

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

CIRCULAR N°001

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS(AS) DE EDUCACIÓN, DIRECTIVOS, GERENTES Y COORDINADORES PAE DE ENTIDADES TERRITORIALES

DE: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – ALIMENTOS PARA APRENDER (UApA)

ASUNTO: OBSERVANCIA Y APLICACIÓN DE LAS LEYES 2167 DE 2021 Y 2195 DE 2022

FECHA: 28 DE JUNIO DE 2022

El Programa de Alimentación Escolar – PAE es una de las principales estrategias para el acceso, la permanencia y el bienestar estudiantil, que se desarrolla bajo un modelo de operación descentralizado, reglamentado por el Decreto 1852 de 2015, que adicionó al Decreto 1075 de 2015, donde la operación en territorio se encuentra a cargo de 96 Entidades Territoriales Certificadas en Educación, quienes de manera articulada con los municipios no certificados realizan la contratación del programa.

Es así como bajo los principios de colaboración armónica y de corresponsabilidad, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.3.10.3.5 del decreto 1852 nos permitimos efectuar las siguientes consideraciones en cuanto a la nueva normatividad que refiere e involucra al Programa de Alimentación Escolar:

A. De la ley 2167 de fecha 22 de diciembre de 2021, señaló:

**“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA
DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - PAE - DURANTE EL CALENDARIO
ACADÉMICO**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Establecer los lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar de manera oportuna y de calidad durante el cien por ciento del calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios.

Artículo 2º. Garantía de Suministro Oportuno. El Gobierno Nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de la planeación presupuestal y los criterios de sostenibilidad fiscal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales certificadas, deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuesta les necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante el calendario escolar; así mismo deberá atender a las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región. Para tal efecto, deberán acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr tal propósito.

Parágrafo 2. El Programa de Alimentación Escolar, es un servicio del sector educativo público, de importancia estratégica; las asignaciones presupuestas les para este servicio, de cada uno de sus aportantes, deberán incrementarse en términos reales en relación con la vigencia inmediatamente anterior.

Artículo 3º. Transferencias a los Fondos de Servicios Educativos. Autorícese a las entidades territoriales encargadas de la prestación del servicio de alimentación escolar, a realizar transferencias a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos para que se ejecute con los padres de familia la prestación del servicio de alimentación escolar cuando (i) las instituciones educativas se encuentren ubicadas en zona rural ; y (ii) la asociación de padres de familia haya manifestado su interés de encargarse de la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos d(:d programa. En este caso, los directivos docentes competentes podrán ordenar los gastos necesarios para la prestación del servicio con cargo a las transferencias destinadas específicamente a la alimentación escolar, siguiendo los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - o quien haga sus veces.

Parágrafo 1. Teniendo en cuenta que la transferencia se efectuará a los Fondos de Servicios Educativos, su proceso de ejecución, seguimiento y control será el previsto en la ley 715 de 2001 y Decreto 4791 de 2008; así mismo en la ejecución del programa se aplicarán los mecanismos de control de calidad e inocuidad que le corresponden a las entidades territoriales con sus equipos técnicos, supervisión y/o interventoría.

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

Como la asociación de padres o junta comunal del lugar de la sede pasa a ser operador, debe generarse otra instancia de participación y control social según se reglamente por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – o quien haga sus veces.

Parágrafo 2. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - o quien haga sus veces, reglamentará en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley, los mecanismos e instancias complementarias para garantizar el control social al Programa de Alimentación Escolar en aquellas Instituciones y Sedes Educativas que se acojan a lo dispuesto en el presente artículo, con el fin de garantizar la veeduría ciudadana establecida en la Ley 2042 de 2020 y otras disposiciones, lo anterior será verificado y acompañado por las respectivas Personerías municipales.

Artículo 4º. Autorícese al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

- De acuerdo con el texto normativo antes descrito, es del caso señalar que la observancia y cumplimiento está establecida a partir de la publicación de la ley, es decir desde el día 22 de diciembre de 2021, sin desconocer que el Gobierno Nacional de acuerdo con lo indicado en el artículo 4º debe reglamentar lo relacionado con dicha norma, en lo que se requiera.
- En consecuencia, atendiendo la norma antes señalada es del caso indicar que el **artículo 1º** no requiere de reglamentación alguna, por cuanto solo refiere el objeto del decreto el cual no necesita que se le señale alcance alguno.
- En igual sentido el **artículo 2º** no requiere de reglamentación, pudiéndose establecer en decreto reglamentario sólo fechas límite para atender los procesos propios para la debida planeación y contratación.
- El **artículo 3º** si requerirá de reglamentación especial, que conllevará a justes (adiciones o modificaciones) al decreto 1075 de 2015, único del sector educación, por lo que el mismo no podrá aplicarse hasta tanto no se dicte la referida reglamentación.

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

- Quiere decir lo anterior, que las acciones tendientes al cumplimiento de la norma citada deben observarse y desplegarse por las diferentes entidades territoriales, en aplicación del principio de planeación, garantizando de esta manera la operación oportuna del programa, desde el primer día del calendario académico y sin interrupción alguna.
- En consecuencia, se reitera que a la fecha se encuentra en trámite la reglamentación que sobre los aspectos puntuales hará el Gobierno Nacional y la UApA a través del respectivo decreto, para establecer los asuntos particulares que estos temas demandan, el que será objeto de desarrollo como lineamiento dado por la Unidad.

B. De la ley 2195 del 18 de enero de 2022, en cuanto a lo que refiere al Programa de Alimentación Escolar, tenemos:

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA*

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto de la ley. La presente Ley tiene por Objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público.

Capítulo VIII

DISPOSICIONES EN MATERIA CONTRACTUAL PARA LA MORALIZACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

(...)

ARTÍCULO 51. INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR.

Adiciónese un literal d. al Artículo 43 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se modificó el Artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, el cual tendrá el siguiente tenor:

d. Haber sido objeto de incumplimiento contractual o de imposición de dos (2) o más multas, con una o varias entidades, cuando se trate de contratos cuyo objeto esté relacionado con el Programa de

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

Alimentación Escolar. Esta inhabilidad se extenderá por un término de diez (10) años, contados a partir de la publicación del acto administrativo que impone la inscripción de la última multa o incumplimiento en el Registro Único de Proponentes, de acuerdo con la información remitida por las entidades públicas.

La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar.

ARTÍCULO 52. CLAUSULAS EXCEPCIONALES EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR. Modifíquese el numeral 2 del Artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el cual quedara así:

2o. Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente".

- En el texto normativo antes descrito, se encuentran dos grandes herramientas que el legislador ha plasmado con el fin de que las entidades territoriales hagan uso de ellas, atendiendo siempre la normatividad que la ley de contratación y sus decretos reglamentarios han establecido previamente.
- Teniendo en cuenta que, en materia de Contratación Estatal, COLOMBIA COMPRA EFICIENTE es la máxima autoridad y que a la fecha ha efectuado un pronunciado sobre la aplicación de estos dos artículos, nos permitimos referirnos a algunos apartes del concepto C-394 de 2022, a saber:

«Entendiendo que el referido artículo 51 cita: "INHABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO REITERADO EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR", se hace necesario que desde la Unidad se pueda transmitir a las diferentes entidades territoriales como materializar este precepto legal en la realidad de su territorio y cómo es el proceso para establecer que el incumplimiento y/o imposición de multas es reiterado? ¿Quién lo establece y reporta?»

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

(...) se concluye que el término de diez (10) años de la causal de inhabilidad prevista en el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022 se comienza a contar a partir de la publicación del último incumplimiento o multa en el Registro Único de Proponentes. En consecuencia, el término de la inhabilidad no se activa con la sola expedición del acto administrativo que declara el incumplimiento o la multa y ni siquiera con su firmeza o desde la publicación del primer incumplimiento o multa, sino desde la publicación en el Registro Único de Proponentes del acto administrativo que impone la última multa o incumplimiento, luego del trámite del procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente. Así pues, las entidades estatales están obligadas a enviar a las cámaras de comercio la copia de los actos administrativos en firme que han declarado los incumplimientos o multas, para que estas hagan la anotación en el RUP, pues el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, en el último inciso, establece que «La inhabilidad pertinente se hará explícita en el Registro Único de Proponentes cuando a ello haya lugar». En tal sentido, las cámaras de comercio deben revisar las anotaciones vigentes en el RUP, contrastándolas con cada incumplimiento o multa que hayan reportado las entidades estatales en los contratos de alimentación escolar, para dejar explícita la anotación de la inhabilidad a partir del último incumplimiento o multa. Si, por ejemplo, solo se ha impuesto una multa –y no hay otros incumplimientos o multas en contratos de alimentación escolar frente a un proponente–, debe quedar la anotación de esta en el RUP, pero aún no la de la inhabilidad, dado que todavía no existiría incumplimiento reiterado. Sin embargo, esta anotación ha de ser tenida en cuenta por la cámara de comercio respectiva para cuando le envíen copia de otro incumplimiento o multa en contra del mismo proponente, para hacer explícita, a partir de allí, la inhabilidad regulada en el artículo 51 de la Ley 2195 de 2022, por el período que esta norma establece”.

«En cuanto a lo previsto en el artículo 52. “CLAUSULAS EXCEPCIONALES EN CONTRATOS DE ALIMENTACION ESCOLAR”, ¿cuáles son las posibilidades legales que tiene los gobernantes para que el servicio de alimentación que de manera conexas garantiza el derecho fundamental a la educación, se vea afectado lo menos posible cuando estamos ante el trámite de que prevé estas cláusulas? (sic)»

(...) de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, las cláusulas excepcionales –salvo la de reversión– son elementos de la naturaleza de los contratos que tengan por objeto prestaciones relacionadas con el Plan de Alimentación Escolar (PAE), pues, aunque no se pacten, se entienden incorporadas por ministerio de la Ley.

(...)

de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Ley 80 de 1993, son los representantes legales de las entidades públicas o sus delegatarios los llamados a adelantar los procedimientos administrativos tendientes a la aplicación de las cláusulas excepcionales en forma adecuada, de manera que no se afecte injustificadamente la ejecución del Programa de Alimentación Escolar. Esto último sucedería, por ejemplo, si la entidad estatal incurre en dilaciones injustificadas en el trámite del procedimiento, conduciendo a un desgaste administrativo que se manifiesta también negativamente en la ejecución del contrato, o cuando aplica una cláusula excepcional sin que se presente el supuesto fáctico y jurídico correspondiente –verbigracia, cuando declara la caducidad sin que haya existido incumplimiento, haciendo que el contrato termine–. En tal sentido, el ejercicio

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

de los poderes exorbitantes incluidos por el legislador en los contratos cuyo objeto está relacionado con la ejecución del PAE debe ser acorde con el ordenamiento jurídico, lo que supone, entre otros elementos, garantizar los principios de celeridad, proporcionalidad y legalidad”.

- Según lo antes referido y acorde al artículo 51, es importante indicar a las Entidades territoriales que con observancia al debido proceso, hayan adelantado el trámite correspondiente que conlleve a declarar el incumplimiento o imposición de multa a los operadores - contratistas del Programa de Alimentación Escolar, deben comunicar de manera obligatoria a la UAPEA tales decisiones y reportes, como parte de la información sobre la ejecución del PAE en territorio, junto con la copia del reporte a la Cámara de Comercio para la anotación en el RUP, para poder hacer seguimiento en el orden nacional.

- En el mismo sentido, si se hace uso de las excepciones previstas en el artículo 52 de la citada ley, es obligatorio se nos informe tal situación remitiendo copia de las decisiones. Dichos procesos administrativos sancionatorios o actuaciones de la administración deben adelantarse de manera rápida, buscando siempre evitar dilaciones que conlleven paralización o interrupción del Programa de Alimentación Escolar, teniendo en cuenta la afectación que la estrategia puede tener, máxime cuanto no es dable la retroactividad en los beneficios del Programa.

- Reiteramos, como base jurídica, jurisprudencial y conceptual, y basados en el concepto antes expuesto de CCE, que los conceptos de inhabilidad y cláusula excepcional, nos dan un panorama aún más claro. En el caso del concepto de inhabilidad, el Consejo de Estado, en sentencia de 20 de septiembre de 2001, deja claro que ésta se trata de “una circunstancia que no le permite a una persona celebrar un contrato, ya sea por razones constitucionales o legales”.

- Ahora bien, con respecto a las cláusulas excepcionales al derecho común que se pactan, de terminación, interpretación y modificación unilaterales, así como de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos, encontramos que conceptualmente se trata de disposiciones contractuales que otorgan ventajas a uno de los extremos de la relación jurídica, y lo son para las entidades públicas contratantes, constituyéndose además en indiscutibles medios de control y vigilancia que persiguen el cumplimiento del objeto contractual.

	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	VERSIÓN: 0
	PROCESO: Direccionamiento Estratégico	CÓDIGO: DE - F- 05
FORMATO: Circular externa		VIGENTE DESDE: 18/02/2021

Cordialmente,



JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍN

Director General

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

- Alimentos para Aprender-

Elaboró: *Janeth Jiménez Pinzón - Asesora Jurídica*