, adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, compila las normas de carácter reglamentario que rigen el Sector Educación y el Título 10 a la Parte 3 del Libro 2 contiene la regulación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) establece que el Programa de Alimentación Escolar " PAE es una "estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables".

Igualmente define un modelo descentralizado estableciendo funciones a cargo de los diferentes actores que participan en el mismo. Entre las funciones asignadas a las Entidades Territoriales Certificada en educación ETC - se encuentra lo contemplado en el artículo 2.3.10.4.3. numeral 10 que dispone ejecutar directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones

mínimas señaladas por la Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar. Numeral b) Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos. C) Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer del calendario escolar y durante la respetiva vigencia Así es como, la Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar mediante la Resolución 003 de 2026, "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE" En su artículo segundo, el cual regula el "Alcance de los Lineamientos Técnicos - Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación escolar - PAE", tiene como objeto definir y establecer los Lineamientos Técnicos " Administrativos, Estándares y Condiciones Mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE), los cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de las Entidades Territoriales.

Queda claro que, la precitada resolución determinó la corresponsabilidad de los departamentos y sus municipios para garantizar la adecuada y oportuna ejecución, y prestación del PAE a la población beneficiaria durante todo el calendario académico, para lo cual, se debe concurrir entre las partes con recursos públicos a partir de las diferentes fuentes de financiación, permitiendo garantizar el cumplimiento de las obligaciones y funciones señaladas en la ley, en los lineamientos expedidos por la Unidad de Alimentos para Aprender.

Es necesario precisar que, la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, se encarga simplemente de gestionar los recursos, distribuirlos entre las entidades territoriales, pero son estas entidades las responsables de la acción y la omisión en la ejecución del recurso, queriendo decir esto que son las entidades territoriales quienes ejecutan directa o indirectamente el PAE con sujeción a los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas, y son quienes también tienen la obligación de agotar los procesos de contratación que se requieran para la correcta implementación y ejecución del programa de alimentación escolar, conforme a lo dispuesto en la Resolución 003 del 2026.

IV. DE LOS ACTORES DEL PAE Y SUS RESPONSABILIDADES.

Artículo 10 "La adecuada y oportuna ejecución del Programa de Alimentación Escolar " PAE es corresponsabilidad de los actores señalados y determinados en el título X capítulo 4 del Decreto 1075 de 2015 adicionado del 1852 de 2015. A) Nivel Nacional,

al fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, tarea coordinada y articulada a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender. Sus responsabilidades y competencias se encuentran establecidas en el decreto 218 de 2020 y demás normas que la complementen, modifiquen, deroguen y subroguen o deroguen. B) Nivel Territorial: A cargo de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) y las ET no certificadas (municipios), en coordinación con el Departamento al que pertenezcan. C) D) Los Rectores, con su personal del Establecimiento Educativo Los Operadores con su personal, en especial los manipuladores de alimentos E) Padres y madres de familia y sus asociaciones. F) Ciudadanos y organizaciones sociales y de control social y participación ciudadana G) Los estudiantes beneficiarios de PAE, actores principales por ser la población objetivo.

V. RECURSOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

PAE El artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, dispone en su numeral 20 que es función de cada municipio ejecutar el PAE con sus propios recursos y los provenientes del departamento y la Nación, los cuales podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias; El PAE se financia con recursos de diferentes fuentes según lo establece la Ley 1176 de 2007 en el Título IV Asignaciones Especiales, Capítulo I, Asignación especial para alimentación escolar, que dispone en el artículo 16 "El programa de alimentación escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes. Para el efecto, las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio (...)" Así es como dentro de los recursos se encuentran: i) Los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) componente alimentación escolar, ii) Recursos del Sistema General de Regalías - SGR, iii) Los recursos que adquiera o sean transferidos a cualquier título por la Nación o las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios de cualquier orden, iv) Los recursos propios de los territorios, los de cooperación internacional, donaciones, auxilio o legado y demás que determine. Destinados a alimentación escolar. v) Los que le sean asignados en el Presupuesto General de la Nación -PGN para cofinanciar el PAE y vi) Las demás fuentes de financiación previstas por el legislador, el Gobierno nacional u otro organismo.

A la luz de las anteriores consideraciones, es claro que Desde la perspectiva de la UApA, su actuación ha sido precisamente la de promover y reforzar el enfoque diferencial indígena y la participación efectiva, tal como lo reflejan:

Los lineamientos contenidos en la Resolución 18858 de 2018, que exigen la construcción conjunta del Plan Alimentario Indígena Propio – PAIP y la concertación con las autoridades indígenas para la operación del PAE en sus territorios.

La Circular Externa No. 006 de 15 de agosto de 2025 y demás comunicaciones, en las que se ha insistido a las ETC en la planeación integral y anticipada del PAE, respetando la diversidad étnica y cultural y garantizando la participación de las comunidades.

Atentamente,



NANCY NIÑO PALACIOS

Asesora Jurídica

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