

**INOBSERVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL EN EL
DESARROLLO Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR
(PAE)**

Autor:
Magaly Álvarez Mahecha

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar por el título de:
Magíster en Derecho Público y Privado

Director: César Alberto Correa Martínez

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Maestría en Derecho Contractual Público y Privado
Bogotá, Colombia, 2021

Resumen

En Colombia, la naturaleza y alcance de los principios de la contratación estatal se encuentran enmarcados en la ley, la doctrina y la jurisprudencia, así como, el desarrollo de las consecuencias de su quebrantamiento, jugando un papel significativo en el marco de la estrategia estatal Programa de Alimentación Escolar PAE; sin embargo, estos principios de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, están siendo inobservados por los distritos y municipios con competencia para administrar el servicio educativo; debido a esto, los organismos de control han evidenciado fallas en la entrega del suplemento alimentario, lo que conlleva a que se vulneren los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, el fomento de la promoción, el acceso, la permanencia escolar, la disminución del ausentismo, y la deserción; complemento necesario para propender por estilos de vida saludables y mejorar la capacidad de aprendizaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que acceden al servicio educativo público.

Palabras clave: principio de transparencia, principio de economía, principio de responsabilidad, selección objetiva, Programa de Alimentación Escolar PAE, contratación estatal, pobreza, seguridad alimentaria.

Abstract

In Colombia, the nature and scope of the principles of state procurement are framed in law, doctrine and jurisprudence, as well as, development of the consequences of its breach, playing a significant role within the framework of the state's strategy School Feeding Program (SFP); however, these principles of transparency, economy, accountability and objective selection, are being unobserved by districts and municipalities with competence to administer the educational service; because of this, control organisms have shown failures in the delivery of the food supplement, leading to a failure of learning processes, cognitive development, promotion, access, school retention, declining ausentism, and dropout, necessary complement to pursuing for healthy lifestyles and improve the learning capacity of children, adolescents and young people who access the public education service.

Keywords:

Principle of transparency / principle of economics / principle of accountability / objective selection / School Feeding Program (PAE in Spanish) / State Recruiting, poverty, food security.

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Proceso de Contratación de las Entidades Distritales y Municipales, Certificadas o no, ante el PAE7	
1.1. El Programa de Alimentación Escolar (PAE), una necesidad en un país con grandes brechas socioeducativas.....	7
1.2. La Garantía de la Constitución en Desarrollo de la Política PAE	8
1.3. Contratación como Mecanismo del Cumplimiento de Obligaciones de los Administradores Distritales y Municipales Certificados y no Certificados, en Relación con el Programa PAE	11
2. Los Principios de la Contratación Estatal, Criterios de Identificación de la Función Pública en Relación con el PAE.....	13
2.1. Principio de Economía	14
2.2. Principio de Transparencia	18
2.3. Principio de Responsabilidad	20
2.4. Selección Objetiva	23
2.5. Reflexión de las consecuencias de la no observancia del cumplimiento de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva en la contratación estatal a la luz de la jurisprudencia.....	25
3. Instrumento.....	32
Principios que Impactan, Consecuencias Jurídicas y Riesgo en las Etapas para el Cumplimiento del Objetivo del PAE	36
Tabla 3.....	36
Tabla 4.....	37
Tabla 5.....	37
Tabla 6.....	38

Introducción

Actualmente, resulta pertinente discurrir de forma constructiva, sobre las consecuencias de la inobservancia de los principios de la contratación estatal de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva por parte de las entidades públicas encargadas del servicio educativo respecto de la estrategia estatal Programa de Alimentación Escolar, competencia otorgada constitucional y legalmente a las entidades territoriales; con fundamento en el aumento¹ de quejas, investigaciones y sanciones a funcionarios públicos y operadores del programa, nos invita a reflexionar con una mirada provechosa, cómo una indebida planeación, contratación y ejecución de la política pública, genera demoras en el inicio de la operación del programa (Téllez, 2018), vulnera los principios de la contratación estatal y transgrede los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes del país (art. 44, par 3° de la C.P.).

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2°, establece los fines esenciales del Estado, y confiere a las autoridades públicas para el logro del cumplimiento del mandato constitucional, el contrato público, entendido éste como el instrumento jurídico con el que se «*vale el Estado para cumplir sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas*» (Sentencia C-713 de 2009).

El contrato público desarrolla un papel fundamental orientado al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado (Moreira, 1968), al intervenir en la vida económica y social de la población a través de las políticas públicas y sociales (Argüello, 1995); es por ello que, se tornan importante el estudio de los principios de la contratación estatal de transparencia, economía y responsabilidad instituidos en los artículos 24, 25, y 26 de la Ley 80 de 1993 y el principio- regla (Miranda, 2015) de selección objetiva establecido en la Ley 1150 de 2007, art.5., en la implementación, operación, ejecución y prestación de la estrategia estatal PAE.

No obstante, hoy en día encontramos que los principios de la contratación estatal, en lo que concierne a la implementación, operación, ejecución y prestación del PAE, podrían ser vulnerados por las entidades estatales, y en especial por los entes territoriales, distritales y municipales, así como por los proponentes y operadores del Programa. La anterior afirmación se sustenta en los datos suministrados por la Corporación Transparencia por Colombia quien señaló que de acuerdo con las “*cifras oficiales de la Contraloría General de la República, al mes de agosto de 2018, existían 154 procesos de responsabilidad fiscal, por más de \$ 84.000 millones*” generados por la

¹ CM& la noticia. (30 de mayo de 2019) Contraloría ha recibido 1800 denuncias por malos manejos en el PAE [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=StmumEnbj6I>

corrupción en la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), vinculada de manera directa a la contratación pública (Corporación Transparencia por Colombia, 2019, p.5).

Al ser este un trabajo crítico de los procesos contractuales del PAE, por el incumplimiento sistemático de los requisitos legales en la escogencia del contratista, lo que tiene incidencia en la materialización de los principios de la contratación estatal, surge el enfoque problemático general en donde se examinará: ¿Qué consecuencias jurídicas ocasiona la inobservancia de los principios de la contratación estatal de economía, transparencia y responsabilidad y en especial el de selección objetiva para los administradores distritales y municipales, dentro del desarrollo y ejecución de la política social Programa de Alimentación Escolar (PAE)?

Para responder al anterior interrogante, se fijó como objetivo principal el de determinar las consecuencias jurídicas de la inobservancia de los principios de la contratación estatal de economía, transparencia, responsabilidad y de selección objetiva, en la implementación, operación, ejecución y prestación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la identificación de un instrumento, que servirán a los entes territoriales distritales y municipales en el desarrollo de la política social. Dicho objetivo se logró a partir del establecimiento de objetivos específicos, distribuidos en cada uno de los tres capítulos del presente artículo:

Precisar el panorama de los procesos de contratación actuales de las entidades territoriales distritos y municipios certificadas y no certificadas en educación de acuerdo con su categorización en la implementación, operación, ejecución y prestación de la política social PAE.

Establecer los principales aspectos de incumplimiento de los principios de la contratación estatal de economía, transparencia, responsabilidad y en especial el de selección objetiva en la implementación, operación, ejecución y prestación del PAE.

Diseñar un instrumento que facilite a las entidades distritales y municipales acordes a su categorización, la aplicación de los principios de la contratación estatal y su respectivo control en la ejecución del PAE, para la prevención, control social y lucha en contra de la corrupción.

El tema de investigación abarca los principios de transparencia, economía y responsabilidad y la selección objetiva de la contratación estatal, en la implementación, operación, ejecución y prestación del PAE, y las consecuencias de su inobservancia.

El método desarrollado en el trabajo de investigación es, en primer término, analítico, de acuerdo con lo señalado por (Rojas, 2005), en el entendido que se descompone todo desengranando las partes para estudiar de forma exhaustiva cada uno de sus elementos (El PAE y sus principios),

así como las relaciones entre sí y con el todo, en búsqueda de las causas y sus efectos, de lo que se evidencia el resultado en el último capítulo.

Como el presente trabajo busca, además, establecer las consecuencias jurídicas que ocasiona la inobservancia de los principios de la contratación estatal (Quintero & Mutis, 1995) aplicables a los procesos contractuales en la implementación, operación, ejecución y prestación del PAE, se procedió a analizar a cada uno de los siguientes principios: economía, transparencia, responsabilidad, y selección objetiva de forma general y específica, tratando de diseñar una tabla de consecuencias jurídicas por su inobservancia.

Consecutivamente, se realizó una investigación descriptiva, correlacional y explicativa (Cazau, 2006) de lo encontrado abstrayendo la ley, jurisprudencia y doctrina para responder afirmativamente a la pregunta planteada. Igualmente, por medio del enfoque descriptivo y explicativo se examinaron los conceptos y desarrollos doctrinales y jurisprudenciales estudiando sentencias proferidas por las altas corporaciones, recopilando las argumentaciones y consecuencias que lleva la inobservancia de los principios de la contratación, el cual va ligado con el cumplimiento irrestricto de los procesos de selección.

Así las cosas, el trabajo se dividió en tres capítulos que responde a los objetivos, organizados de lo general a lo específico. En el primero de ellos, iniciamos con la justificación de los procesos de contratación de las entidades territoriales distritales y municipales que administran la prestación del servicio educativo, donde se establece una clara descripción de las causas del fenómeno del ausentismo escolar, así como, la fundamentación jurídica, doctrinal y jurisprudencial del programa PAE. En él, se destacará la contratación como mecanismo con el que cuenta el Estado para garantizar el cumplimiento efectivo del interés general.

En el capítulo segundo como continuidad, se realizará una mirada teórica de los principios de la contratación estatal de transparencia, economía, responsabilidad y selección objetiva, resaltando su incidencia en los derechos de los titulares del programa PAE, logrando con ello una comprensión más amplia sobre las consecuencias de su inobservancia en los procesos contractuales que se adelantan entorno a la estrategia estatal.

En el tercer capítulo se presentará un instrumento de medición como herramienta que le permita a las entidades territoriales, en el desarrollo y ejecución de la política social (PAE), apropiarse de los principios como de las consecuencias jurídicas de su inobservancia en relación con sus contrataciones públicas. Para alcanzar este objetivo, se valorará cada una de las etapas que garantizan la adecuada prestación del servicio de alimentación escolar, y se establecerá los principios que impactan, sus consecuencias jurídicas y el riesgo a que se expone cada una de ellas.

El presente documento los invita a reflexionar a que no solo la inobservancia de las normas imperativas como son los principios de la contratación estatal soporta consecuencias jurídicas sino también deja secuelas sociales que afectan de manera negativa el desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes como capital humano calificado (Cotte & Cotrino, 2006) que promueve el desarrollo del país.

1. Proceso de Contratación de las Entidades Distritales y Municipales, Certificadas o no, ante el PAE

1.1. El Programa de Alimentación Escolar (PAE), una necesidad en un país con grandes brechas socioeducativas

Colombia se encuentra en un escenario en el que enfrenta grandes retos en términos de progreso, donde, si bien los índices han demostrado que la pobreza ha disminuido en los últimos años (OCDE, 2019), no acaece lo mismo con la desigualdad cuya reducción ha sido más moderada, persistiendo considerablemente las disparidades entre las zonas urbanas y rurales (DANE, 2018), lo que afectan la educación, cimiento de la salud y el bienestar (UNESCO, 2019).

Conforme a los estudios realizados sobre la desigualdad en la educación, el ser parte de una minoría étnica, desplazado, carecer de vivienda, así como el tipo de escuela a la que se acude por el lugar geográfico en el que se vive y la falta de apoyo social y político, constituyen factores relevantes en las inequidades sociales generando pobreza (Marchesi, 2000), lo que evidencia que el 11,7% de la población menor de 5 años viva en la pobreza multidimensional (DANE, 2019) y cerca del 50 % de los niños de 3 años y el 36 % de los niños de 4 años no asisten a ninguna institución educativa (UNICEF, 2017) (OSC, 2018) (DNP, 2019).

En este sentido, la pobreza como producto de las desigualdades estructurales de una sociedad, es entendida como una restricción en el grado de las libertades de la persona (Sen, 2000), al encontrarse limitada la oportunidad para desarrollar sus capacidades y procurase lo más básico como la educación, la salud y la alimentación, con miras a tener una calidad de vida en óptimas condiciones (Arango, J., 2005). Por lo que, las medidas públicas dirigidas a la población estudiantil que acuden a las escuelas y colegios públicos del país deben ser sistemáticas y eficientes, como causa de la situación de inferioridad de esta parte de la población (Ramírez, M., 2016), pudiendo sólo hacerlo quienes son capaces de entrar en reciprocidad de fuerzas con el Estado y la sociedad de mercado (Ortega, Hurtado, & González, 2018).

Estas desigualdades en oportunidades básicas, en la que vive gran parte de la población a nivel mundial² y en especial en Colombia se encuentran presentes desde la concepción humana, aunada por la desnutrición y precariedad en la atención sanitaria (Pacey, A. & Payne, P., 1985). Siendo un elemento fundamental para la transformación de las sociedades como la nuestra, el fomento universal a la educación en calidad, lo que encierra no solo el acceso (Misión de Sabios Colombia, 2020), sino que lo más importante, debe ser brindada en igualdad de oportunidades, permitiendo la inclusión (Ramírez, 2016), con aprendizajes semejantes, independiente de la condición social, garantizando programas de similar calidad, capaces de romper la constante entre pobreza y desigualdad social, como pieza fundamental que le permita a los individuos ampliar sus oportunidades (Muñoz, 2013).

En esta medida, la igualdad de oportunidades consiste de acuerdo con la literatura, en la eliminación de las brechas de ingreso, salud y logros educativos, que se deben a las diferencias socioeconómicas en las que se crían los niños (Roemer & Trannoy, 2013); siendo pertinentes las políticas públicas (Yves & Thoenig, 1991) frente a los problemas que aquejan a la población infantil.

1.2. La Garantía de la Constitución en Desarrollo de la Política PAE

Gran variedad de literatura universal advierte las asociaciones significativas entre salud, nutrición infantil y rendimiento escolar, demostrando que la nutrición infantil (López, G.; Torres, K.; & Gómez, C, 2017) mejora el bienestar en sí mismo de los niños, permitiéndoles optimizar su rendimiento escolar y, por lo tanto, induciendo mayor escolaridad, propendiendo a ayudar a reducir las brechas de género, disminuyendo las tasas de deserción escolar, obteniendo mayores puntajes en las pruebas de habilidades y conocimientos (Espinoza, 2013), mejorando sus oportunidades económicas (Fernández, 2005), y de salud en la edad adulta (Alderman; Behrman; Lavi; & Menon, 2001).

Por lo tanto, los niños, niñas y adolescentes en Colombia en edad escolar como sector de la población vulnerable producto de la desigualdad de oportunidades, a diferencia por ejemplo de las democracias sociales nórdicas (Roemer & Trannoy, 2013), situación generada por factores como el género, el origen étnico, la raza, la pobreza y el desplazamiento forzado (Torres & Iregui 2014), ha llevado al reconocimiento de contar con especial protección constitucional art.44, par. 3° CP, por lo que el Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de “*garantizar la satisfacción*

² De acuerdo con el informe anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre el índice de desarrollo humano, que mide la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización y el PIB per cápita, siendo el último informe publicado en el (2019), los 10 países más pobres con desarrollo humano bajo en su orden son Níger, República Centroafricana, Chad, Sudán del Sur, Burundi, Mali, Eritrea, Burkina Faso, Sierra Leona, Mozambique y República Democrática del Congo. (http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf)

integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos que son universales, prevalentes e interdependientes” (ONU, 1989); como es el derecho a la educación una herramienta de equidad social, que permite a los grupos marginados emerger de la pobreza, la cual cuenta con cuatro (4) características conexas (Observación General Número 13, 1999) disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, las cuales se utilizan a todos los niveles de formación -preescolar, básica, media y superior-, debiendo el Estado colombiano como Estado Parte respetarlos, protegerlos y cumplirlos (Sentencia T-533 de 2009).

La estrategia estatal -Programa de Alimentación Escolar - (en adelante PAE), es considerada como herramienta que permite corregir, en parte, las desigualdades de oportunidades y el acceso educativo a la población estudiantil, siendo parte integral de las medidas para la mitigación de las brechas existentes en el sector educativo (Plan Nacional de, 2010-2014), permitiéndole al estudiante mejorar su seguridad alimentaria, su estado nutricional y salud, recibiendo comida balanceada, alimentos ricos en nutrientes (López, Torres, & Gómez, 2017) que posiblemente no tienen en la dieta de su hogar, con el fin de tener mayor rendimiento en su actividad escolar (FAO, 1995).

Por ello es, por lo que fue establecido que la oportuna y conveniente prestación de este servicio estuviera en primera medida a cargo de los siguientes actores: Ministerio de Educación Nacional, los departamentos, los distritos, los municipios, los establecimientos y sedes educativas oficiales, cada uno de ellos con funciones plenamente establecidas. Es así como, el Ministerio de Educación Nacional (en adelante MEN) junto con la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender- son los entes encargados de establecer los lineamientos técnicos – administrativos del PAE, orientar lo pertinente frente a estándares mínimos para su prestación, dar asistencia técnica a los entes territoriales que lo requiera, transferir recursos de cofinanciación del presupuesto general al PAE, celebrar contratos, realizar visitas a las entidades territoriales y establecimientos educativos, implementar sistemas de información como es por el CHIP (Categorías MEN-PAE) por medio del cual las entidades territoriales certificadas en educación (en adelante ETC)³ y entidades territoriales no certificadas en educación (en adelante ET no C), reportan toda la información relacionada con los contratos suscritos entorno al programa; y en el Sistema Integrado de Matrícula (en adelante SIMAT) encargado de controlar el proceso de matrícula como fuente confiable para toma de decisiones, como es, la determinar el número de estudiantes por jornada e institución, insumo necesario a la hora de focalizar los titulares de derecho, entre otras funciones.

³ De acuerdo con la Ley 715, se entiende por entidades territoriales certificadas en adelante ETC, los departamentos, los distritos y los municipios con más de cien mil habitantes, y aquellos municipios que sin contar con el número de habitantes requeridos cumplen con la capacidad técnica, administrativa y financiera para administrar de manera autónoma el sistema educativo en su territorio; actualmente se encuentran certificados en educación 96 entes territoriales (DNP, 2020).

Igual alcance tiene para los entes territoriales quienes tienen dentro de sus funciones apropiar los recursos necesarios para la financiación del PAE en su territorio; ejecutar el programa con sujeción a los lineamientos técnicos -administrativos, para lo cual deben administrar y coordinar la ejecución del PAE, adelantar los procesos de contratación, ordenar el gasto, el pago y garantizar la prestación del servicio desde el primer día de calendario escolar y durante la vigencia concerniente.

Esta garantía superior de prestar el servicio por parte de los entes territoriales, también se encuentra consagrada en los arts. 44 y 67 de la Constitución Política, que señala que recae en los distritos y municipios como entes encargados de “*asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo*” (Sentencia T-612 de 1992), encontrándose íntimamente relacionado con el derecho a una alimentación adecuada el cual

(E)stá inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos. (Consejo Económico y Social Observación No. 12 de 1999. Doc. E/C.12/1999/5).

El desarrollo de este derecho fundamental de alimentación va de la mano con la nutrición escolar Ley 7 de 1979 art. 6, la cual además de ser equilibrada debe ser nutritiva, siendo la esencia del (PAE), como política social 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 (D. 1075 de 2015, art. 2.3.10.2.1)

La corte constitucional al respecto señaló en sentencia que

Los problemas de nutrición, deserción escolar y educación en condiciones dignas que afectan a muchos niños y niñas del país exigen no sólo el cumplimiento de las competencias específicas asignadas por la Constitución y la ley a las entidades de orden nacional y territorial en ese sentido, sino un esfuerzo de planeación y coordinación mancomunado y constante dirigido a exterminar el hambre y la desnutrición de los niños y las niñas (Sentencia T-273 de 2014).

Así las cosas, es importante que las entidades territoriales que dirigen la contratación que hace efectiva la garantía constitucional “*alimentación equilibrada*” reconocida en el marco jurídico colombiano y que garantiza no solo la permanencia y el acceso de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (en adelante NNAJ) en el sistema educativo público, sino la enseñanza de

calidad y adaptable a las necesidades sociales teniendo en cuenta la disparidad de lo rural y lo urbano, aseguren la asistencia de esta población a las aulas (Corredor, 2018) en condiciones dignas con un suministro de alimento de cantidad y calidad suficientes que satisfagan sus necesidades dietarias (Ramírez, 2016), sin sustancias perjudiciales, y que sean aceptables de acuerdo a su cultura o etnia, permitiéndoles un desarrollo integral físico y mental. (Consejo Económico y Social Observación No. 12, 1999).

1.3. Contratación como Mecanismo del Cumplimiento de Obligaciones de los Administradores Distritales y Municipales Certificados y no Certificados, en relación con el Programa PAE

El contrato estatal es un mecanismo que permite a los entes territoriales (Rodríguez, 2008) desde la visión de los distritos y municipios, la satisfacción y materialización de los fines y objetivos como misión del Estado (Ramírez, 2008), en observancia al desarrollo del programa PAE, como estrategia estatal para corregir las desigualdades de oportunidades y acceso educativo del país, con el fin de determinar el cumplimiento de los derechos e intereses de la población que acude a las escuelas públicas.

La constitución política en su artículo 1º, *“introdujo cambios fundamentales en el régimen territorial, pasando del esquema de centralización política, a la modalidad de descentralización administrativa de territorios o funciones”* (Sentencia C-478 de 1992), entendida ésta, por las más clásicas definiciones del Derecho Administrativo, como el traslado de poderes a órganos de decisión distintos del nivel central dotados de personalidad propia y de patrimonio para el cumplimiento de los fines públicos (Vedel, 1980).

Esta autonomía predicada de los entes territoriales a través de sus cuerpos colegiados por mandato legal se materializa en la Ley 1551 de 2012 modificatoria de la Ley 136 1994 artículo 6º numeral 20, que faculta a los municipios a ejecutar los programas de alimentación escolar y en el mismo sentido la Ley 715 de 2001 otorga competencia a los distritos y municipios para adelantar este tipo de programas con los recursos que se destinen para tal fin. El Decreto 1852 de 2015, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación Decreto 1075 de 2015, en desarrollo de esta política, estableció como funciones de las entidades territoriales, entre otras, la ejecución directa o indirecta del PAE, *“con sujeción a lineamientos, estándares y condiciones mínimas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional”* (Decreto 1075, 2015 art. 2.3.10.4.3.), debiendo administrar los recursos para la ejecución del programa.

Aunado a ello, el estatuto contractual establece que los funcionarios públicos a cargo de la contratación de las entidades territoriales, distritos y municipios Ley 80 de 1993, art. 11 numeral 3º, deben dar cumplimiento irrestricto a los fines esenciales del Estado Ley 80 de 1993, art 3º; materializado a través de la celebración y ejecución de los contratos públicos, representando uno

de los instrumentos más importantes con los que se cuenta el Estado para ser efectivos los derechos, las garantías y *“la satisfacción de las necesidades de los asociados”* (Maldonado, 2010), en prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991, art.1).

Por lo que, es imperante que los entes territoriales además del cumplimiento de la normatividad contractual acaten *“Los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE”* (MEN, Resolución 29452, 2017), en consideración a que el programa -PAE-, es financiado bajo el esquema de «Bolsa común», llamado así, puesto que intervienen recursos públicos como privados, ejecutados directa o indirectamente por las entidades territoriales, cofinanciado a través de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP, regalías y recursos propios:

“recursos del presupuesto general de la nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, así como, de otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación” (Resolución MEN 29452, 2017 art. 2.1.),

Al establecer en estos lineamientos que las ETC y las ET no C que como actores que interviene en la implementación y ejecución de la estrategia estatal, les corresponde cumplir las etapas previstas por el ente regulador lo que propende porque se garantice la *“adecuada prestación del servicio de alimentación escolar, en condiciones de calidad e inocuidad”* (Decreto 1075, 2015 art. 2.3.10.4.6), tanto en la ejecución como posteriores a ella, siendo imperante el acatamiento de (i) la Planeación del PAE desde las ETC y ET no C; (ii) la Contratación del Operador; y (ii) la Ejecución del PAE (Resolución MEN 29452, 2017 art. 2.4).

No obstante, el cambio normativo que sufrió la Ley 80 de 1993⁴, en el que dispone que la licitación pública es la regla general para la escogencia del contratista y que, por excepción se adelantarán los procesos de selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía, es evidente que los distritos y municipios no están dando cumplimiento irrestricto a estos postulados fijados por el ordenamiento jurídico y el interés que encarna los fines constitucionales y legales.

De acuerdo, a la información suministrada por el MEN a la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN), durante el año 2017 determinó en el informe de observaciones al programa que *“el principal mecanismo de contratación fue la licitación pública, seguido de la contratación directa”* (Téllez, 2018), señalando éste importante ente de control que ésta última modalidad para la ejecución del PAE genera prácticas de corrupción (Flórez, 2018) y *“falta de transparencia en la administración, recomendado a los alcaldes solicitar apoyo de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, para la elaboración de mecanismos de*

⁴ Leyes 1150 (2007), 1474 (2011) y el Decreto 019 (2012)

agregación, o acuerdos marco, acordes con las necesidades y realidades del territorio con el fin de garantizar la eficiencia, transparencia, celeridad y oportunidad de los procesos de selección de operadores del programa” (Téllez, 2018), llegando inclusive a proponer la inaplicabilidad de esta última modalidad de contratación para el programa.

Pese a la rigurosidad normativa que deben cumplir los ETC y ET no C, en los últimos años cada vez con más frecuencia se sabe de noticias sobre la contratación del programa de alimentación escolar (PAE) en nuestro país, no siendo información positiva sino, por el contrario, evidencian la problemática sanitaria, operacional y de ejecución alrededor de la estrategia estatal PAE (Arias, 2018), por el incumplimiento de las fases previstas para la atención de los titulares del derecho como: Intoxicación por alimentos que reciben los estudiantes (Semana.com, 2019); Compra de pechugas de pollo de 40 mil pesos (Semana.com, 2019); Investigaciones disciplinarias a 10 mandatarios territoriales por el retraso en la prestación del servicio que pudo haber afectado a más de 653.300 estudiantes (Semana.com, 2019); Cartelización de las empresas licitadoras del PAE (Semana.com, 2019); Investigaciones disciplinarias contra entidades territoriales por retrasos en la prestación del servicio de alimentación escolar en 2019 (Semana.com, 2019); Iniciación de procesos de responsabilidad fiscal en contra de entes territoriales por desfalcos a los dineros públicos (Plazas, 2019).

2. Los Principios de la Contratación Estatal, Criterios de Identificación de la Función Pública en relación con el PAE

En un “*Estado Social de Derecho* (Bermúdez & Morales, 2012), como el nuestro, que tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política, 1991, art 2), constituye la administración pública una pieza fundamental para el cumplimiento efectivo del interés general, por medio de sus órganos en la doble perspectiva - territorial y funcional-, bajo la regla del sólo ejercicio de la función encomendada de acuerdo a la constitución y la ley (Sentencia C-893 de 2003).

Desde la estructura estatal, la autonomía distrital y municipal se articula a la actividad administrativa con la gestión de sus asuntos bajo su propia responsabilidad y autotutela y, el consecuente control judicial, fiscal y disciplinario. Siendo necesario que el personal que se encuentra al servicio de la administración pública se sujete a un estatuto singular (Parejo, 1995). Constituyendo la función pública, el medio adecuado para asegurar que la actividad en la organización administrativa asegure el interés general en cada uno de los casos, desarrolle su actividad con dedicación, permitiéndole prestar el servicio con calidad y continuidad, primando la objetividad en sus decisiones y actuaciones produciendo las consecuencias jurídicas que persigue (Parejo, 1995).

Esa objetividad en las decisiones y actuaciones que debe tener el personal en servicio de la administración pública, explica la importancia de los principios (Quintero & Mutis, 1995) de la contratación de economía, transparencia, responsabilidad art. 23 y ss Ley 80, 1993) y selección objetiva art. 32 Ley 1150, 2007 concebidos en el desarrollo de lo instituido en los arts. 209, 267 y 272, CP, como criterios de medida de la actuación administrativa y la relevancia de la razonabilidad de las soluciones a la problemática social que se encuentra alrededor del PAE.

Por lo tanto, independientemente del proceso de selección del contratista que elija en su autonomía los entes municipales y distritales, de conformidad a lo que ha establecido la ley, estos anuncian la actividad contractual como función administrativa que es, por lo que el procedimiento de escogencia del contratista no se deben confundir con los principios que lo orientan, como sostiene (Santofimio, 2004): *“los principios de la contratación estatal son sustancialmente distintos a los simples y formales procedimientos administrativos de escogencia del contratista”*. *“El procedimiento es tan sólo un medio para garantizar los principios”*.

Aunque si bien los principios de economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva no son los únicos de disposición legal que orienta la actividad contractual alrededor del PAE, *“también se debe observar los postulados que rigen la función administrativa, las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”* (Yong, 2013), sin embargo, analizaremos estos tres principios que rigen la contratación estatal y el principio – regla de selección objetiva como pilares del proceso de contratación en el PAE.

2.1. Principio de Economía

La normativa positiva alrededor del principio de economía se encuentra instituida en el artículo 25 del Estatuto General de la Contratación Pública (en adelante EGCP), de acuerdo con (Morón, 2006) *“El principio de economía, tal como está definido en el ordenamiento, comprende dos aspectos distintos aplicables a las fases precontractual y contractual, según se trate de la economía de la entidad convocante o de la economía de los postores. p198”*, en este sentido, este principio impacta tanto a la entidad convocante como a los interesados en participar en la actividad contractual, siendo obligatorio para los intervinientes conservar los recursos del Estado, por lo que, los bienes o servicios que busca quien realiza la actividad debe satisfacer sus necesidades, redundando en la calidad o precio más conveniente, y evitar así que los proponentes presentes cobros superiores a los establecidos en el mercado.

Ello tiene su razón de ser dado que al pertenecer la contratación pública a una de las ramas del Derecho Administrativo entendida como *“aquella parte del Derecho Público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre ellas y otros sujetos”* (Zanobini, 1958), debe ser

utilizada en función de los derechos e intereses de los administrados en materia económica, social y ambiental, de forma inteligente, sostenible e integradora, garantizando y maximizando al mismo tiempo los recursos públicos, especialmente si estos no son infinitos.

Esta función administrativa es entendida en palabras de (Santofimio, 2008), como aquella capaz de “*actuar bajo criterios de discrecionalidad y oportunidad necesarios para impulsar su acción en la permanente búsqueda de la realización de las finalidades del Estado*” «bienestar y bien común». Por lo tanto, esta capacidad que tiene el Estado de concebir políticas comunales, regionales, asignación de medios y recursos financieros, cobra gran importancia cuando se pone en labor la ejecución de las políticas, planes y programas públicos junto con la actividad privada, materializando su misión al realizar de forma tangible por medio de la contratación el “*mejoramiento de las condiciones de la población*” (Caldera, 1991).

De este modo, este principio se inviste de importancia tripartida en lo económico, social y político. Es asumido desde la perspectiva económica en el entendido que por medio de él se garantiza la eficiencia de recursos públicos de la nación; desde la óptica social, permite que estos recursos sean destinados para el cumplimiento de la función encomendada (Santofimio, 2008); y desde la órbita administrativa, está encaminado a que en los procesos contractuales primen la celeridad y eficiencia.

Hasta ahora hemos hablado de forma general de cuál es su importancia. Pero como impacta en el programa PAE. En realidad, parece obvia su aplicación, pero de acuerdo con la información suministrada por la Contraloría General de la República (en adelante CGR) se evidencia que las ETC y ET no C, están incumpliendo la función encomendada de dar respuesta al objetivo del PAE, sólo en el periodo comprendido entre los años 2010 al 2019 fueron presentadas 1.441 denuncias ante el máximo órgano fiscal del Estado en temas relacionados con el programa de alimentación.

Es por ello que, no solo es necesario que los distritos y municipios mejoren sus finanzas y su autonomía “*a través del fortalecimiento de los recursos propios y de las transferencias del gobierno central*” (Bonet, Pérez, & Montero, 2018), sino que actúen de manera eficiente buscando que con los recursos destinados para la ejecución y operación de PAE, mitiguen las brechas existentes en el sector educativo, permitiéndole a los NNAJ registrados en el SIMAT, mejorar su seguridad alimentaria, su estado nutricional y salud, recibiendo comida balanceada, con el fin de tener un mayor rendimiento en su actividad escolar (FAO, 1995, p 444); y permitir que a aquellos proponentes con mejores calidades coadyuve a la labor estatal, evitando que en los procesos contractuales del PAE, exista prácticas corruptas o que se concrete en conflicto de intereses, sorteando el derroche de “*recursos materiales, personales, y del factor tiempo que dilatan y retardan la obtención oportuna de los bienes, servicios*” (Morón, 2006) (Enríquez, 2002) requeridos para asegurar la entrega del complemento alimenticio.

Impacto en el cumplimiento de las etapas del Objetivo del PAE

El deber de planeación, como manifestación del principio de economía en marco de la contratación estatal debe ser entendido como aquel requerimiento que se le hace a quien realiza la búsqueda de satisfacer sus necesidades de realizar una investigación exhaustiva para precisar: *“el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos”* (Sentencia C-300 de 2012), asegurando así, que las partes interesadas estén al tanto de sus limitaciones y posibilidades.

El principio de planeación tiene su fundamento legal en la constitución política en los artículos 209, 339 y 341 y en el artículo 25.12 de la Ley 80. Este deber de planeación tiene como propósito asegurar que la población escolar a la que va dirigida la estrategia estatal reciba prioritariamente la atención alimentaria, es por ello por lo que, es muy importante que cada ETC y ET no C, realice un diagnóstico de la situación del municipio que se encuentra a cargo, recopilando, consolidando y analizando la información requerida, con el fin de garantizar el *“interés superior del menor de edad”*. De modo que, en caso de no realizarse o realizarse de forma precaria por parte de los servidores que intervienen en el proceso contractual responderán civil, penal y disciplinariamente, razón por la cual están obligados a cumplir los fines de la contratación, protegiendo no solo los derechos de la entidad y del contratista, sino también tiene el deber de proteger los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes como sector de la población vulnerable, quienes cuentan con especial protección constitucional art.44, par. 3º Constitución Política, 1991.

Al ser este principio el soporte para la celebración de los contratos su desconocimiento y/o ausencia agrede la particularidad del interés general lo que puede conllevar a la nulidad absoluta del contrato por “objeto ilícito” en tres (3) eventos específicos:

“ (i). Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que el objeto contractual no podrá ejecutarse. (ii). Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros. (iii). Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad. En tales eventos el juez debe oficiosamente declarar la nulidad advertida, aunque se aclara que no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal conduce a la nulidad del contrato por ilicitud de su objeto. ” (Consejo de Estado. (2015a) p 26).

En los demás acontecimientos ha señalado el Alto Tribunal que ya no se estaría inmerso en una nulidad del contrato, sino que se estaría en presencia de un “incumplimiento” o de un “no cumplimiento” y ello dependerá si la prestación se encuentra insatisfecha por culpa atribuible de deudor-operador o no. Por lo tanto, se desprende que en los casos que sea atribuible la culpa al deudor-operador y que como consecuencia no satisface en forma y oportunidad la prestación convenida se hablará de un incumplimiento. Y en los demás casos, esto es, cuando la prestación no se encuentre satisfecha y la culpa no sea atribuible al deudor-operador se establecerá como un “no cumplimiento” el cual en principio no dará lugar a la responsabilidad civil.

El análisis precedente concluye, que es deber de las ETC y ET no C, realizar una debida planeación del PAE, determinando de forma oportuna sin demoras el estado situacional del municipio que será favorecido, la selección de las instituciones educativas, así como, el complemento alimentario de acuerdo con la población focalizada como titular del derecho, con el fin de ser garantizado desde el primer día del año escolar. De manera que, su inobservancia debe ser reprochable y repararse integralmente, dada la trasgresión de los derechos a los NNAJ por el incumplimiento en el desempeño de sus funciones en el caso de ser inobservada por parte de las ET, y por parte de los operadores por la inejecución de las prestaciones a su cargo.

En el proceso de escogencia del contratista, el principio de economía aflora en esta etapa contractual propendiendo por el cumplimiento del interés general y el amparo al patrimonio público por parte de las ETC y ET no C, principio que se encuentra íntimamente relacionado con el principio de eficiencia, al estar obligados a cumplir con los tiempos establecidos en la ley y cada una de sus etapas, por ende la administración representada en los ET debe actuar con simplicidad, evitando trámites, requisitos, solicitudes, formalismos y rechazos innecesarios, buscando que lo procedimientos logren su finalidad, sin dilaciones o retardos en la contratación (Izquierdo & González, 2015).

Este deber de adelantar los procesos contractuales de forma oportuna conlleva a garantizar que desde el primer día hábil del calendario escolar se entregue el suplemento alimentario a los 5.600.000 beneficiarios del programa, no obstante a ello, la CGR ha evidenciado que solo una cuarta parte de las ET ejecutan el programa el primer día del calendario escolar, así lo revelo este órgano al señalar que a corte del 29 de enero de 2021 solo 1.200 menores que representan 22 ET de 96 ET se estaban beneficiados.

El principio de economía en la etapa de ejecución del contrato se destaca cuando su acatamiento se traduce en la materialización del cumplimiento en la atención y satisfacción de las necesidades. Los riesgos identificados en la ejecución del programa se presentan cuando la propuesta acogida por el ETC y ET no C, no es la más conveniente en términos de precio y de mejor calidad.

La Contraloría delegada para la Participación Ciudadana diagnosticó en el año 2019 en un muestreo de 31 municipios de 10 departamentos del país, que una de las mayores problemáticas son los riesgos biológicos, por el incumplimiento en los estándares nacionales de calidad e inocuidad en la entrega de los insumos por parte de los operadores, ya sean estos por ser insuficientes, por no cumplir las porciones estandarizadas, porque los menús no cuentan con las particularidades requeridas por los beneficiarios en virtud a sus singularidades socioculturales de edad, clínicas, o el suministro de los alimentos en horarios y lugares no establecidos.

2.2.Principio de Transparencia

La consagración normativa de este principio se encuentra establecida en el artículo 24 de la Ley 80, consustancial con el principio de información instituido el artículo 20 de la Constitución Política (en adelante CP) que establece que “*Se garantiza a toda persona “recibir información veraz e imparcial”*”, del mismo modo con el principio de publicidad el cual “*cuenta con una tradición histórica que arranca ya desde la época del Imperio Romano* (Häberle 1998 citado por García Macho 2010b), *y se plasma, por ejemplo, en la obligación de publicar las normas, lo que lo sitúa en relación directa con el principio de seguridad jurídica*” (Granados, 2018); y el principio de imparcialidad, “*asegurando iguales oportunidades de participación a todos los sujetos interesados*” (Granados, 2018).

Siguiendo a Flamand quien nos remite a la opinión manifestada por Daniel Kaufmann (1999), presidente y CEO del Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales y ex director del Instituto del Banco Mundial, expresa que “*la transparencia es flujo oportuno y confiable de información económica, social y política disponible para todos los actores involucrados*” (Flamand, 2016) lo que constituye un elemento fundamental de la buena gobernabilidad, de tal suerte que influye y contribuye al crecimiento de la economía y del bienestar social.

Frente a este principio la OCDE en el año 1997 recomendando la transparencia como pieza clave para garantizar la integridad del procedimiento de contratación y lucha anticipada contra el fraude y la corrupción, la cual debe ir de la mano con la rendición de cuentas y políticas de integridad organizacional.

Por otra parte, siguiendo las sentencias del Consejo de Estado

En materia de contratación pública, la principal aplicación del principio de transparencia tiene cabida en el área propia de la selección de los contratistas, en la cual se ubican los procedimientos administrativos que, en todos los casos, deben edificarse sobre las bases de. i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la Administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de

evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierta; v) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la Administración.

Así pues, el principio de transparencia guarda íntima e inescindible relación con otros principios como el de igualdad, el de imparcialidad, el de selección objetiva, el de publicidad, todos los cuales son de la esencia misma de la función administrativa y obviamente están inmersos en la actividad contractual que hace parte de ella.” (Sentencia 15324 de 2007)

Estas dimensiones señaladas por el Consejo de Estado son extensibles a los contratos que se estructuran alrededor del PAE, primero al impactar la información suministrada por los entes territoriales y distritales en los medios electrónicos previstos para tal efecto, y segundo al permear alternamente los sistemas de información establecidos para la priorización de las instituciones educativas y la focalización de titulares de derecho, como instrumentos de seguimiento, monitoreo, planeación y control del Programa.

En atención a ello, es relevante que las ETC y ET no C den un tratamiento común a los actores que intervienen en la satisfacción de la garantía superior “*alimentación equilibrada*”, debiendo ser esta confiable, relevante, accesible, imparcial, oportuna y de calidad, facilitando el conocimiento de las actuaciones públicas, “*garantizando los derechos constitucionales de debido proceso, contradicción, defensa y acceso a documentos públicos*” (Sentencia C-957 de 1999), independiente de proceso contractual que elija lo cual debe propender por asegura que la adjudicación responda a los criterios establecidos para cada modalidad, mejorando la gestión contractual, haciéndola más eficiente y contrarrestando la corrupción.

Impacto en el cumplimiento de las etapas del Objetivo del PAE

De acuerdo con lo señalado en el tercer informe presentado por la Corporación Transparencia por Colombia en el año 2019, la educación se encuentra en el primer lugar de diez sectores analizados por hechos de corrupción con un (16%), siendo el departamento más afectado con estos hechos Atlántico con un (19%), seguido de Córdoba (11%) y Valle del Cauca (9%), teniendo estos departamentos como común denominador hechos de corrupción asociados al (PAE).

La consecuencia de no definir de forma clara o precaria el objeto contractual, la estructura de su financiación, las obligaciones recíprocas, el precio, los riesgos y la fuente de los recursos, conlleva a sobre costos en los productos a suministrar, incumplimientos por parte de los operadores al no conocer de forma clara sus restricciones y obligaciones. En atención a que el objeto contractual no solo se limita a la entrega o suministro del complemento, sino que ese sustento alimenticio debe responder al objetivo del PAE, que como se ha indicado es la garantía de permanencia de la población escolarizada, por lo que, el saber de operador debe trascender al cumplimiento de medidas sanitarias por el riesgo biológico que conlleva la manipulación de los alimentos.

Al respecto la CGR evidenció en colaboración con la Red Universitaria Anticorrupción, que los proveedores elegidos por las ETC y ET no C, no disponen de las calidades, capacidades, así como de recursos humanos, financieros y temporales, rezagando la entrega oportuna de los bienes y servicios contratados.

El principio de transparencia (Sierra, 2015) en la actividad contractual se encuentra presente en cualquiera de las modalidades de selección, ya sea esta, por factor económico o por el objeto del contrato, invitando a desarrollar la actividad a la luz de las normas constitucionales y legales de modo que sean proscritos comportamientos arbitrarios, para asegurarse la eficiente utilización de los recursos públicos (Becerra, 2017) y no se abusen de ellos por parte de quien tiene el poder adjudicatario.

El principio de transparencia en la etapa de escogencia del operador permite que la modalidad de selección se encuentre sometida a vigilancia social y por parte de quienes participan en su elección, garantizando la objetividad y la imparcialidad.

Esto conlleva a que en los procesos de selección las ETC y ET no C, deben seguir los procesos establecidos y de ello son responsables, cerrando cualquier espacio para la subjetividad. No obstante, en el estudio realizado la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la irregularidad en la modalidad de selección (Operadores que no cumplen condiciones de operación del programa) fue de una incidencia del (44%) y la escogencia del contratista (Dificultades relacionadas con la contratación del operador) fue del (8%).

Al ser la elección del operador el pilar esencial en la ejecución del contrato el principio de transparencia juega un papel muy importante permitiendo la libre concurrencia de los operadores del programa evitando así las mayores problemáticas en la ejecución del PAE, observadas por el órgano fiscal del estado a través del “Sistema de Control Fiscal Participativo” como fueron: iniciación del programa PAE fuera de los tiempos establecidos; sobrecostos; mayores cantidades de raciones pagadas a las contratadas; estudiantes que reciben el complemento sin estar inscritos en el SIMAT; suministros alimenticios sin contar con registro, protocolos y medidas de salud (como es el suministro de carne equina), atentando contra la vida, nutrición y derechos fundamentales de los menores escolarizados.

2.3.Principio de Responsabilidad

El principio de responsabilidad (López & Yara, 2011) se encuentra consagrado en el artículo 26 del EGCP y de él se instruye que todos los órganos del Estado, así como de sus funciones, cometidos y medios tanto humanos como materiales, estén al servicio de la persona humana (Nogueira, 2003), teniendo por finalidad la consecución del bien común, por lo que

cualquier irregularidad así ésta sea mínima, violenta el Estado Social de Derecho, lo que implica desigualdad, generando un agravio el cual debe repararse integralmente. (Delpiazzo, 2015)

Este principio está atado al de moralidad, nos recuerda que no solo basta que las entidades, los servidores públicos, oferentes y contratistas, procuren el cumplimiento de la programación jurídica correspondiente para producir los efectos conforme al ordenamiento jurídico (Parejo, 1995), sino que deben satisfacer los valores fundamentales de la moral y la ética (Morón, 2006), asumiendo las consecuencias si producen daños o perjuicios a terceros que no tenían la obligación jurídica de soportar.

Igualmente, se encuentra ligado con el principio de legalidad en el entendido que en materia contractual los funcionarios públicos deben actuar en el marco de lo permitido por la constitución y la ley y de ello son responsables art. 6 de la constitución política de Colombia, así como, de sus omisiones o extralimitaciones de sus funciones. Los contratistas responden por sus omisiones o acciones en el actuar contractual, por lo tanto, la función pública no puede ser utilizada en *“provecho de intereses particulares o con exclusiones indebidas o con favoritismos que reflejen privilegios no autorizados por la ley”*. (Sentencia C-893 de 2003)

La responsabilidad a partir del daño en materia contractual reclama la reparación del deber vulnerado por medio de la resolución del contrato, el cumplimiento de la prestación o la indemnización de los perjuicios causados y probados como consecuencia del incumplimiento contractual, una prestación defectuosa, o porque no satisface los estándares establecidos en el contrato, en consecuencia la prevención no solo debe tener una mirada desde la complacencia de los valores sino desde el ámbito macroeconómico.

La CGR por medio de la Contraloría delegada para la Participación Ciudadana en el muestreo que realizó en el año 2019 encontró, deficiencias en la implementación, operación y ejecución de la política pública, impactando socialmente a la población escolar que acude a las colegios públicos, contraviniendo los entes territoriales la finalidad del estado al no *“desplegar oportunamente las conductas necesarias destinadas a evitar la interrupción en el acceso a los refuerzos alimentarios escolares, pues la ausencia del mismo constituye una infracción a los derechos fundamentales a la alimentación y a la educación en condiciones dignas del menor”* (Sentencia T-155 de 2017), siendo responsables ante los entes de control por dichas conductas.

Impacto en el cumplimiento de las etapas del Objetivo del PAE

La responsabilidad que tienen las ETC y ET no C dentro del marco del principio de planeación en el PAE como es el análisis de los riesgos, la identificación y caracterización de las condiciones particulares y en contexto de la región o territorio de las instituciones de educación favorecidas con la implementación del programa, permite que al plasmarlos y darlos a conocer a

todos los interesados estén expectantes de sus responsabilidades y conozca las consecuencias de su no acatamiento.

El incumplimiento de las obligaciones definidas en los lineamientos técnicos – administrativos- expedidos por el MEN, como es la caracterización de las instituciones de educación desagregando las condiciones particulares de cada una de ellas (equipo, menaje, insumos, transporte); así como, el cumplimiento de la conformación de equipo PAE compuesto por profesionales de distintas áreas como la de la salud para la aprobación nutricional de los menús, de ciencias sociales y humanas, administración y derecho e ingeniería, encargados de la planeación, seguimiento, operación y reporte del programa, personal que en muchas ocasiones no son contratados retardando la operación y ejecución; al igual que garantizar que no exista duplicidad de operadores y registrar a los beneficiarios en el SIMAT, entre otras.

Esta falta de planeación en el PAE como parte de la responsabilidad que tienen las ETC y ET no C ha implicado que la población estudiantil que accede a las instituciones públicas en el país se quede sin recibir el suplemento alimenticio desde el primer día de la jornada escolar tal y como lo ha revelado la CGR en el seguimiento que anualmente realiza, evidenciando que de forma sistemática un gran porcentaje de las ETC y ET no C al inicio de las actividades escolares no han realizado los procesos de contratación lo que sitúa en riesgo el sistema educativo.

Al ser autónomas las entidades en la elección del contratista dentro del programa, tienen la responsabilidad de construir procesos de acuerdo con la cuantía, a las necesidades de la población favorecida, y escoger el tipo de contratista que pueda satisfacer esas necesidades.

La elección de la modalidad de selección adecuada para la prestación del servicio luego de realizar una debida planeación, la apropiación de los recursos necesarios para atender la necesidad diagnosticada, como el adelantamiento de las vigencias futuras que aseguren el cumplimiento del programa cuando haya lugar a ello, garantiza la ejecución del programa desde el primer día hasta el último día del año escolar lo que permite dar observancia al cometido estatal.

En torno al programa, este principio le es aplicable tanto a los responsables de operación del PAE -funcionarios y los contratistas-, como también, a los garantes en la ejecución y acompañamiento de la operación de la estrategia estatal, siendo estos, los establecimientos educativos, sus directivos, educadores, padres o representantes legales de los menores, quienes tiene el deber de participar de manera activa y de forma responsable, oportuna y eficiente, con el fin de llevar a buen término la ejecución del programa (Decreto 218 de 2020).

Es oportuno mencionar que la observancia de la satisfacción del complemento alimenticio, por parte de los funcionarios que intervienen en las fases contractuales, del operador y los actores en la ejecución, implica la consecución del bien común, constituyendo cualquier irregularidad aun cuando esta sea menor, una violación al Estado Social de Derecho, de forma tal que debe repararse

integralmente, dada la trasgresión de los derechos de los NNAJ, reconocidos a nivel internacional e incorporados en la legislación interna, correspondiéndole al Estado garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población (Maraniello, 2014).

El incumplimiento contractual en torno al PAE, se ha evidenciado en los sobrecostos del programa y en la entrega del complemento sin los requerimientos nutricionales o con riesgos biológicos.

Lo cual ha conllevado a que la administración utilice herramientas que le permita el cumplimiento de su objeto, como es el caso de la declaración de la caducidad que procede para aquellos casos en los que acaezca un incumplimiento grave que perturbe la ejecución contractual y conduzca a la paralización del mismo, como facultad excepcional que opera en cualquier momento antes de la expiración del plazo pactado, con el fin de ser garantizado el cumplimiento del objeto contractual y la continuación de la prestación del programa, conllevando así a la resolución del contrato; o la declaratoria de incumplimiento, potestad esta última que surge después de pasado dicho término la cual debe ser grave y de gran envergadura. Excluyéndose todo aquel incumplimiento de las obligaciones accesorias.

2.4. Selección Objetiva

Consagrado en el art. 5 de la Ley 1150 de 2007, es incuestionable su observancia como principio que garantiza el cumplimiento del fin esencial de la contratación administrativa como materialización de los objetivos sociales, que consiste en escoger el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca y, por lo tanto, como lo afirma (Batet, 2011) la contratación estatal es una *“herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas”*.

La jurisprudencia, al igual que la doctrina, coinciden al señalar que *“el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva”* (Ley 1150, 2007, art 5), significa que no necesariamente se debe entender como el precio más bajo del bien o servicio, sino que exista una mixtura que satisfaga la mejor calidad de bienes, servicios y obra; de suerte que se debe realizar un ejercicio comparativo entre las propuestas presentadas, por tal razón, es fundamental que los participantes cuenten con la misma información permitiéndoles participar en igualdad de condiciones y libre competencia, guardando armonía con el principio de transparencia, respetando las reglas inicialmente establecidas basándose en factores diferentes y particulares, por el ello el legislador señaló los casos en los cuales el único factor para la escogencia sea el precio.

Es así como, la contratación de *“bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, el único factor de evaluación es el menor precio ofrecido”* (Chaves, 2010),

por lo que como se ha venido analizando resulta ser la contratación más benévola para los intereses que se persigue con la contratación entorno a la estrategia estatal PAE, y consultoría, respecto del cual el precio y la experiencia constituyen los únicos criterios de evaluación

Como se ha advertido a lo largo de la exposición estos principios al ser normas dirigidas principalmente a los operadores como a los competidores y contratistas, la inobservancia de alguno de ellos, es considerada no solo como una transgresión a la norma jurídica, sino como, de los valores éticos que de ella se desprende (Rodríguez, 2017).

En consecuencia al ser elegido de forma objetiva el operador del PAE, tienen como compromiso cumplir oportunamente los lineamientos técnicos – administrativos, condiciones y estándares mínimos establecidos por el MEN, garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa en las condiciones del contrato, planear, organizar y ejecutar el suministro diario de los complementos alimentarios (Decreto 1075, 2015, art.2.3.10.4.6.). Disminuyendo así, las irregularidades encontradas por la CGR, evidenciados en los resultados de evaluación concertada en el año 2019, así: alistamiento de la operación por parte del operador (Irregularidades en la contratación y pago de económicas) fue del (59%); entrega de complementos alimentarios a los titulares del derecho (Deficiencias en mecanismos de control y seguimiento) (26%).

Por consiguiente, al ser la escogencia del contratista determinada por aspectos económicos y técnicos, de acuerdo con las singularidades de las necesidades nutricionales, la selección objetiva impacta al PAE, al garantizar la eficiencia de recursos de cofinanciación para del programa, apropiados para satisfacer las necesidades nutricionales NNAJ inscritos en el SIMAT, por lo que, al momento de realizar la selección del operador del PAE, como actor encargado de la entrega del complemento alimentario a los estudiantes beneficiarios desde el primer día del calendario escolar, debe sobresalir quien cumpla con los lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el MEN y las obligaciones del contrato.

Los principios rectores⁵ constituyen un requisito esencial aplicable a los contratos estatales, sin excepción, por lo tanto, el incumplimiento del requisito de selección objetiva en la estrategia estatal PAE, transgrede la cooperación democrática en condiciones de igualdad y lealtad desprotegiéndose la moralidad y la transparencia de la función pública, afectando el suministro del complemento alimenticio al elegir un operador sin la observancia de los requisitos legales esenciales, ocasionando incumplimiento en la entregar de los complementos alimentarios a los titulares, conducta reprochable no solo de los servidores públicos (ETC y ET no C) sino del operador – contratista, que asume unas obligaciones y que no se encuentra en condiciones de

⁵ La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva. (Relatoría del Consejo de Estado, 2012, p. 9).

asumir con calidad y cantidad requeridas,⁶ quebrantando la obligación de escogencia de la propuesta más favorable, imposibilitando el mejoramiento de la calidad de vida de los NNAJ del país, constituyendo una violación de los derechos humanos.

En consecuencia, el adelantamiento de procesos viciados en torno a la contratación estatal de la estrategia PAE, no pueden derivarse de él una adjudicación válida para ninguno de los proponentes, imposibilitado con ello una selección objetiva, por lo tanto, no puede desprenderse una decisión favorable, toda vez que ello iría en menoscabo de los derechos internacionalmente reconocidos a los titulares del derecho.

2.5. Reflexión de las consecuencias de la no observancia del cumplimiento de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva en la contratación estatal a la luz de la jurisprudencia.

La Jurisprudencia del Consejo de Estado en distintos pronunciamientos ha advertido que el no cumplimiento de los principios de la contratación estatal instituidos en el ordenamiento constitucional y administrativo genera nulidad absoluta por objeto ilícito consecuencia del abuso o desviación de poder o un incumplimiento contractual o por expresa prohibición constitucional o legal.

2.5.1. La inobservancia de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva configura nulidad absoluta del contrato estatal por expresa prohibición constitucional o legal

En fallo del quince (15) de diciembre de 2017, exp 76001-23-33-000-2013-00169-01 (50.045), C.P, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sede de recurso entre la COMPAÑÍA DE ELECTRICIDAD DE TULÚA S.A. E.S.P. (actor) y el MUNICIPIO DE TULÚA, cuyo objeto era la contratación del sistema de concesión el suministro, instalación, mantenimiento, expansión y administración de la infraestructura para la prestación del servicio de alumbrado público en el Municipio de Tuluá.

Dentro de estudio de la alzada el magistrado ponente expresa frente a la causal segunda del artículo 44 de la Ley 80 lo siguiente:

“esta corporación ha expresado que para que se configure la causal de nulidad prevista en el No. 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es que el contrato se celebre contra expresa prohibición legal o constitucional, es menester que haya una violación al régimen de prohibiciones y que esa prohibición sea explícita, razón por la cual no toda transgresión a una norma imperativa conduce a estructurar esta precisa causal, aunque, por supuesto, habrá de

⁶ TeleSUR tv. (01 de abril de 2016) Indignación por niños que posan con un mismo plato de comida en Aguachica [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=pYEoLsnBLw4&t=5s>

configurar otra, por la elemental razón de que las normas imperativas no son solamente las que expresamente prohíben, sino también las que mandan ”

Por lo que, como resultado de ello:

“sí se desacata una norma que manda, es decir una que contiene una prohibición genérica o implícita del estatuto contractual, o, lo que es lo mismo, una norma que imperativamente ordena, aunque no prohíbe expresamente, el contrato será absolutamente nulo por violar el régimen legal pero, la causal no será la enlistada en el No. 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sino una diferente según el caso”

Concluyendo que, para determinar si se está en presencia de esta causal, se debe confirmar que la desatención de los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la selección del contratista no se encuentra viciada por la intencionalidad de la omisión por parte del funcionario que dirige la actuación contractual, constituyendo su comportamiento sencillamente en la celebración del contrato contra expresa prohibición legal.

Ahora bien, en los asuntos en se celebre un contrato con expresa prohibición legal como es un ejemplo de ello, omitir los procesos y procedimientos establecidos por el legislador en la planeación o en la escogencia del operador o contratista sumado a un interés personal o a una extralimitación u omisión de las funciones por parte del funcionario que dirige el proceso, caso en el cual debe estar debidamente probada su intencionalidad, se está en presencia de un abuso o desviación de poder.

“Con otras palabras, aún en los casos en que se omiten los procedimientos de selección del contratista, para efectos de determinar cuál causal de nulidad absoluta se configura, si la 2ª o la 3ª del artículo 44 de la ley 80 de 1993, habrá que indagar si aparece algún asomo de prueba que indique la intencionalidad de la omisión, pues en este caso, por estar envuelta esta situación subjetiva, es el juez quien debe constatarla, calificarla y establecer las consecuencias, y por esta razón la administración no puede terminar unilateralmente el contrato argumentando que advierte ese hecho como causal de nulidad absoluta, pues si pudiera hacerlo estaría asumiendo una función jurisdiccional que no tiene, razones todas estas que explican el por qué en tal hipótesis se configura la causal 3ª y no 2ª.”

En esta línea, la nulidad absoluta del numeral 2º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, se configura cuando se celebre contra un expreso quebrantamiento al régimen de prohibiciones y que esa prohibición sea explícita, siendo necesario examinar en cada caso el contenido de la normativa y establecer la existencia de una prohibición legal de celebrar un contrato y no una consecuencia diferente.

2.5.2. La omisión de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva configura nulidad absoluta del contrato estatal por abuso o desviación de poder

En sentencia del dos (2) de mayo de 2016, exp. 19001-23-31-000-2002-01142-01 (37066), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo conoció la apelación entre el CONSORCIO GALERAS como actor y la EMPRESA LICORERA DE NARIÑO, cuyo objeto contractual era la promoción y venta de los productos Aguardiente Galeras y Anisado Nariño, en el departamento de Nariño.

En dicho análisis la sala llamo la atención de la responsabilidad que tienen los entes territoriales de someterse a los principios y reglas que le son propias:

“Un negocio jurídico es válido cuando se ajusta al ordenamiento y observa en su formación los requisitos previstos en la ley. Las causales de nulidad absoluta del contrato son taxativas y de interpretación restrictiva, razón por la cual respecto de ellas no cabe la aplicación por analogía, lo cual impone que se encuentren expresamente previstas por el Legislador. El artículo 44 de la Ley 80 de 1993, a más de las causales consagradas en el derecho civil, señala de manera expresa cinco causales que conllevan a la nulidad absoluta del contrato (...) En relación con la causal 3ª la jurisprudencia ha establecido de manera reiterada que cuando los funcionarios eluden los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos y deberes indicados por la ley, incurren en abuso o desviación de poder al apartarse de los fines que se buscan con la contratación, que no son otros que el interés público y el bienestar de la comunidad, circunstancias que a la luz del citado Estatuto Contractual, configura la causal de nulidad absoluta del contrato. Significa entonces que las modalidades de selección de contratistas no pueden ser utilizadas por la administración a su arbitrio, puesto que la ley le impone el deber de respetar los principios de transparencia, selección objetiva, economía, imparcialidad, publicidad y libre concurrencia, como orientadores de la actividad contractual y de esta manera garantizar que la selección se cumpla en condiciones de igualdad para quienes participen en el proceso, con miras a garantizar que la oferta escogida sea la más favorable para los intereses de la entidad”

Concluyendo de esta manera que la desatención de las modalidades de selección instituidas en la Ley 80 al ser normas de orden público y de obligatorio cumplimiento configura causal de nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación de poder, al apartarse de los fines que persigue la contratación, por lo que la selección del contratista no está subordinada al libre arbitrio de la administración, sino que debe ceñirse a los procedimientos establecidos por el legislador.

2.5.3. Nulidad absoluta por objeto ilícito

En sentencia del veinticuatro (24) de abril de 2013, exp 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en sede de recurso entre JAIRO OSPINA CANO (actor) y el AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, cuyo objeto era la construcción de un puente peatonal, reiterando que por medio de la contratación estatal el estado satisface el interés general el cual debe ceñirse a los principios de la función administrativa en especial el de economía y transparencia ya que de ello depende el cumplimiento del deber de planeación y selección objetiva:

“[e]l cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las

cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva pues tiene la obligación de escoger la propuesta más favorable y la escogencia de esta también depende en últimas, como ya se vio, de la observancia del principio de planeación.

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos ”

En esta ocasión tal y como lo ha venido sosteniendo la sala tercera del Consejo de Estado la no observancia de los deberes de planeación y selección objetiva como eficiencia de los principios de la contratación estatal en especial el de economía y transparencia genera un contrato con objeto ilícito al transgredir las normas imperativas que orientan los contratos estatales.

2.5.4. Indemnización de perjuicios y multas como consecuencia de la inobservancia de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva

El Consejo de Estado ha señalado en múltiples sentencias que en el caso de terminación del contrato por una conducta antijurídica (dolo o culpa) se deberá reparar los perjuicios causados a la parte que obro de buena fe, en concordancia con lo determinado en los artículos 26, 50 y 52 del estatuto contractual, por lo tanto, tanto los contratistas como la entidad responden por sus acciones u omisiones cuando quiera que con ellas se haya causado un perjuicio.

Sentencia Consejo de Estado en sentencia veintinueve (29) de agosto de 2007, expediente 850012331000030901 (15324) C.P. Rubén Pérez Romero:

“En el caso sub lite, se encuentra probado que por causas imputables a la Administración Departamental, la selección del contratista se adelantó con desconocimiento de los principios de transparencia, igualdad, publicidad, libre concurrencia, planeación y selección objetiva, toda vez que el procedimiento no se ciñó a los postulados de la Ley 80 de 1993, ni se cumplieron los requisitos previstos en el artículo 3º del Decreto Reglamentario 855 de 1994.

Amén de lo anterior, también está demostrado que el contratista prestó su concurso para pretermitir el procedimiento de selección objetiva, puesto que no otra lectura puede darse al hecho de haber presentado dos ofertas para la misma contratación: la primera por valor superior al presupuesto oficial y la segunda por un valor ajustado a la disponibilidad presupuestal; sin que, entre los documentos aportados al expediente, existiera alguno que justificara o sustentara esta segunda actuación, de la cual se infiere que todos los trámites irregulares adelantados para la selección del contratista, se agotaron de manera informal y secreta entre la Administración y el proponente único, quien a la postre resultó beneficiado con la adjudicación del contrato. Estos hechos, como se ha reiterado, vician de nulidad el contrato, por violación de normas de orden público y de obligatorio cumplimiento.

Como quiera que las irregularidades que dieron lugar al vicio de nulidad del contrato son el resultado del concurso de conductas ilícitas entre las partes contratante y contratista, no procede la indemnización de perjuicios en favor de alguna de ellas; en consecuencia, se denegará la pretensión formulada por el actor, encaminada a la obtención del pago de la utilidad o ganancia que le hubiere reportado la ejecución del contrato, sencillamente porque no existió un derecho legítimo, de ejecutarlo.”

A diferencia de la terminación unilateral de los contratos como cláusula excepcional (por disposición legal), las multas gozan de una naturaleza consensual producto de la autonomía de las partes, consideradas de forma previa por voluntad de las partes (por contrato).

Frente a ello, en sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado el catorce (14) de diciembre de 2000 Exp.1293, C.P. Luis Camilo Osorio Isaza, conceptuó:

“Dispone además el estatuto que se "pactarán 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 o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra" (art. 14.2).

El precepto descrito revela el doble carácter del que están investidas las entidades públicas en el ejercicio de las potestades estatales en asuntos contractuales:

las unas originadas en el poder administrativo, otorgadas por la ley a las autoridades (ex lege), como son las atribuciones de dirección, control, vigilancia, las de interpretación, modificación y terminación, incluyendo la modalidad de la caducidad con fundamento en las potestades de mando o punitiva,

las otras surgidas de las estipulaciones contractuales (ex contractus) emanadas de su condición de parte contratante, las cuales a pesar de tener origen en potestades otorgadas por la ley, suponen su integración al contenido contractual e incluye las garantías, multas y cláusulas penales pecuniarias.”

Por lo tanto, la imposición de multas obedecerá siempre y cuando está se haya pactado preliminarmente por las partes como expresión nítida de la libre autonomía, se encuentre pendiente la ejecución de las obligaciones contractuales a cargo del contratista y se garantice el debido proceso, por cuanto con ella se pretende la reclamación del cumplimiento contractual.

En sentencia del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, exp. (68001-23-15-000-1994-09826-01(28875) diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, señaló:

“La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa.”

2.5.5. Terminación unilateral del contrato como consecuencia de la inobservancia de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva

El artículo 17 del estatuto contractual establece cuatro eventos de terminación unilateral y anticipada de los contratos: (i) *Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga;* (ii) *<Aparte subrayado del numeral 2o. condicionalmente exequible> Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista;* (iii) *Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista;* (iv) *Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato. Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.*

Igualmente el inciso 2° de artículo 45 de la Ley 80, establece que en el caso de configurarse las siguientes causales de nulidad absoluta: (i) *cuando el contrato se celebre con personas incurso en alguna inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución o en la Ley;* (ii) *contra expresa prohibición Constitucional o Legal;* (iii) *cuando se declare la nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten;* el jefe o representante legal de la entidad deberá ordenar la terminación del contrato mediante acto administrativo motivado y ordenará la liquidación en el estado en el que se encuentre el mismo, constituyendo un imperativo legal a cargo de la administración.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia veintinueve (29) de agosto de 2007, expediente 850012331000030901 (15324) M.P. Rubén Pérez Romero:

“Como aspectos comunes a todas esas figuras se pueden señalar, entre otros, a) el hecho de que en todos esos casos es la ley la que consagra, de manera expresa, la facultad para que la entidad estatal contratante pueda realizar su declaración; b) cada una de esas figuras produce, en principio, el mismo efecto, consistente en poner fin al respectivo contrato estatal, como quiera que el objeto de todas ellas es, precisamente, el de dar por terminado el contrato estatal en cuestión; c) como corolario obligado de la característica anterior, se impone destacar que la terminación unilateral del contrato en cualquiera de sus modalidades, por razones de lógica elemental, sólo es posible aplicarla en relación con contratos vigentes, puesto que resulta ontológicamente imposible dar por terminado un contrato que ya hubiere finalizado con anterioridad; d) la declaratoria correspondiente, en cuanto debe ser adoptada por una entidad estatal en desarrollo de su actividad contractual, constituye un verdadero acto administrativo de naturaleza contractual; e) como obvia consecuencia de la nota anterior, cabe indicar que en todos esos casos el respectivo acto administrativo que pone fin a un contrato estatal de manera unilateral, será

pasible de control judicial en virtud de la acción de controversias contractuales, cuyo ejercicio deberá realizarse dentro del término de caducidad establecido en la ley; f) una vez ejecutoriada la decisión administrativa que dispone o determina la finalización unilateral del correspondiente contrato estatal, será necesario proceder a la liquidación del contrato estatal en cuestión.”

Así las cosas, la terminación unilateral del contrato obedece a la conservación del interés público orientado a que la contratación pública se realice de forma objetiva, transparente, y responsable, asegurando eficiencia en la actividad contractual, constituyendo una medida de prevención que busca la consecución de los fines del Estado. Es por ello, que la actividad contractual estatal debe estar encaminada hacia los principios como finalidad en si misma.

“Hay que aclarar que la terminación unilateral por advertirse causal de nulidad no es una potestad excepcional aunque sí es un imperativo legal, luego si lo que ocurre en un determinado asunto es que en un contrato del Estado se configura la causal de nulidad absoluta prevista en el No. 2 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, esto es, que el contrato se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal por no haberse adelantado el procedimiento de selección previsto en la Ley en los términos del No. 8 del artículo 24 de dicho Estatuto, es evidente que en ésta hipótesis la administración sí se encuentra facultada para ordenar la terminación unilateral del contrato mediante acto administrativo.”
(Sentencia 50.045 de 2007, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa)

2.5.6. Responsabilidad penal, civil y disciplinaria consecuencia de la inobservancia de los principios de Economía, Transparencia, Responsabilidad y Selección Objetiva

Los contratistas como los servidores que orienta la contratación estatal responderán penal y civil por sus acciones u omisiones en la acción contractual, encontrándose reservada las sanciones disciplinarias solo para estos últimos. (art. 51 y 52 de la ley 80)

Frente a la Responsabilidad civil el Consejo de Estado ha señalado que “[s]i un servidor público, con un acto suyo doloso o gravemente culposo, que perjudica a un particular, ocasiona una condena al Estado, incurre para con éste en responsabilidad civil, que debe ser judicialmente declarada.” (Sentencia del 26 de julio de 2001, exp. 6620 -MP. Camilo Arciniegas Andrade), por lo tanto, estará sometido al pago de indemnizaciones en la forma y la cuantía que la autoridad competente determine. Igual sanción se encuentra el contratista que sea declarado responsable civilmente, “El incumplimiento, entendido como la inejecución por parte del deudor de las prestaciones a su cargo por causas que le son imputables a él, puede dar lugar al deber de indemnizar perjuicios si es que esa inejecución le ha causado un daño al acreedor.”(Sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 25131 -MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

Ahora bien, en cuanto a la responsabilidad Penal en la contratación estatal, en fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación, exp. (25989) M.P. Javier Zapata Ortiz, afirmó:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Desde luego, a partir de la referida norma constitucional se desarrolló la Ley 80 de 1993, (Estatuto General de la

Contratación de la Administración Pública), el cual dispuso las reglas y principios como los parámetros jurídicos en los que se debía mover el servidor público cuando se proponía celebrar contratos, convenios para una adecuada ejecución del presupuesto de las entidades estatales; por esta potísima razón los postulados que guían la función pública, generan una certidumbre, confianza, rectitud, probidad, integridad y ecuanimidad que, en esencia, deben cristalizar la conducta inquebrantable del funcionario en el ejercicio del cargo”

Es por ello, que con ocasión de los principios contractuales la Ley 599 de 2000 -Código Penal- modificada por la Ley 1474 de 2011 estableció en el capítulo cuarto las conductas penales en las que puede incurrir el servidor público por la celebración indebida de contratos. Condenando todas aquellas conductas lesivas que estén en contravía del interés general y la legalidad contractual, exigiendo siempre un actuar bajo los principios de la función administrativa.

Finalmente, la responsabilidad disciplinaria es el resultado del incumplimiento de los deberes que tiene el funcionario que orienta la actividad contractual a su cargo, ya sea esta por abuso o extralimitación de sus deberes o prohibiciones, instituyéndose como una herramienta que permite garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y el consecuente derecho de los administrados al correcto funcionamiento de la administración pública, al respecto señaló la Corte Constitucional “(i) el poder disciplinario, es decir, la facultad que hace parte del poder sancionador del Estado, en virtud de la cual aquél está legitimado para tipificar las faltas disciplinarias en que pueden incurrir los servidores públicos y los particulares que cumplen funciones públicas y las sanciones correspondientes y (ii) el derecho disciplinario, en sentido positivo, comprende el conjunto de normas a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario, mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan” (Sentencia C-721/15 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

3. Instrumento

El presente documento está basado en la necesidad que tienen los NNAJ, que asisten a las instituciones de educación públicas del país, de contar con un instrumento de medición que sea utilizado por las entidades territoriales distritos y municipios, en el desarrollo y ejecución de la política social (PAE), con el fin de que los procesos de selección cumplan con los principios de la contratación estatal de economía, transparencia y responsabilidad y en especial el principio – regla de selección objetiva. De tal suerte, se hace necesario revisar a través de la medición que el objetivo del PAE sea alcanzado, puesto que de acuerdo con los órganos de control existe un incumplimiento sistemático de los requisitos legales en la escogencia del operador-contratista, lo que tiene incidencia en la materialización de los principios de la contratación estatal.

En específico, en los procesos de contratación suelen descuidarse los principios (Quintero & Mutis, 1995) de economía, transparencia y responsabilidad y, en especial la selección objetiva, puesto que usualmente, no dan cumplimiento a las etapas de planeación, contratación, y ejecución

(CGR, 2019). Sucesos que colocan en riesgo los recursos públicos y no aseguran la prestación del servicio de alimentación escolar (Téllez, 2018), como resultado del incumplimiento “*de los lineamientos técnico-administrativos del PAE, incumplimiento de las obligaciones del operador, no tener conformado el equipo de PAE en los municipios, no inclusión de la lista de bienes, obras y servicios del PAE en el Plan Anual de Adquisiciones, entre otras.*” (Conpes 3883. p 33, 2017).

Desde hace unos años, existen guías y lineamientos genéricos para formular proyectos de PAE⁷. Sin embargo, no se ha elaborado una forma práctica de evaluar las consecuencias del incumplimiento de los principios contractuales.

Como se ha venido señalando en el documento, el objetivo del PAE es suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso con permanencia en la jornada académica de los NNAJ registrados en la matrícula oficial, fomentando hábitos alimentarios saludables de acuerdo con lo señalado en el decreto 1075 de 2015 art. 2.3.10.4.6. Para alcanzar el objetivo propuesto, el ordenamiento jurídico ofrece mecanismos que se mezclan y se entrelazan de manera conveniente permitiendo el éxito de la estrategia estatal, como es el estatuto contractual y sus normas reglamentarias, que establece varios mecanismos para la selección del contratista-operador del PAE, y dispuso la obligación del cumplimiento de los principios de economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva, para el correcto funcionamiento de la función pública, protección del patrimonio público y del interés general.

Por lo anterior, resulta necesario identificar la forma de selección de la muestra con la finalidad de medir el impacto del incumplimiento de los principios de la contratación estatal en la planeación, contratación y ejecución de la política pública PAE. En tal sentido, dispondremos del método de medición probabilístico, para extraer su tamaño el tipo utilizado fue muestra probabilística estratificada. (Sampieri, Fernández & Baptista, 2006f).

La Real Academia Española RAE determina como riesgo la “*Contingencia o proximidad de un daño*”, por lo tanto, el análisis determinará el nivel de riesgo teniendo como factores las etapas de cumplimiento del objetivo del PAE, a través de un muestreo aleatorio simple (MAS).

El universo seleccionado correspondió a los procesos adelantados por la PGN ante las denuncias y hallazgos en los años 2017, 2018 y 2019 entorno al programa PAE. La recolección de datos y estudio del instrumento de medición fue realizada con la autorización de la PGN quien entregó base de datos por medio de correo electrónico donde consta número de radicación (IUS), número de caso (IUC), estado de caso, dependencia titular, municipio, departamento, fecha y descripción de la solicitud.

⁷ Resolución 018858 de 2018 y 29452 de 2017; https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357562_recurso_1.pdf

Tabla 1

Variables

Definición de la variables y nivel de medición

Variable	Descripción
Etapas para el Cumplimiento del Objetivo del PAE	
Planeación del PAE	Definición de los aspectos relacionados con el diagnostico situacional de los municipios, análisis de información, conceptos higiénico sanitario y selección de las instituciones educativas, así como el complemento a suministrar y su modalidad.
Focalización de Titulares de Derecho	Focalización y listado de los NNAJ beneficiarios del complemento alimenticio por parte del Comité de Alimentación Escolar
Contratación del operador	Adelantamiento de los procesos contractuales conforme a las modalidades y procedimientos establecidos por las normas de contratación pública para garantizar el cumplimiento del suministro desde el primer día del calendario escolar
Ejecución del PAE	Es el alistamiento del complemento alimenticio y la operación del programa por parte del operador

Fuente: Elaboración propia

Entre los años 2017 a 2019, la PGN reportó el adelantamiento de 396 procesos misionales, en 31 departamentos del país, de los cuales 237 se encontraban activos y 159 inactivos a 2019.

Tabla 2

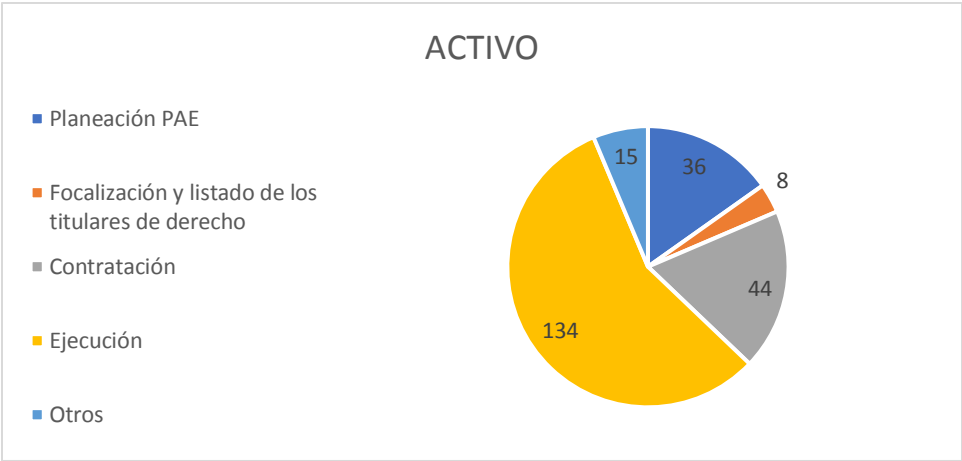
Descripción de los factores con sus respectivos ítems

Etapas para el Cumplimiento del Objetivo del PAE	ACTIVO	% Interno	INACTIVO	% Interno	Total general	% Interno
Planeación PAE	36	15,2%	40	25,2%	76	19,2%
Focalización y listado de los titulares de derecho	8	3,4%	1	0,6%	9	2,3%
Contratación	44	18,6%	23	14,5%	67	16,9%
Ejecución	134	56,5%	90	56,6%	224	56,6%
Otros	15	6,3%	5	3,1%	20	5,1%
Total general	237	100,0%	159	100,0%	396	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Sobre la muestra como universo de los procesos misionales de la PGR por denuncias y/o hallazgos se puede observar que de los 4 ítems que conforman las etapas, se halló que la etapa (Ejecución) por el incumplimiento relacionado a las fases de alistamiento de la operación por parte del operador, características de calidad de los alimentos, empaque y embalaje y entrega de complementos alimentarios a los titulares del derecho, obtuvo -224- correspondiente al 56,6%. Seguida de la etapa (Planeación del PAE) por fallas o incumplimiento en la planeación, obtención de recursos, diagnóstico situacional del municipio, selección de las instituciones educativas y del tipo de complemento alimentario a suministrar con -76- representando un 19,2%. Continuando en tercera posición la etapa (Contratación) por irregularidades en la modalidad de selección e incumplimiento del programa desde el primer día del año escolar con -67- siendo el 16,9% del total de la varianza.

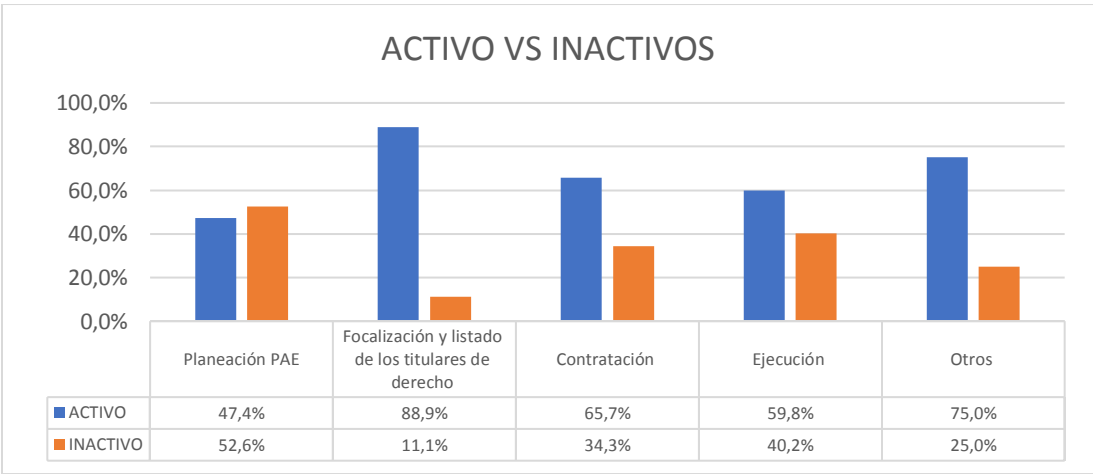
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, se puede observar en el Gráfico 1 que, los procesos misionales activos revelaron que sigue siendo el de mayor peso (Ejecución) correspondiente al 56.5% de la varianza con el mayor número de procesos activos. Como segundo factor el componente (Contratación) con un 18,6%. Seguido de la etapa (Planeación del PAE) con un 15,2%.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia

Lo que lleva a concluir que, la validez obtenida en cada una de las etapas del proceso contractual del PAE versus las investigaciones misionales adelantadas por la PGR en atención a las irregularidades en la (Planeación del PAE) son mayormente archivados o inactivados con un 52,6%, por lo que se puede inferir que, permanecen activos con un alto porcentaje dentro del universo los procesos adelantados en la categoría de (Ejecución) con un 59,8%; seguido de (Focalización y listado de los titulares de derecho) con ocasión a las fallas o inconsistencias de datos en el SIMAT con un 88,9% y (Contratación) por irregularidades en la selección en la modalidad y demoras en el inicio de la operación del programa con un 65,7% (Ver gráfico 2)

Principios que Impactan, Consecuencias Jurídicas y Riesgo en las Etapas para el Cumplimiento del Objetivo del PAE

Por último, se presenta las siguientes tablas donde se estableció las clasificaciones interpretativas para cada una de las etapas.

Tabla 3

Planeación del PAE desde las ET

Priorización de las instituciones Educativas

Etapas	Principios que impacta	Consecuencia del incumplimiento	Riesgo
Planeación PAE	Principio de Transparencia	(i) Nulidad del contrato estatal o;	Medio 15,2%
Diagnóstico situacional del municipio	Principio de Economía	(ii) Configuración de una causal de responsabilidad que genera como resultado la obligación de indemnizar perjuicios (penal, civil y disciplinariamente)	Con 36 procesos activos a 2019
Selección de las instituciones educativas	Principio de Responsabilidad		PGN
Selección del tipo de complemento alimentario a suministrar			

Fuente: Elaboración propia

La planeación del contrato PAE recae principalmente de las ETC y ET no C, al estar en cabeza suya la implementación del programa. Por lo tanto, sí con ocasión a la ausencia de planeación origina que el objeto contractual no puede ser ejecutado, que su cumplimiento dependa de terceros por concurrir circunstancia indefinidas o inciertas, que el programa no pueda ser ejecutado en los tiempos, cronogramas y horarios establecidos, se estaría en presencia de causales de nulidad.

En contraposición en los demás casos las ETC y ET no C, al no dar cumplimiento a la planeación del PAE responderán por la mengua en los recursos públicos como consecuencia de aquellos hechos u omisiones antijurídicas que le sean atribuibles, al igual que responderán penal, civil y disciplinariamente por aquellas acciones u omisiones en su actuar.

Tabla 4*Focalización de Titulares de Derecho*

Etapas	Principio (s) que Impacta	Consecuencia del incumplimiento	Riesgo
Focalización y listado de los titulares de derecho	Principio de Responsabilidad Principio de Transparencia	(i) Configuración de una causal de responsabilidad que genera como resultado la obligación de indemnizar perjuicios (penal, civil y disciplinariamente)	Bajo 3,4% Con 8 proceso activos a 2019 PGN

Fuente: Elaboración propia

La focalización y establecimiento de los listados de los NNAJ que deben ser asociados en el SIMAT como responsabilidad legal recae en los siguientes actores: ETC, ET no C, rectores, coordinadores, directivos docentes, docentes. Su incumplimiento ocasiona que la garantía en la atención no llegue al 100% de la población escolar, originando que no se cumpla con uno de los objetivos comunes entre los países de América Latina (Giraldo, 2018) que es, que la población vulnerable sea atendida, por tal razón, resulta significativo que las ETC y ET no C, rectores y demás personal de las instituciones educativas realicen una correcta focalización de la población estudiantil que debe ser resguardada, por lo que su inobservancia debe ser reprochable y repararse integralmente, dada la trasgresión de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, por el incumplimiento en el desempeño de sus funciones.

Tabla 5*Contratación*

Etapas	Principios que Impacta	Consecuencia del incumplimiento	Riesgo
Modalidad de selección y Garantía del suministro del complemento alimentario desde el primer día del calendario escolar	Principio de Transparencia Principio de Economía Principio de Responsabilidad Selección objetiva	i) Nulidad del contrato estatal o; (ii) Terminación unilateral del contrato o; (iii) Configuración de una causal de responsabilidad que genera como resultado la obligación de indemnizar perjuicios (penal, civil y disciplinariamente)	Medio 18,6% Con 44 proceso activos a 2019 PGN

Fuente: Elaboración propia

La etapa de contratación tiene como titulares los siguientes actores: ETC, ET no C, operador e interventores. Frente ETC, ET no C como orientadores del proceso contractual del programa, responderán patrimonialmente por aquellos daños antijurídicos que causen por el no cumplimiento de sus funciones o por aquellas acciones u omisiones que afecte tanto a terceros como al operador. Así mismo, dicho incumplimiento acarreará la nulidad del contrato en los casos expresamente señalados en la constitución y la ley como sanción a la trasgresión del interés superior con el fin de salvaguardar a los afectados como son los NNAJ. Ejemplo de ello, es en los casos que exista un uso inapropiado de

los recursos públicos al haberse celebrado el contrato con el fin de favorecer al operador, causal esta última que constituye desviación o abuso de poder.

En aquellos casos posteriores al perfeccionamiento del contrato en que el operador se encuentre inmerso en incapacidad absoluta de cumplir con las obligaciones, las ETC, ET no C podrán declarar la terminación unilateral del mismo con el fin de evitar perjuicios como es que los NNAJ se queden sin el complemento alimenticio.

Tabla 6

Ejecución

Etapas	Principios que Impacta	Consecuencia del incumplimiento	Riesgo
Alistamiento de la operación por parte del operador	Principio de Economía	(i) Nulidad del contrato estatal (Amaya C. F., 2016) en los casos expresamente señalados por la ley y la constitución.	Alto 56,6%. Con 134 procesos activos a 2019 PGN
Características de calidad de los alimentos	Principio de Responsabilidad	(ii) Declaración de Caducidad del Contrato	
Empaque y embalaje		(iii) Multas	
Entrega de complementos alimentarios a los titulares del derecho	Selección objetiva	(iv) Cumplimiento de la obligación	
		(v) Declaración de incumplimiento	
		(vi) Terminación del contrato	
		(vii) Indemnización de perjuicios	
		(viii) Responsabilidad contractual penal y civil)	

Fuente: Elaboración propia

En esta etapa el actor que se destaca es el operador. Por lo tanto, la imposibilidad de cumplir por parte de él con la obligación contractual ocasionando que el incumplimiento afecte de forma grave la ejecución, o que su cumplimiento sea parcial, defectuoso o tardío, o que no satisfaga los estándares señalados en el contrato y que sean atribuibles a él, tiene el deber de indemnizar.

Las ET en la ejecución del contrato y antes de la expiración del plazo de ejecución, previo al cumplimiento de los requisitos tiene la facultad como poder exorbitante declarar la caducidad del contrato. Igualmente, podrá declarar el incumplimiento e imponer sanciones posteriores al plazo de ejecución contractual pero antes de la liquidación e inclusive lo podrá realizar en el acta de liquidación. Debiendo en todo momento garantizar el debido proceso y el derecho de defensa al operador.

Por parte de las ETC y ET no C, responderán por aquel incumplimiento tardío en sus obligaciones como es el retraso en el pago.

4. Conclusiones

En el presente trabajo se efectuó un análisis del impacto de los principios de la contratación estatal de economía, transparencia, responsabilidad y selección objetiva en la planeación, implementación y ejecución del PAE, llegando a la conclusión que al tener Colombia un alto grado de inequidad en cuanto a oportunidades educativas, uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado para ser efectivos los derechos, las garantías y satisfacción de las necesidades alimentarias de los niños, las niñas y los jóvenes del sistema educativo oficial, quienes cuenta con especial protección constitucional es, “*la celebración y ejecución de los contratos públicos*” con sujeción a estos principios.

Fue descrito de forma puntual como la inobservancia de los principios de la contratación estatal en el PAE, nos sitúa en la desatención por parte de las ETC y ET no C al cumplimiento de sus funciones por la inejecución de las prestaciones a su cargo, comprometiendo el cumplimiento de los fines del Estado, como es, la consecución del bien común de los derechos de los NNAJ que acceden a la educación pública.

Igualmente, este documento da cuenta al problema jurídico planteado, confirmando que en cada una de las etapas del proceso contractual (planeación, contratación y ejecución), se presentan conductas infractoras de la ley contractual, escenario que configura un reproche jurídico para quienes orientan y ejecutan el Programa. Correspondiéndole a los primeros resarcir el deber vulnerado por aquellos daños que sufra el operador, así como, reparar a los titulares del derecho mediante la responsabilidad civil, penal y disciplinaria como fundamento de la búsqueda en la protección efectiva de sus derechos; y quienes lo ejecutan responderán patrimonialmente ante el Estado por el incumplimiento grave o la no satisfacción de la prestación convenida.

Por ello, la facultad de descentralización otorgada a los ETC y ET no C aun cuando limitada, para el cumplimiento de la función administrativa (Sentencia C-640 de 2002) en servicio del intereses general de la población infantil y juvenil que accede al servicio educativo público, debe implicar el ejercicio de las competencias por mandato constitucional de administrar recursos art. 287 C.P., instrumento que le permite dada a la cercanía con la comunidad de identificar a primera mano las necesidades en su jurisdicción focalizando los titulares de derecho de la estrategia estatal PAE y, en consecuencia, dar respuesta de forma eficaz a las problemáticas en distintas áreas como: educación, asistencia sanitaria, salud, bienestar social, nutrición entre otros a través de procesos de selección, adecuados, eficientes y efectivos.

Pese a la labor ejercida por la CGR y PGN, ha sido reiterativo por parte de las ETC y ET no C la desatención de la etapa de planeación lo que repercute en que el complemento alimentario no sea suministrado desde el primer día del año escolar, por ello, es necesario insistir en la importancia del respeto de los principios materializando así el principio de anualidad con el propósito de evitar

que más de la mitad de los niños del país queden sin acceso a la política pública en los primeros meses del año.

Al garantizar que las ETC y ET no C cumplan las etapas para la observancia del objetivo del PAE de la mano de los principios contractuales, evita que sean permeadas por la corrupción. Por ello, el interés de medir el riesgo al que se enfrenta el programa se comprueba que el fenómeno de corrupción es percibido con una mayor incidencia en los incumplimientos en la etapa de ejecución contractual, vulnerando en gran medida los principios de economía, responsabilidad y selección objetiva, lo que ha conllevado a que en la mayoría de los casos el operador no cuente con la experiencia y experticia para ejecutar este contrato de gran envergadura que como se ha observado en el documento sea colocado en riesgo biológico a una parte de la población estudiantil.

5. Bibliografía

- Alderman, H; Behrman, J., Lavy, V.; & Menon, R. (2001). Child Nutrition, Child Health, and School Enrollment: A Longitudinal Analysis. *The Journal of Human Resources*, 36(1), 185-205 doi:10.2307/3069675.
- Arango Quintero, J. C. (2005). Desigualdad y exclusión en Colombia (1990-2000). Los problemas nutricionales. IEP-UDEA, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia, 38.
- Arguello, O. (1995). Desarrollo Económico, Políticas Sociales y Población. [CEPAL]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12935/NP53-01_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Arias, T. C. (2018). La corrupción en los Programas de Alimentación Escolar PAE, factor determinante para el desarrollo educativo del Municipio de Ibagué. [Tesis de Especialización, Universidad Abierta y a Distancia, UNAD] <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/21375>
- Batet Jiménez, P. (2011). Las cláusulas sociales en la contratación pública. Noticias jurídicas. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4681-las-clausulas-sociales-en-la-contratacion-publica/>
- Becerra Peña, D.L. (2017). La eficiencia en la gestión de los recursos del sector público: una reflexión multidisciplinar. [Revista de Economía Crítica, nº23, primer semestre 2017, ISSN 2013-5254]. pp. 96-110
- Bermúdez Bueno, W.; & Morales Manzur, J.C. (2012). Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991. *Cuestiones públicas* Vol.28 No 48. pp 51-77.
- Bonet Morón, J., Pérez Valbuena, G. J. & Montero Mestre J. L.
- Caldera Delgado, H. (1991). Función de gobierno y función administrativa. *Revista de Derecho Público*. (49), 205-215. <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43558/45579>
- Cazau P. (2006). Investigación Exploratoria, descriptiva, correlacional y explicativa. En Cazau Pablo, Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales. (pp. 25-32) <http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS.pdf>
- Chaves Villada, J. E. (2010). La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de subasta inversa. *Universitas*. N° 120: 125-140, <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n120/n120a06.pdf>.
- CM& la noticia. (30 de mayo de 2019) Contraloría ha recibido 1800 denuncias por malos manejos en el PAE [Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=StmumEnbj6I>
- Conpes 3883. (2017). Adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del Decreto 028 de 2008. Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Vivienda,

- Ciudad y Territorio Departamento Nacional de Planeación.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3883.pdf>
- Contraloría delegada para la Participación Ciudadana. (2019). DIAGNÓSTICO PERCEPTIVO SOBRE EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR “PAE”.
<https://www.contraloria.gov.co/documents/487635/1627554/Diagnostico+perceptivo+al+PAE+2019.pdf/6aa0e9f4-1103-4846-b3c7-dd34c01b4a30?version=1.0>
- Contraloría General de la República. (2019). Boletines de Prensa - Primer Semestre 2019. Comunicado de Prensa 062 y 165. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2019/boletines-de-prensa-primer-semester-2019>.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2019). Así se mueve la corrupción radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Transparencia Colombia.
<https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>
- Corredor Caicedo, O. (2018). El PAE y la Inasistencia Escolar: el Rol del Tipo de Contratación y la Capacidad Institucional del Municipio. [Tesis Maestría, Universidad Rosario].
<http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18657>
- Cotte Poveda, A & Cotrino Sosa, J. A. (2006). Crecimiento económico y distribución del ingreso en Colombia: evidencia sobre el capital humano y el nivel de educación. Pontificia Universidad Javeriana Cuadernos de Administración. 19, (32), pp. 337-356. <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v19n32/v19n32a14.pdf>
- Delpiazzo, C. E. (2015). Despliegue del principio de responsabilidad en el estado constitucional de derecho. Revista de Derecho Público. 24(47), 27-48.
<http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/47/archivos/DelPiazzo47.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal por sexo, OEI - Ediciones - Revista Iberoamericana de Educación - Número 23
www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/royecciones-de-poblacion
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2019). Pobreza y desigualdad pobreza multidimensional en Colombia 2019. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). [DNP]. Visión Colombia 2019.
<https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>
- Enríquez Rubio, E. (2002). Administración de recursos materiales en el sector público. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14452.pdf>
- Fernández Steinko, A. (2005). Democracia económica y legitimidad política. Lan Harremanak/12.
<file:///C:/Users/Vaio%20User/Downloads/Dialnet-DemocraciaEconomicaYLegitimidadPolitica-1249368.pdf>
- Flamand, L. (2016). Los efectos de la capacidad gubernamental sobre la transparencia del gasto federalizado en los gobiernos estatales (2010-2012). El colegio de México. Ciudad de México, México.
- Flórez Castilla, L. M. (2018). La corrupción y la contratación directa : falencias regulatorias en algunos contratos y convenios estatales celebrados en forma directa y su relación con prácticas corruptas - el papel del Derecho en la prevención y tratamiento del fenómeno de la corrupción. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/40544>
- García Macho. R (2010) Derecho Administrativo de la Información y Administración Transparente.pp8
<https://www.marcialpons.es/media/pdf/100885253.pdf>
- Giraldo Calderon, P. E. (2018). Alimentación escolar y compras públicas en perspectiva comparada: un análisis Colombia-Brasil. [Tesis Maestría, Universidad federal Do Rio Grande Do Sul].
<http://hdl.handle.net/10183/178579>
- Granados, J. R. (2018). El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local. pp 87. [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid-España] <https://eprints.ucm.es/49535/1/T40375.pdf>

- Izquierdo Peris, J. & González Virgidano R. (2015). Auditoría y gestión de los fondos públicos. Auditoría Pública n° 65, 31-40. <https://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Pag%2031-40%20%20n%C2%BA%2065.pdf>
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [UNESCO]. (2019). Educación para la Salud y el Bienestar. <https://es.unesco.org/themes/educacion-salud-y-bienestar>
- López Daza, G. A.; Torres P, K.; & Gómez García, C. F. (2017). La alimentación escolar en las instituciones educativas públicas de Colombia. Análisis normativo y de la política pública alimentaria. Prolegómenos Derechos y Valores, 20(40), 97-112. <https://doi.org/10.18359/prole.3043>
<http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v20n40/v20n40a07.pdf>
- López Pedraza, H. A.; & Yara Delgado, S. J. (2011). Responsabilidad de los servidores públicos en el desarrollo de los servidores públicos en el desarrollo. [Tesis Derecho Sancionatorio Universidad Militar]. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/3563/LopezPedrazaHelberthAntonio2011.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Maldonado Gómez, Tomás. (2010). La noción de servicio público a partir de la concepción del Estado Social de Derecho. Actualidad Jurídica. <https://www.uninorte.edu.co/documents/4368250/0/La+noci%C3%B3n+servicio+publico+concepci%C3%B3n+Estado+Social+de+derecho/2456ba68-9191-4662-885f-c4c1dda75ac4?version=1.1>. pp. 61.
- Manuel, E. (2013). Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar la Efectividad del Programa de Alimentación Escolar. Presidente Ejecutivo de la Red de Alimentación Escolar para América Latina. pp.13.
- Maraniello, P. (2014). Los derechos humanos y la responsabilidad del Estado. Criterio Jurídico, 127-148
<file:///C:/Users/magaly/Downloads/1024-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2684-2-10-20140911.pdf>.
- Marchesi, A. (2000). ¿Equidad en la Educación? OEI - Ediciones - Revista Iberoamericana de Educación - Número 23
- Miranda Medina, M. J. (2015). La selección objetiva en la contratación pública colombiana entre el principio y la regla. [Tesis Magíster, Universidad Santo Tomás] <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1824/Mirandamilton2015.pdf?sequence=1>
- Misión de Sabios Colombia. (2019). Colombia hacia una sociedad de conocimiento. pp 34. https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/191205_informe_mision_de_sabios_2019_vpreliminar_1.pdf
- Moreira, A. (1968). Los Fines del Estado. Revista de estudios políticos No 161. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2082703>.
- Morón Urbina, J. C. (2006). Los principios inspiradores de la contratación administrativa y sus aplicaciones prácticas. TEMIS 52 Revista de Derecho, pp 198. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8831/9228>
- Muñoz Ocaña, Y. (2013). Análisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo para la Cobertura de las necesidades Sociales Básicas. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 110-118. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=68189>
<file:///C:/Users/magaly/Downloads/2014000000919.pdf>
- Noguera Alcalá, H. (2003). Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia. [Ius et Praxis vol.9 no.1 Talca 2003]. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122003000100020&lng=en&nrm=iso&tlng=en
- Observación General Número 12. (1999). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. adoptada en 1999, interpreta y clarifica el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. D.O. 32682. 31 de diciembre de 1968. https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13
- Observación General Número 13. (1999). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. adoptada en 1999, interpreta y clarifica el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. D.O. 32682. 31 de diciembre de 1968. https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13

dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN13

- OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre la integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. file:///C:/Users/magaly/Downloads/Estudios%20de%20la%20OCDE%20sobre%20Gobernanza%20P%C3%BAblica%20-%20Estudio%20de%20la%20OCDE%20sobre%20integridad%20en%20Colombia%20-%20Invirtiendo%20en%20Integridad%20P%C3%BAblica%20para%20afianzar%20la%20paz%20y%20el%20desarrollo%20-%202017%20(2).pdf
- OCDE. (2019). Estudios Económicos de la OCDE Colombia OECD Economic Surveys: Colombia© OECD 2019, octubre. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>.
- Organización de la Sociedad Civil. (2018). [OSC]. La niñez no da espera. https://jerezsandoval.com/wp-content/uploads/2015/03/Nin%CC%83ezYA_Libro_pa%CC%81ginas-sencillas_26-02-18.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. [2004]. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <http://www.fao.org/3/y5650s/y5650s00.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. [2004]. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. <http://www.fao.org/3/y5650s/y5650s00.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Organización Panamericana de la Salud [OPS], Programa Mundial de Alimentos [WFP], Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (2019). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Hacia entornos alimentarios más saludables que hagan frente a todas las formas de malnutrición. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/ca6979es/ca6979es.pdf>
- [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). Estudios Económicos de la OCDE Colombia OECD Economic Surveys: Colombia© OECD 2019, octubre. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish>.
- [Organizaciones de las Naciones Unidas [ONU]. (1989). Asamblea General, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 noviembre 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577. Refworld. <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- [Organizaciones de las Naciones Unidas [ONU]. (1999). Consejo Económico y Social. Naciones Unidas E/C.12/1999/5 Observación general No. 12 de 1999. Acnur. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>.
- Organizaciones de las Naciones Unidas [ONU]. (1989). Asamblea General, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 noviembre 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577. Refworld. <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>
- Ortega Valencia, P., Hurtado, L. J. & González, J. M.. (2018). Lineamientos de política educativa: entre la diferencia y la desigualdad. Educación y Ciudad, 138. <https://revistas.idep.edu.co/index.php/educacion-y-ciudad/article/view/1881>
- Pacey, A.; Payne, P. (1985). Agricultural development and nutrition. London: Hutchinson-FAO, 114. [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=4h0dujTCtfAC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Pacey,+A.%3B+Payne,+P.+\(1985\).&ots=r2b7vnSF5j&sig=X7oLAxtEgINWUMzLZCUj8eHtPPc#v=onepage&q=Pacey%2C%20A.%3B%20Payne%2C%20P.%20\(1985\).&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=4h0dujTCtfAC&oi=fnd&pg=PA9&dq=Pacey,+A.%3B+Payne,+P.+(1985).&ots=r2b7vnSF5j&sig=X7oLAxtEgINWUMzLZCUj8eHtPPc#v=onepage&q=Pacey%2C%20A.%3B%20Payne%2C%20P.%20(1985).&f=false)
- Parejo Alfonso, L.J. (1995). Administración y Función Pública. Documentación Administrativa / n.º 243. Madrid, España. pp 67-88.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2010-2014). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Plazas, C. (07 de 07 de 2019). Vanguardia. Obtenido de Impunidad en el PAE: <https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/cristina-plazas/impunidad-en-el-pae-NY1155834>

- (PNUD), P. d. (2010). Índice de pobreza multidimensional. de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración con la OPHI1 (Oxford Poverty & Human Development Initiative, Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford). [https://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2010/11/04/undp-launches-2010-human-development-report-analysing-long-term-development-trends.html#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20\(IPM\)&text=Se%20calcula%20que%20alrededor%20de,25%20al%20d%C3%ADa%20o%20menos.](https://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2010/11/04/undp-launches-2010-human-development-report-analysing-long-term-development-trends.html#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20(IPM)&text=Se%20calcula%20que%20alrededor%20de,25%20al%20d%C3%ADa%20o%20menos.)
- Quintero, A., & Mutis, A. (1995). Los contratos del Estado en la Ley 80 de 1993. Bogotá, Colombia: Temis.
- (2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. Banco de la República -Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), No 267. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9187>
- Ramírez Ardila, M. J. (2016). Responsabilidad social empresarial una herramienta para el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar de niños de escasos recursos del gobierno nacional. [Tesis pregrado, Universidad Militar Nueva Granada] <http://hdl.handle.net/10654/15720>
- Ramírez Plazas, J. (2008). Planeación, Presupuesto y Contratación Municipal. Bogotá, Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Rodríguez Gómez, S. E. (2017). Análisis de la normatividad colombiana en materia contractual frente a la lucha contra la corrupción. [Tesis Magíster, Universidad del Rosario] <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13244>
- Rodríguez, L. (2008). El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Colombia. REVISTA DE DIREITO A & C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, año 8, n. 31. Pp 124-139.
- Roemer, J.E.; & Trannoy, A. (2013). Equality of opportunity. pp 94. <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d19/d1921.pdf>
- Rojas Soriano, R. (2005). El proceso de la investigación científica. (4a ed.). México: Trilla. <content/themes/raulrojasoriano/assets/libros/proceso-investigacion-cientifica-5-7-27-03-2014.pdf>
- Santofimio Gamboa, J. O. (2004). Tratado de Derecho Administrativo, Contratación. Bogotá, Colombia. Ed. Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2008). Fundamentos constitucionales del derecho administrativo colombiano. Administrativo & Constitucional, A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. 8(31), 208-253. <http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/342/113>
- Semana.com. (13 de 05 de 2019). Aún no es claro si la intoxicación de 40 niños en Santander sería por ingerir alimentos del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/aun-no-es-claro-si-la-intoxicacion-de-40-ninos-en-santander-seria-por-ingerir-alimentos-del-pae/614170>
- Semana.com. (17 de 04 de 2019). El controvertido beneficio que recibió "el zar" del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/el-zar-de-la-alimentacion-escolar-en-el-caribe-recibe-beneficios-judiciales/609736>
- Semana.com. (23 de 01 de 2019). Así se habrían cartelizado las empresas en licitaciones del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/educacion/articulo/como-va-la-investigacion-a-empresas-por-licitaciones-del-pae/598950>
- Semana.com. (23 de 01 de 2019). Seis alcaldías y un departamento, investigados por demoras en inicio del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pae-seis-alcaldias-y-un-departamento-seran-investigados-por-demoras/598891>
- Semana.com. (26 de 03 de 2019). 10 gobernadores, a responder por presuntas demoras en la prestación del PAE. Obtenido de Semana: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/606908>
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad (Development as freedom). Gaceta Ecológica. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>
- Sierra Lafaurie, M.C. (2015). La aplicación del principio de transparencia en los procesos de selección en la contratación estatal colombiana a través del Secop. [Tesis Maestría, Universidad Rosario] <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12531>
- TeleSUR tv. (01 de abril de 2016) Indignación por niños que posan con un mismo plato de comida en Aguachica [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=pYEoLsnBLw4&t=5s>

- Téllez Beltrán, S.P. (2018). Informe sobre seguimiento al programa de alimentación escolar –PAE- durante el año 2017. Procuraduría General de la Nación. Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/180523_Informe-PAE-2017.pdf
- Torres Villareal, M.L.; & Iregui Parra, P.M. (2015). El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de la sentencia T-025 de 2004: Colección Textos Jurisprudenciales Serie Semilleros. http://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/El_desplazamiento_forzado_final_web.pdf
- UNICEF. (2017). Bogotá: Unicef. Informe anual 2017 Colombia. <https://www.unicef.org.co/informe2017/es/pdf.pdf>
- Vedel, G. (1980). Derecho Administrativo, Traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado Aguilar 538 y ss.,
- Yong, S. (2013). El contrato Estatal en el Contexto de la Nueva Legislación. Bogotá Tercera Edición: Grupo Editorial Ibáñez.
- Yves, M; & Thoenig J.C. (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel. http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig_Cap-1-y-2.pdf
- Zanobini, G. (1958). Corso di diritto amministrativo. Milano, A. Giuffrè, 1958.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, (29 de agosto de 2007) Sentencia 15324 de 2007 [M.P. Mauricio Fajardo Gómez] http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992042466ff034e0430a010151f034
- Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. (16 de diciembre de 1992). Sentencia T-612. [M.P. Martínez Caballero, Alejandro] http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_759920414e94f034e0430a010151f034
- Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión. Sentencia (06 de agosto de 2009). Sentencia T-533. [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-533-09.htm>
- Corte Constitucional. Sala Plena. (06 de agosto de 1992). Sentencia C-478. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-478-92.htm>
- Corte Constitucional. Sala Plena. (08 de noviembre de 2007) Sentencia C-932. [M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra]. http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_759920423ff8f034e0430a010151f034
- Corte Constitucional. Sala Plena. (2002). Sentencia C-640. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm>
- Corte Constitucional. Sala plena. (01 de diciembre de 1999). Sentencia C-957. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-957-99.htm>
- Corte Constitucional. Sala plena. (7 de octubre de 2003). Sentencia C-893 [M.P. Álvaro Tafur Galvis] <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14745>
- Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. (06 de mayo de 2014). Sentencia T-273. [M.P. María Victoria Calle Correa] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-273-14.htm>.
- Corte Cosntitucional. Sala plena. (07 de octubre de 2009). Sentencia C-713. [M.P. María Victoria Calle Correa] <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>
- Corte Cosntitucional. Sala plena. (25 de abril de 2012). Sentencia C-300. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub] <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>
- Corte Cosntitucional. Sala plena. (25 de abril de 2012). Sentencia C-300. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub] <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>
- Corte Cosntitucional. Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional (09 de marzo de 2017). Sentencia T-155. [M.P. Alberto Rojas Ríos] <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-155-17.htm#:~:text=Al%20ser%20considerados%20los%20ni%C3%B1os,necesario%20para%20su%20crecimiento%20y>

DNP, G/Exponencial & CINDE. Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar la Efectividad del Programa de Alimentación Escolar. <https://www.icbf.gov.co/evaluacion-de-operaciones-y-resultados-para-determinar-el-grado-de-efectividad-del-programa-de>

Ley N° 1150, 2007. D.O. 46.691 de 16 de julio de 2007.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Ley N° 80,1993. D.O. 41.094 de 28 de octubre de 1993.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

MEN. (2017) Resolución 29452 de 2017. Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-327168.html?_noredirect=1

Sección Tercera, C.P. Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Exp. 2012-00012-01 (51489), 10 de diciembre de 2015., p. 26)

Sentencia C-640/02, expediente D-3861 MP Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Corte Constitucional.