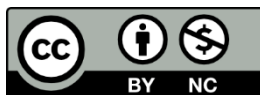


EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y ECONOMÍA PROCESAL COMO GARANTÍA
EN LOS PROCESOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. A PROPÓSITO DEL USO
DE LA TIENDA VIRTUAL EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PAE
EN VILLAVICENCIO 2021.



IRINA COLETTE SALAS LONDOÑO¹



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2022

¹ Abogada Cum Laude (2016) – Universidad Santo Tomás - Sede Villavicencio. Trabajo de grado con mención meritoria. Especialista en Derecho Administrativo (2018) Universidad Santo Tomás – Sede Villavicencio. Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja. Se ha desempeñado en el área de la administración pública. Actualmente como Secretaria Privada del Municipio de Villavicencio, en el año 2020 como Jefe de la Oficina De Contratación de Alcaldía de Villavicencio, y en los años anteriores como asesora jurídica de diferentes entidades estatales.

Contenido

	Pág.
Introducción	3
Problema Jurídico.....	5
Pregunta de Investigación	6
Objetivos	6
Objetivo General	6
Objetivos Específicos:	6
Importancia del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal.....	6
Fundamentación y Desarrollo doctrinario del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal	7
Fundamentación y desarrollo Jurídico del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal	10
Compra virtual- Tienda virtual-en la contratación estatal.....	14
Desarrollo del modelo de compra virtual- tienda virtual-en la contratación estatal	15
Fundamento jurídico de la compra virtual-tienda virtual-en la Contratación Estatal	18
El modelo de compra virtual-tienda virtual- para el programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio en el 2021. Caso de estudio	20
Desarrollo y aplicación del modelo de compra virtual-tienda virtual- en el Programa de Alimentación Escolar PAE en el municipio de Villavicencio.	20
Análisis de resultados de la aplicación del modelo de compra virtual-tienda virtual- en el municipio de Villavicencio.	24
Conclusiones	27
Referencias bibliográficas	28

Lista de tablas

Tabla 1. Componentes del Bono alimentario del PAE	24
Tabla 2. Beneficiarios y coberturas del PAE	25
Tabla 3. Beneficiarios por Zona Rural y Urbana del municipio de Villavicencio.	25

Introducción

El proceso de Contratación Estatal ha tenido grandes desafíos entorno a las compras y la contratación pública, con el propósito de erradicar el entorpecimiento y la desviación de recursos del Estado. Es por ello, que la Contratación Estatal se rige principalmente bajo el Principio de Transparencia y este a su vez con el principio de economía procesal, esto con el fin de garantizar la eficiencia, optimización y el uso adecuado de los recursos públicos, brindando una participación más directa entre las entidades públicas y la población.

De acuerdo a lo anterior, se analiza la importancia del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal y la aplicación por parte de los entes nacionales y territoriales como medio para cumplir con los fines esenciales del Estado. Aunado a lo anterior el desarrollo doctrinal que ha tenido los principios y los diferentes puntos de vistas de autores como Alexy (1993) y posteriormente Matallana (2015), los cuales han proporcionado un mayor entendimiento al alcance de dichos principios. Por su parte, Alexy (1993) ha realizado una interpretación cercana a los principios manifestando que en su deber ser deberán ejecutarse en la mayor medida que las posibilidades jurídicas lo permitan, es decir brindar la trascendencia e importancia que ellos tienen para optimizar los procesos de contratación y de este modo garantizar seguridad jurídica.

Colombia dentro de su ordenamiento jurídico ha desarrollado una serie de normas en el marco de la Contratación Estatal que tiene como principio rector el Principio de la Transparencia expresado en la Ley 80 de 1993 *“por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”*. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Corolario a ello, con la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a través del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011, encargada de *“impulsar políticas, normas y mejores prácticas en los procesos de contratación”*. Además, la incorporación de la compra virtual como uno de los modelos de contratación y su método de manejo. Este instrumento perteneciente a las herramientas de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones añadido por el Estado colombiano con el objetivo de darle celeridad y economía procesal al procedimiento de compra publica se ha puesto en marcha en uno de los

municipios pertenecientes al departamento del Meta, convirtiendo así a Villavicencio pionero en la modalidad de compra virtual implementándolo en el año 2021 en uno de sus procesos de contratación pública, bajo la emergencia decretada en el año 2020, por el Gobierno Nacional Colombiano.

El municipio de Villavicencio, de acuerdo con la normatividad vigente y en función del cumplimiento de los fines del Estado contemplados en la Constitución Política de Colombia, artículo 2, “...*servir a la comunidad, promover la prosperidad general...*” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) anualmente debe contar con un Programa de Alimentación Escolar – PAE-, en aras de promover e incentivar el acceso y permanencia en la educación; para el año 2021 tras diversos factores surgidos en la modalidad de Licitación Pública mediante el cual se adelantaba el mencionado proceso de contratación con objeto “*prestar el servicio de alimentación escolar mediante la operación del programa de alimentación escolar pae en el municipio de villavicencio, meta* (Colombia Compra Eficiente, 2010)”. Presuntas incongruencias y anomalías frente al oferente seleccionado conllevaron a la terminación y liquidación sin ejecución del contrato, con base en el principio de responsabilidad contemplado en la Ley 80 de 1993.

Consecuente a esto, la administración municipal priorizando los derechos fundamentales de los niños y en función de mandato legal, optó finalmente por elegir como modalidad de compra para el Programa de Alimentación Escolar - PAE 2021- la compra virtual, mediante Bono Alimentario a través de los almacenes ÉXITO para aquellos estudiantes matriculados a las Instituciones Educativas Oficiales de las zonas Urbana y Rural pertenecientes al municipio.

Lo anterior, con el fin de garantizar un uso adecuado de recursos públicos y brindar una excelente calidad en los productos que serían para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes beneficiados en el municipio. En ese orden de ideas fue necesario analizar la aplicación que se le dio desde la administración municipal en su proceso de contratación al principio de transparencia y economía procesal, los resultados obtenidos de acuerdo a la modalidad utilizada.

En el siguiente capítulo, se identifica la importancia de los principios de la contratación estatal, como son: transparencia y economía procesal, logrando de esta forma demostrar la

relevancia que tienen en el desarrollo de la planificación de cada acción contractual. Más adelante, esbozados los principios, se realiza un análisis sobre la compra pública, entendida como la utilización de la tienda virtual y como esta, desarrolla los principios y coadyuva en el ejercicio contractual. Por último, se plantea el análisis del caso en concreto, donde se utilizó el mecanismo de la compra pública en el proceso de alimentación escolar en el municipio de Villavicencio-meta para el año 2021, concluyendo así, como esta alternativa contractual, impulso y logro la aplicación de los principios de transparencia y economía procesal.

Problema Jurídico

En el municipio de Villavicencio- departamento del Meta, en el año 2021, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica como resultado de la pandemia originada por el COVID-19, y con el antecedente del proceso contractual Licitación Pública LP-010-2020, cuyo objeto establecía “*Prestar el servicio de alimentación escolar mediante la operación del programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio, Meta*” (Colombia Compra Eficiente, 2010), y que después de situaciones y anomalías por parte del oferente seleccionado, se debió terminar y liquidar, sin ejecución. Problemática, que conllevó a que directamente la alcaldía buscara en medio de la emergencia, un mecanismo que cumpliera con los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación, pero al mismo tiempo fuera un medio eficaz para el desarrollo del mismo.

En esta búsqueda, se encuentra que Colombia Compra Eficiente a través de la tienda virtual, con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, suscribió el instrumento de agregación de demanda denominado “Instrumento de Agregación de Demanda Emergencia COVID-19”, y del catálogo de ayudas humanitarias, se encontraron la expedición de bonos físicos y electrónicos por diversas sumas de dinero, bonos que estaban disponibles para la compra de las entidades estatales que lo requerían para satisfacer sus necesidades.

El desarrollo de los principios de transparencia y economía procesal, contribuyeron en el desarrollo de la contratación estatal y, es a través de estos mecanismos y herramientas tecnológicos, como lo es la compra pública-tienda virtual lograron que específicamente este proceso contractual a través de este mecanismo desarrollado e implementado en la emergencia, se logra operar el programa de alimentación escolar para la vigencia 2021, consiguiendo un éxito en su aplicación y una forma diferente, de evidenciar que a través de la contratación

estatal, se puede conjugar un buen desarrollo para las políticas públicas de un Estado Social de Derecho.

Pregunta de Investigación

¿La implementación de la compra virtual-tienda virtual- en el programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio 2021 materializa la aplicación del Principio de Transparencia y Economía Procesal como garantía en los procesos de la contratación estatal?

Objetivos

Objetivo General

Analizar los principios de transparencia y economía procesal en la Contratación Estatal Pública como garantía del proceso denominado Compra Virtual-Tienda Virtual- en aplicación al caso particular del Programa de Alimentación Escolar PAE en el municipio Villavicencio 2021.

Objetivos Específicos:

1. Identificar la importancia de los principios de transparencia y economía procesal en la Contratación Estatal Pública, para su aplicación al proceso de Compra Virtual-Tienda Virtual- como herramienta del sistema de compra pública.

2. Explicar el desarrollo del modelo de la Compra Virtual-Tienda Virtual- como herramienta fundamental de la compra pública en el proceso de Contratación Estatal Pública en Colombia.

3. Analizar como la implementación de la Compra Virtual-Tienda Virtual- como herramienta de la compra pública en el caso del Programa de Alimentación Escolar –PAE- en Villavicencio 2021 materializa el Principio de Transparencia y Economía Procesal de la Contratación Estatal Pública.

Importancia del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal

Hacer un acercamiento a los principios de la contratación y, en especial al principio de transparencia y economía, como se esbozará en este trabajo, comprende examinar la noción que en la doctrina jurídica se tiene de los mismos, además de las construcciones jurisprudenciales que le rodean. De vieja data, los principios han sido considerados como

“*Mandatos de optimización*”, los cuales deben ejecutarse en la mayor medida que las posibilidades jurídicas y reales lo permitan (Alexy, 1993).

Por su parte, autores como Matallana (2015), propone que los principios son criterios que permiten adoptar una posición específica ante una determinada situación, provocando su aceptación o rechazo; en contraposición a las reglas, las cuales han de entenderse como proposiciones que tienen por objeto describir una acción u omisión y que por tanto el intérprete u operador judicial no tiene lugar a emitir juicios de valor, sino simplemente verificar su cumplimiento en términos absolutos.

En cuanto a la jurisprudencia, el Consejo de Estado ha entendido que los principios son:

“(...) los valores de la sociedad transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales que instruyen y rigen las relaciones jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales (...)” (Consejo de Estado, 2007, Sentencia 31447)

El Estatuto de la Contratación Pública (1993), se ha establecido como el principal instrumento de la gestión pública, mediante el cual el estado busca contribuir a la gestión óptima y eficiente del manejo de los recursos públicos; convirtiéndose así la contratación estatal, en un instrumento de ejecución del gasto público. (Martínez Herrera & González Salguero, 2014, pág. 8). Logrando de esta forma, que en el mencionado Estatuto, se contemple la relación de los principios y como estos, instan al desarrollo de prácticas contractuales en sus diferentes modalidades.

De acuerdo a lo anterior, es importante indicar en primer lugar el análisis doctrinario de los principios de transparencia y economía procesal, como algunos autores, consejo de estado y la contraloría general han definido cada uno de ellos y a través de aquella analogía como se vienen aplicando.

Fundamentación y Desarrollo doctrinario del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal

Según Matallana Camacho (2015), encuentran que la Ley 80 no define expresamente lo que significa el principio de transparencia, sin embargo, para dicho autor, el principio de transparencia aparece cuando el estatuto contractual dispone que por regla general los procesos

de selección han de adelantarse a través de licitación pública. Continúa el autor mencionado que el contenido de dicho principio puede resumirse en tres subprincipios: i) la libertad de concurrencia; ii) la publicidad; y iii) la igualdad de los licitantes.

En aras de encontrar una definición de este principio, se considera que el Consejo de Estado ha logrado identificar y dotar de contenido el principio en cuestión. Así, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha mencionado que el mandato se encuentra expresamente dispuesto en el artículo 24 del Estatuto General de Contratación; además, sobre el contenido del principio ha dicho que:

“El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de las 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 desierto; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”. (Consejo de Estado, 2011, Sentencia 17767, Pág. XX).

Con lo anterior, es posible hacer algunas anotaciones sobre el contenido de dicho principio. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que este principio permea las actuaciones administrativas que vienen desde la elaboración del pliego de condiciones hasta la adjudicación del contrato o su declaratoria desierto, por lo que se convierte en la plataforma para la garantía de otros principios como los de imparcialidad, igualdad, moralidad y selección objetiva.

Ubicándonos inicialmente en la elaboración de los pliegos de condiciones, podemos observar un constante intento del legislador para minimizar la discrecionalidad del funcionario público encargado de adelantar dicho procedimiento. Anteriormente, dicha amplitud en el margen de maniobra del operador administrativo permitió durante mucho tiempo la confección de pliegos “sastre” o hechos a la medida que tenían como fin plasmar condiciones que favorecieran solamente a un interesado o proponente atentando contra los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia de los oferentes mientras los procesos de selección se convertían en focos de corrupción (Neira Gaitán, 2018).

Así mismo, mediante la publicación de la Contraloría General de la República, se menciona;

La contratación estatal consagra básicamente tres principios como son: la transparencia, la economía y la responsabilidad, sin dejar de lado los principios generales y particulares del derecho administrativo, al igual que los postulados que rigen la función

administrativa Principio de Transparencia Es un principio clave que encierra los demás principios. Se debe ser imparcial y por tanto se debe dar el principio de igualdad. También se debe aplicar el principio de la publicidad y el respeto de los procedimientos. El principio de transparencia busca básicamente que los contratistas sean escogidos de una forma imparcial, según unas reglas claras, precisas, completas y objetivas (2011, pág. 22).

Se entiende entonces, que el principio de transparencia se convierte en el marco del desarrollo de los demás principios de la contratación, como a través de este, se logra desarrollar las reglas de cómo actuar de manera pública, despejada e imparcial, garantizando igualdad y selección objetiva, logrando así, el desarrollo de otros principios pilares en la contratación como lo es el de economía.

Para Expósito Vélez (2003), el principio de economía se asimila a la eficiencia, señalando así:

La eficiencia es la misma economía, pero con variantes, dado que supone en igual medida la utilización de la economía en la obtención de máximos resultados con el mínimo de recursos públicos posibles, pero siempre manteniendo la calidad y especificaciones técnicas exigidas; se diferencia, como hemos visto, de la eficacia, toda vez que ésta responde a la definición de objetivos propuestos en los plazos previstos. Lleva envuelta la consideración de medios alternativos para alcanzar los resultados. Estas premisas en el ámbito precontractual jugarán aplicabilidad en la consecución de fórmulas desprovistas de trabas; es decir, la Administración tratará, en el caso de exigencias formales, de ser laxa a la hora de permitirle al participante subsanar el error que, insistimos, sea de forma y no de fondo. El efecto buscado es hacer una contratación más expedita sin salirse de los cánones legales (pág. 572).

De igual forma, Brewer Carías (2003), concibe el principio de la economía procedimental como una categoría que incluye el cumplimiento del fin (eficacia), el menor costo (eficiencia) y la rapidez (celeridad). Al respecto dice: (...) Es con este principio de la economía con el que se busca evitar trámites inútiles e innecesarios; agilizar las diligencias; y eliminar las demoras innecesarias (pág. 53).

También se constató que dentro de la página de la ANDI-Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, concluyen que, de acuerdo con el principio de economía, es:

Los procesos de selección deberán estructurarse de tal manera que únicamente se tengan que surtir las etapas estrictamente necesarias y responderán a términos y plazos preclusivos y perentorios, asegurando el uso de la menor cantidad de recursos.

Previamente al inicio del proceso de selección, la entidad estatal deberá asegurarse de contar con las partidas presupuestales necesarias y estudios previos que permitan establecer el objeto a contratar.

La guía de contratación pública para micro y pequeñas empresas-MIPYME-, este principio se entiende como:

Al emplearse recursos públicos en la contratación estatal, hay una obligación en términos sociales de garantizar que éstos se utilicen de la mejor forma posible y se evite el despilfarro. Interesa a todos proteger el patrimonio estatal y que por ende, que cuando se adquieran bienes y servicios, se busque la mejor relación costo/beneficio. (Congreso de la República de Colombia, Ley 80, 1993, Art.25) citado por (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, s.f.)

Finalmente, no puede hablarse del principio de transparencia y economía sin hacer mención a la publicidad de las actuaciones contractuales. Con la aparición de la Agencia Nacional de Contratación – Colombia Compra Eficiente, la implementación de las nuevas tecnologías en el Mercado de Compra Pública o Contratación Estatal ha sido una herramienta fundamental. Tanto SECOP, como la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Una vez esbozados los principios en la parte doctrinaria, entendiéndose como herramientas de construcción y edificación del significado, es significativo traer a colación el desarrollo jurídico que ha tenido cada uno de estos, logrando en el ejercicio del gasto e inversión pública un vínculo con el desarrollo de mecanismos, modelos o herramientas que se utilicen en la contratación estatal.

Fundamentación y desarrollo Jurídico del Principio de Transparencia y Economía Procesal en la Contratación Estatal

El Estatuto de la Contratación Pública (Ley 80 de 1993), se ha establecido como el principal instrumento de la gestión pública, mediante el cual el estado busca contribuir a la gestión óptima y eficiente del manejo de los recursos públicos; convirtiéndose así la contratación estatal, en un instrumento de ejecución del gasto público. (Martínez Herrera & González Salguero, 2014, pág. 8).

Es decir, que con el principio de transparencia implementado en la Ley 80 de 1993 se empieza a direccionar de manera íntegra las actuaciones de la administración, adelantar procesos transparentes que garanticen la igualdad de condiciones para las partes del contrato.

En Colombia en el año 2014 se creó la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública, ley 1712 de 2014 *“Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”*, en el artículo 3 de la citada ley define el principio de transparencia como el “Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley” (Congreso de la República de Colombia, 2014).

En lo relativo a la contratación pública, el principio de transparencia tiene su inicio desde el artículo 209 la Constitución Política de 1991, desarrollado por el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, y el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, como aquel principio que señala que la actividad administrativa es de dominio público, es decir pertenece a todos los administrados y por lo tanto cualquiera tiene derecho a saber qué actividad administrativa ha desplegado la administración; claro está, como regla general la cual tiene excepciones a su aplicación.

La Ley 1150 de 2007, complemento entonces lo estipulado en el estatuto contractual introduciendo a la normatividad en materia de contratación mecanismos de selección del contratista más prácticos y ajustados a la actualidad y necesidad del país, aumentó el uso de herramientas informáticas llevando al sistema de contratación a una actualización tecnológica y por lo tanto garantizando el principio de transparencia y publicidad de los actos de la administración (Rico Bautista, 2017, pág. 20).

“En efecto, el Estatuto de Contratación Administrativa está estructurado con base en ciertos principios generales cuales son el de transparencia, el de economía y el de responsabilidad, enumerados en los artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley, que están concebidos como una garantía tanto del derecho a la igualdad de los oferentes, como del cabal cumplimiento de los fines estatales que deben perseguir las autoridades” (Corte Constitucional de Colombia, 2003, Sentencia C-128).

Estos principios, han venido desarrollándose como una fuente para la aplicación de cada una de las reglas de la contratación estatal, como su regulación, implementación, y aplicabilidad en cada una de las conductas a desarrollarse, garantizan el desarrollo los mecanismos para aplicar la selección objetiva, herramientas informáticas y tecnológicas, igualdad de oferentes, entre otros, que permiten que a través del tiempo, de acuerdo a esta base, se desarrollen mecanismos que potencialicen lo buscado en la norma.

El Consejo de Estado, también ha definido el principio de transparencia como aquel que:

“persigue la garantía en la formación del contrato, con plena publicidad de las bases del proceso de selección y en igualdad de oportunidades de quienes en él participen, se escoja la oferta más favorable para los intereses de la administración, de suerte que la actuación administrativa de la contratación sea imparcial, alejada de todo favoritismo y, por ende, extraña a cualquier factor político, económico o familiar” (Consejo de Estado, 2007, Sentencia 31447).

En consecuencia, (...) el principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe “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; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración”(Consejo de Estado, 2011, Sentencia 17767; Barona Caracas, 2019).

Y, el principio de economía se encuentra dispuesto en el artículo 25 del Estatuto Contractual y tiene dos finalidades concretas: i) asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando en menor tiempo y la menor cantidad de recursos con los menores costos para el presupuesto estatal; y ii) lograr que la actividad contractual no sea resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer las necesidades de la comunidad. (Consejo de Estado, 2007, Sentencia N° 850012331000030901 (15324).

La segunda de las finalidades anteriormente nombradas menciona lo que materialmente comprende el principio de planeación, de allí tenemos que la relación de ambos principios es bastante cercana, de hecho, como se mencionó unas líneas atrás, el deber de planeación nace

como una manifestación del principio de economía. Es decir, para la jurisprudencia contencioso-administrativa el principio de economía comprende el que las entidades ejerzan el deber de planeación propio de la compra pública correctamente en la elaboración de los estudios, documentos previos y verificación de partidas presupuestales suficientes para costear la adquisición de bienes y servicios por parte de la administración.

En la exposición de motivos que dio lugar a la aparición de la Ley 80, el legislador tuvo en cuenta siete puntos fundamentales, donde se trae a colación dos de ellos, que se identifican con este principio, como son:

- i. El administrador que adelante procesos de contratación deben tener en cuenta que los requisitos y condiciones dispuestos en los procedimientos de las diversas etapas contractuales se deben interpretar de manera tal que no hay lugar a crear trámites o requisitos distintos de los expresamente contemplados.
- ii. Todos los trámites contractuales deben adelantarse velando por la austeridad en los medios, tiempo y gastos, impidiendo la mediación de dilaciones que retarden la ejecución de las obras y otros trámites contractuales. (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Y así mismo, la Corte Constitucional en repetidos pronunciamientos ha expresado sobre el principio de economía que este constituye una orientación para el cumplimiento de los fines del Estado, buscando el mayor beneficio social a menor costo (Corte Constitucional de Colombia, 2002, Sentencia C-649).

Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado que:

El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual, se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes (Consejo de Estado, 2009, Sentencia N° 85001-23-31-000-2005-00252-01 (1762-07)).

Finalmente, el Consejo de Estado (Sección Tercera; Sentencia de agosto 29 de 2007) ha concretado el contenido del principio de economía en los siguientes términos:

- a. Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal.
- b. Verdadera planificación de las actividades de la administración.
- c. Eliminación de trámites innecesarios, demorados y engorrosos.

- d. Optimización del tiempo y de los recursos con los que cuenta la administración.
- e. Atención real y oportuna de las peticiones de los contratistas.
- f. La solución de las diferencias en instancia administrativa evitando procesos judiciales.
(Consejo de Estado, Sentencia 2007, N° 850012331000030901 (15324))

Es así, una vez esbozado en este capítulo el desarrollo de los principios de transparencia y economía procesal, denominados: rectores que velan por el actuar de la administración pública y garantizan que en el marco del desarrollo administrativo se den cumplimiento a través de diferentes herramientas de la contratación estatal, un ejemplo que se trae a colación en el siguiente capítulo, es como a través de la compra virtual-tienda virtual del estado colombiano, los citados principios y el desarrollo de esta modalidad ha concluido en la aplicación efectiva de los mismos y como esta herramienta facilita las garantías en el marco de un ejercicio contractual.

Compra virtual- tienda virtual-en la contratación estatal

Teniendo como eje de partida que Colombia es un Estado social de derecho, fundamentado en la garantía de cumplimiento de los derechos fundamentales, el bienestar social y la dignidad humana de sus residentes, sustentada en la obligación que tiene el Estado de cumplir con el fin esencial de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes” consagrados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, se estableció la necesidad del Estado de expedir a través del Congreso de la República, un estatuto de contratación que brinde la protección de los principios constitucionales, el desarrollo de las actividades administrativas y los procesos contractuales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (Constitución Política de Colombia, 1991, Art.209,).

Dicho estatuto enmarcado en la Ley 80 de 1993, surge por la necesidad que tiene el Estado de regular la contratación estatal, generando efectivamente la garantía de los principios de transparencia, economía y responsabilidad en cada una de las actuaciones de las etapas contractuales (Constitución Política de Colombia 1991, Art.23), dejando en el pasado la óptica de la contratación pública como el compendio de actuaciones administrativas rigurosas y formales dentro del proceso contractual, trayendo como nuevo enfoque la de herramienta para la gestión pública, soportada en la economía, eficacia y eficiencia en las actuaciones administrativas, en garantía de la prestación de los servicios públicos.

En el marco de los objetivos del Estatuto de contratación, se estableció no solo el cumplimiento de la norma que la regula, sino la responsabilidad que tiene el Estado en la

rendición de cuentas, efectividad de la competencia, control de costos y el uso eficiente de nuevas herramientas para el uso de sistemas de tecnología en el desarrollo de las compras públicas.

En ese sentido, las compras públicas son el conjunto de procesos y mecanismos por los cuales las entidades estatales y empresarios, bajo los lineamientos del principio de transparencia y eficiencia adquieren los bienes y servicios requeridos para cumplir con sus objetivos misionales y materializar las políticas públicas (Colombia Compra Eficiente, s.f., pág. 3), siendo esenciales para el desarrollo de un país, pues sus resultados representan beneficios para la población, posible impacto en la conectividad internacional del país, el condicionamiento de la provisión de bienes públicos, entre otros (OCDE,2011).

En consecuencia y con el fin de hacer de la compra pública un mecanismo más eficiente, ágil, en el marco de la transparencia y competencia, se formalizó mediante la expedición de la Ley 1150 de 2007, la implementación del comercio electrónico o e-procurement (en otros países), el cual consiste en el uso y aplicación de sistemas de tecnologías de información y procedimientos propios de las compras públicas en la aplicación de la contratación estatal.

Por ende, la forma general de explicar la compra virtual y como se ha venido desarrollando como modalidad o herramienta en la contratación pública, hace merecedor la aplicación de la tecnología y como a través de estos modelos se buscaron mecanismos distintos de acuerdo a la complejidad de los procesos y de crear en forma real, la materialización de derechos y aplicación de los principios contractuales.

Es así, que se hace necesario explicar el modelo de la compra virtual-tienda virtual-y como se ha venido desplegando en la contratación estatal generando estrategias que cumplen los fines del estado y sobre todo logrando unos mejores tiempos de contratación, aumento de oferentes y proveedores, aumento de bienes y servicios, y transparencia de la actuación pública en cada proceso que se adelante.

Desarrollo del modelo de compra virtual-tienda virtual- en la contratación estatal

El estado colombiano, con el objetivo de establecer el cumplimiento de sus fines constitucionales, ha puesto en marcha la aplicación de los mecanismos de tecnologías de la información y la comunicación - TIC, lo cual ha generado nuevas estrategias para el cumplimiento de los fines del estado, facilitando el procedimiento de la compra pública virtual, el acceso a los servicios y actividades en las áreas de competencia de la administración pública. Esta implementación de medios y sistemas tecnológicos, garantizan el cumplimiento del

principio de celeridad, el cual señala en el numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011-CPACA que, “las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”. (Congreso de la República de Colombia, 2011)

Teniendo en cuenta lo anterior y ante la necesidad de establecer un sistema electrónico que regule y dicte los parámetros de las compras públicas en el país, el Gobierno colombiano expidió el Conpes 3249 en el año 2003, el cual fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, planteando los parámetros de las compras públicas en el país, recomendando entre ellos, la conformación del sistema integral de contratación electrónica - SICE, que permitirá el control y seguimiento de las acciones y el procedimiento dentro de los procesos de contratación de las entidades estatales. (Departamento Nacional de Planeación, 2003)

Sin embargo, una vez esbozado el objetivo del conpes 3249 de 2003, es importante contemplar que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado (Presidencia de la República de Colombia, Decreto 4170, 2011), adicionalmente, está a cargo de adelantar la estrategia de E-procurement, la cual busca que todos los procesos y procedimientos propios de la compra y la contratación pública se lleven a cabo totalmente en línea, incluyendo la comunicación con los interesados proponentes y proveedores, la presentación de ofertas y la gestión del abastecimiento o la obra (Departamento Nacional de Planeación, Conpes No.4009, 2020, pág. 8).

Es por ello por lo que, en el año 2007, mediante la Ley 1150 se crea el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP como única plataforma de ingreso de información y reportes en materia de compras y contratación pública en general, para la ciudadanía y las entidades estatales involucradas en los procesos de contratación.

Dentro de las funciones establecidas para la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, se encuentra la de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto. La citada función se materializa a través del sistema de compras públicas puesto en marcha desde 2013 denominado: Tienda Virtual del Estado Colombiano, que es la plataforma que permite

hacer compras a través de los instrumentos de Agregación de Demanda y en Grandes Superficies.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, actualmente se encuentra comprendido por tres (3) plataformas: SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano. SECOP I, definido como una herramienta de publicidad, es una plataforma de cargue de información y diligenciamiento de campos básicos, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano, por su parte, son herramientas transaccionales para adelantar procesos de compra y contratación en línea por parte de las entidades estatales. (Departamento Nacional de Planeación, Conpes No.4009, 2020, pág. 8).

La Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC, creada en el año 2013 por Colombia Compra Eficiente, como parte del sistema electrónico de Colombia Publica, es una herramienta virtual del sistema de compra pública que permite realizar compras generando ganancias en eficacia y eficiencia, utilizando tecnologías de la información, interacción permanente entre los interesados en el proceso de contratación, optimización de los recursos públicos, garantía de mayor competencia, rendición de cuentas, publicidad y la transparencia como principios rectores en las compras realizadas a través de esta plataforma.

Dentro de las funciones establecidas para la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, se encuentra la de diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto. La citada función se materializa a través del sistema de compras públicas puesto en marcha desde 2013 denominado: Tienda Virtual del Estado Colombiano, que es la plataforma que permite hacer compras a través de los instrumentos de Agregación de Demanda y en Grandes Superficies.

Los instrumentos de agregación de demanda son un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos, estos ofrecen a las Entidades Estatales facilidad, rapidez y buenos precios para adquirir bienes, obras y servicios.

Los Acuerdos Marco son un tipo de instrumento de agregación de demanda, que de conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, son contratos celebrados entre uno o más proveedores y Colombia Compra Eficiente, o quien haga sus veces, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en este, la celebración de este contrato

se llama operación principal. Para celebrar un acuerdo marco de precios Colombia Compra Eficiente debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.2.10. del Decreto 1082 de 2015, en consecuencia, debe diseñar y organizar el Proceso de Contratación por licitación pública, que dará como resultado la celebración de los Acuerdos Marco de Precios.

Estas ventajas se traducen en la disminución de los tiempos de contratación, en el aumento de la variedad de oferentes y proveedores, el aumento de precios, bienes y servicios, y en la transparencia de la actuación pública en cada proceso, a través de los datos abiertos disponibles en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, los cuales pueden ser revisados por todos los ciudadanos, entidades estatales y entes de control como la Superintendencia de Industria y Comercio.

Así las cosas, en el proceso de las compras públicas virtuales en la TVEC, Colombia Compra Eficiente, se realiza una licitación teniendo en cuenta los Acuerdos Marco de precios, los cuales son una herramienta en las compras virtuales para que el Estado establezca un número plural de proveedores del bien o servicio ofertado, el valor de las compras de los bienes y/o servicios de las entidades estatales para realizar acciones de economía de escala, es decir, disminución o aumento de los precios, con el objetivo de llevar a cabo la negociación entre los diferentes interesados en el proceso; dicha herramienta se encuentra disponible en la Tienda Virtual del Estado Colombiano a todas las entidades estatales e interesados en el proceso que quieran hacer uso de ella para garantizar el uso eficiente y transparente para la adquisición de bienes, obras y servicios.

Toda esta implementación y desarrollo de la compra virtual soportada en principios de transparencia, eficiencia, celeridad y otros, junto con la aplicación de los medios electrónicos de manera eficaz, garantizan a proponentes como proveedores la equitativa interacción y participación en los procesos contractuales; es por esto, que el desarrollo de la compra pública ha tenido tanta importancia en cada una de las compras que se vienen implementando en la aplicación de las diferentes modalidades, es así, como también requieren de un fundamento jurídico y como de esta forma se logra aplicar en la normatividad colombiana, como lo es a partir de la ley 1150 de 2007, con la práctica de los medios tecnológicos en la contratación estatal.

Fundamento jurídico de la compra virtual- tienda virtual-en la Contratación Estatal

El Conpes No. 3186 de 2002 definió una política pública de eficiencia y transparencia en la contratación., creando un sistema de contratación pública electrónica, conocido como el

Sistema Electrónico Integral de Contratación Pública Electrónica (SICE), formuló el sistema como un instrumento de gestión de la contratación que permita la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control.

El Conpes No.3249 del 2003 definió un nuevo marco institucional para la contratación estatal, estableciendo bases para la implementación de una plataforma electrónica para la compra de servicios y bienes y la contratación pública. Que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control (pág. 6).

La Ley 1150 de 2007 se expidió con el objetivo principal de establecer instituciones y procedimientos en garantía de los principios de eficiencia y transparencia en la contratación estatal, señalando que los actos administrativos derivados de la actividad precontractual y contractual podrían ejecutarse a través de medio electrónicos, por ello, el legislador crea el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) y reglamentó ciertas actividades para la planeación de los contratos, creó modalidades de selección de contratistas buscando mecanismos distintos de acuerdo con la complejidad de los procesos y su cuantía, e incorporó herramientas para la definición del valor de las ofertas.

La Decreto 4170 de 2011 creó la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, lo cual dio lugar a un avance en el registro en el SECOP, a la pluralidad de instrumentos en la oferta, a la normativa y jurisprudencia del sistema de compra pública, estableció igualmente, suscripción de Acuerdos Marco de Precios – AMP, instrumento propio del comercio electrónico.

El decreto 1510 de 2013 simplificó los decretos del sistema y reglamentó algunas funciones de Colombia Compra Eficiente.

Por su parte la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, estableció una expansión de obligatoriedad en el uso de los Acuerdos Marco de Precios para todas las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación en la Administración Pública, señalando que el reglamento fijaría las condiciones bajo las cuales el uso de los Acuerdo Marco de Precios.

El Decreto 310 de 2021 definió el marco de obligatoriedad del uso de acuerdos marco por parte de las entidades estatales sometidas al régimen general de contratación.

El sistema de compra pública en Colombia no tiene régimen legal único sino al contrario la existencia de normatividad de compra pública relativos a otros asuntos, pero que en medio de lo que se encuentra de la misma se ha venido desarrollando un análisis y base jurídica, que soporta lo que se ha querido llevar a cabo con la implementación y obligatoriedad de la compra pública.

Y es de esta forma, como el desarrollo y fuente normativa del modelo de compra virtual-tienda virtual, y como a través de los principios de transparencia, celeridad y economía procesal, puede implementarse alternativas, modelos y herramientas que permitan en cada uno de los sectores, potencializar en la contratación estatal, una ejecución efectiva, material y real de los fines del estado.

El modelo de compra virtual-tienda virtual- para el programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio en el 2021. Caso de estudio

Desarrollo y aplicación del modelo de compra virtual-tienda virtual- en el Programa de Alimentación Escolar PAE en el municipio de Villavicencio.

En 1941, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional, se inicia en Colombia la atención nutricional a los escolares en el sector público, con el Decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941 el cual fija las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares.

El PAE, se entiende como una “estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar” (Secretaría de Educación de Medellín, 2021), fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje.

A partir del año 2006, los objetivos del Programa se vincularon con el sistema educativo,teniéndolo como una herramienta para contribuir a incrementar la matrícula, reducir el ausentismo y mejorar la función cognitiva de los escolares. (Ministerio de Educación Nacional, s.f.)

De acuerdo a lo anterior y de forma general, señalando el significado del PAE en Colombia, es importante indicar que de acuerdo a varias situaciones jurídicas que se presentaron en un proceso licitatorio en la vigencia 2021 y que causo la terminación y liquidación del contrato estatal y en medio de la emergencia en el país, el municipio de Villavicencio llevó a cabo la aplicación de la tienda virtual Colombia, aplicando los principios de transparencia y economía procesal, que tanto han sido afectados en el desarrollo del Programa de Alimentación Escolar-PAE-.

Colombia Compra Eficiente, con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, suscribió el instrumento de agregación de demanda denominado “Instrumento de

Agregación de Demanda Emergencia COVID-19”, mediante la modalidad de contratación directa ocasionada por la urgencia manifiesta de la Pandemia; en este instrumento se encuentran varios catálogos, entre los cuales está el de ayudas humanitarias, este catálogo tiene como objeto establecer:

(i) las condiciones para la adquisición de Artículos de atención a la pandemia COVID-19 al amparo del Instrumento de Agregación de Demanda; (ii) las condiciones en las cuales las Entidades Compradoras se vinculan al Instrumento de Agregación de Demanda; (iii) las condiciones para la venta de estos artículos por parte de los Proveedores vinculados; (iv) las condiciones para la adquisición de artículos de atención a la pandemia COVID-19 por parte de la Entidad Compradora; y (v) las condiciones para el pago de los artículos de atención a la pandemia COVID-19 por parte de las Entidades Compradoras. (Colombia Compra Eficiente, 2020)

En el contenido del catálogo de ayudas humanitarias, se encuentran la expedición de bonos físicos y electrónicos por diversas sumas de dinero, bonos que están disponibles para la compra de las entidades estatales que lo requieran para satisfacer sus necesidades.

El Municipio de Villavicencio, de conformidad con lo establecido en la Ley 1551 de 2012, tiene entre otras, las siguientes funciones:

“Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.

(...)

7. Procurar la solución de las necesidades básicas. insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

(...)

20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias”. (Congreso de la República de Colombia, 2012)

Atendiendo a este mandato legal, y además garantizando los fines esenciales del Estado y los derechos fundamentales de los niños consagrados en la Constitución, el Municipio adelantó proceso de selección en la modalidad de Licitación Pública LP-010-2020, cuyo objeto establecía “Prestar el servicio de alimentación escolar mediante la operación del programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio, Meta” (Colombia Compra

Eficiente, 2010), y que después de situaciones y anomalías por parte del oferente seleccionado, se debió terminar y liquidar, sin ejecución.

Lo anterior, tiene como finalidad evidenciar lo siguiente: a) transcurrieron más de 3 meses entre la publicación del proceso de selección y la terminación del contrato, por la presunta falsedad en el documento que indujo en error a la entidad; b) la situación acontece durante la emergencia sanitaria en Colombia ocasionada por el virus COVID-19, época de aislamiento social para evitar la propagación y prolongación de la pandemia; y c) era inminente la necesidad del Municipio de dar cumplimiento a la normatividad ya citada que lo obliga a ejecutar el programa de alimentación escolar.

En virtud del infructuoso proceso de licitación pública y teniendo presente las decisiones que el Gobierno Nacional adoptó en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica como resultado de la pandemia originada por el COVID-19, la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, del Ministerio de Educación definió los lineamientos técnicos, administrativos y condiciones mínimas para la atención transitoria del Programa de Alimentación Escolar en la emergencia sanitaria, con la finalidad de garantizar por parte de las Entidades Territoriales el servicio público esencial de educación preescolar, básica y media en el marco del aprendizaje en casa salvaguardando los derechos fundamentales a la vida y educación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes matriculados en el sector oficial.

En ese orden, la Unidad Administrativa Especial para la alimentación escolar, Alimentos para Aprender, expide la Resolución No. 0006 del 25 de marzo de 2020, la Unidad Administrativa Especial para Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – UAPA, donde establece las modalidades transitorias para ejecutar el programa en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así:

“1. Ración Industrializada: Se define como el complemento alimentario listo para consumo, compuesto por alimentos procesados y no procesados como las frutas, esta última de manera opcional para incorporar por la ETC. Se debe entregar en forma individual y en el empaque primario que garantice el cumplimiento del gramaje establecido en la minuta patrón definida por el MEN y las demás condiciones y características exigidas, así como la normatividad de empaque y rotulado vigente.

2. Ración para Preparar en casa: Se define como una canasta básica de alimentos equivalentes a un tiempo de comida al día por un mes; en este se incluyen alimentos de los

grupos de cereales y harinas fortificadas, leche y productos lácteos, alimento proteico, grasas y azúcares, para que se lleve a cabo la preparación y consumo en el hogar.

3. Bono Alimentario: Consiste en un documento o tarjeta con un valor de \$50.000 para el mes que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial.” (Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, 2020)

En el mismo sentido, se expide la Resolución N° 0007 del 16 de Abril de 2020, “Por la cual se modifica la Resolución 0006 de 2020 que expide transitoriamente los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del COVID-19”, donde continúan estableciendo de forma explícita, las modalidades transitorias con ocasión a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada del Coronavirus COVID-19, tal y como lo establece el numeral 3 del artículo 4, el cual dispone:

Artículo 4. Modalidades Transitorias. En el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y hasta tanto, permanezca vigente la medida de aprendizaje en casa, procedente de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, transitoriamente se tendrán como modalidades para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar durante el receso y para aprendizaje en casa las siguientes: 3.Bono Alimentario: Consiste en un documento o tarjeta con un valor de \$50.000 para el mes que se puede canjear por alimentos determinados y en los puntos establecidos por la Entidad Territorial. (Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender, 2020)

Dado lo señalado por el Ministerio de Educación frente a los cambios en las condiciones del PAE con ocasión de la pandemia por COVID-19 y la necesidad de un proceso expedito, que garantizara la satisfacción de la necesidad de suministrar el PAE en Villavicencio, respetando los principios rectores de la contratación estatal, como lo son el de transparencia, selección objetiva y economía procesal, el Municipio halló plenamente justificada la decisión de hacer uso del instrumento de agregación de demanda Emergencia COVID-19, catálogo de ayudas humanitarias, de la Tienda Virtual del Estado Colombiano.

Por lo anterior y con efectividad, se suscribieron diferentes órdenes de compra con la tienda de almacenes ÉXITO, de acuerdo con el diseño optado por el municipio de

Villavicencio, para llevar la ejecución del PAE 2021, arrojando resultados positivos tanto en ejecución como en cobertura, sin dilataciones o frustraciones por el desarrollo del mismo.

Análisis de resultados de la aplicación del modelo de compra virtual-tienda virtual- en el municipio de Villavicencio.

El Programa de Alimentación Escolar - PAE, Villavicencio 2021, se ejecutó dentro de los lineamientos del PAE con normatividad especial o transitoria por la emergencia sanitaria. El mecanismo aplicable respecto del beneficiario se optó por el Bono Alimentario, para los estudiantes matriculados en las Instituciones Educativas Oficiales de la zona Urbana y Rural de la Entidad Territorial Certificada, municipio de Villavicencio.

El Bono Alimentario está constituido de acuerdo con las minutas construidas dentro de los lineamientos técnicos emitidos por Ministerio de Educación Nacional. El grupo de alimentos fueron:

Tabla 1. Componentes del Bono alimentario del PAE .

GRUPOS DE ALIMENTOS	ALIMENTO
LÁCTEOS	Leche en polvo rotulado
	Leche líquida, yogurt, kumis, leche saborizada
ALIMENTO PROTEICO	Garbanzo, frijol, arveja, lenteja, huevos, sardinas, atún, pollo, carne.
CEREALES	Avena, harina de trigo, arroz, pasta.
AZÚCARES	Azúcar, chocolate, panela
GRASAS	Aceite vegetal, margarina, mantequilla

Nota. Elaborada por la secretaria de educación municipal de Villavicencio

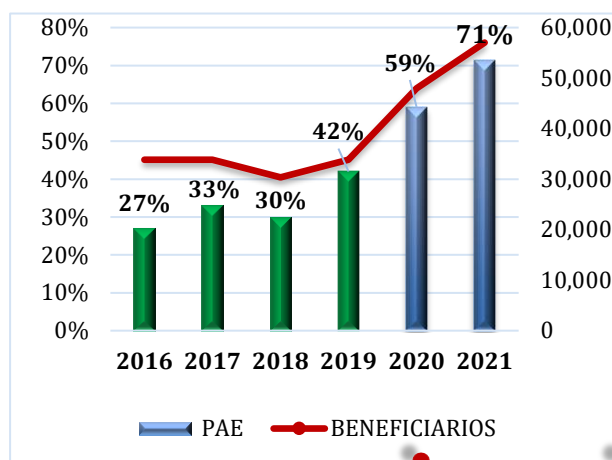
Los estudiantes beneficiarios de la **zona rural** son atendidos en cada una de las sedes educativas. Hasta allí se desplazaron funcionarios de la Alcaldía – Secretaría de Educación, Equipo PAE, acompañados por trabajadores de Almacenes Éxito y se transportan en vehículos de esta empresa, de acuerdo con un cronograma debidamente socializado para garantizar la presencia de los padres de Familia o Acudientes.

Los estudiantes beneficiarios de la **zona urbana** son atendidos en cada uno de los ocho (8) puntos de los Almacenes Éxito, en horario comercial, así: Surtimayorista Villavicencio, Carulla Primavera Urbana, Éxito la Sabana Villavicencio, Éxito Villavicencio Centro, Éxito Unicentro Villavicencio, Éxito Express Ciudad Real, Éxito Express Horizontes, Éxito Express San Sebastián. El Padre de familia o acudiente se presentaba con el documento de identidad y el documento de identidad del estudiante beneficiario según el cronograma previamente socializado, por parte de la secretaria de educación municipal de Villavicencio.

Beneficiarios:

Tabla 2. Beneficiarios y coberturas del PAE

PAE	PERIODO					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cobertura	27%	33%	30%	42%	59%	71%
Beneficiarios	33.823	33.823	30.345	33.823	47.957	56.999
Variación		0,0%	-10,3%	11,5%	41,8%	18,9%



Nota. Tomado de la Secretaría de Educación Municipal de Villavicencio, 2021 (no se encuentra publicado, sino de acuerdo a informes rendidos por el sector)

Criterios de Focalización:

PAE a 100% de la matrícula oficial del área rural, población víctima, en condición de discapacidad, grupos étnicos y jornada única. Focalizando el total de los estudiantes de estrato socioeconómico 0 y 1 en todos los niveles educativos; y estratos 2 del nivel de educación básica primaria. Para el año 2021 se alcanzó una tasa de cobertura del 71%, beneficiando a 56.999 estudiantes de los 80.061 matriculados.

Tabla 3. Beneficiarios por Zona Rural y Urbana del municipio de Villavicencio.

ZONA	BENEFICIARIOS
URBANO	51.042
RURAL	5.957
TOTAL	56.999

Nota. Tomado de la Secretaría de Educación Municipal de Villavicencio, 2021 (no se encuentra publicado, sino de acuerdo a informes rendidos por el sector)

Es así, como se evidencia en la tabla N 2 y N 3, los beneficiarios y sobre todo la cobertura alcanzada en la vigencia 2021, desde el año 2017 en el Programa de Alimentación Escolar-PAE-, el hecho de la emergencia sanitaria junto con los lineamientos expedidos para el tema correspondiente, evidencia y denota que deben crearse herramientas, junto con

modificaciones que coadyuven a la ejecución de un programa con eficiencia, eficacia y sobre todo celeridad.

Por lo anterior, se requiere que el Ministerio de Educación Nacional- Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, junto con las gobernaciones y alcaldías, adelanten alternativas en el cumplimiento de lineamientos técnicos que abarque la eficiencia en el uso de recursos, entrega efectiva de alimentación y ejecución real del proceso, en aras de ajustar las políticas de acuerdo a las necesidades y requerimientos y no solamente, en ocasiones, como el Estado de Emergencia decretado en el año 2020.

Logrando una implementación de acciones tanto a la planeación, seguimiento y ejecución, permitirán mejorar el proceso de gestión contractual, logrando la mitigación de riesgos legales, financieros y económicos que se vienen presentando en el desarrollo de los contratos suscritos para la operación del programa -PAE-; donde con soporte constitucional y legal, se puede concluir procesos en amparo a los fines del Estado Social de Derecho.

En conclusión, y una vez analizado el caso en concreto, se evidencia a que tanto la rama ejecutiva, legislativa y judicial, se les exhorten para analizar e implementar lineamientos que acierten con las políticas públicas de un país, que se denomina: Estado Social de Derecho.

Conclusiones

Los principios de transparencia y economía procesal en la contratación estatal fueron esbozados con el objetivo de demostrar como a través de la compra pública del Estado Colombiano, pueden implementarse mecanismos que amparen y fortalezcan las compras públicas a través de diferentes mecanismos y modelos contractuales. Estos principios, se convertirán en verdaderas herramientas de la lucha contra la corrupción a través de su aplicación material y no necesariamente desde la norma. Es así, como a través del uso de recursos tales como: Tienda Virtual del Estado Colombiano, se puede construir todo un esquema que optimice la gestión contractual e inversión del gasto público.

La compra pública, aunque tiene deficiencias y poca normatividad actualmente, pero así mismo, se encuentra enmarcada en la ley 1150 de 2007, soportada en principios de transparencia, eficiencia y celeridad, señalando la utilización de los medios electrónicos de manera eficaz con el fin de garantizar tanto a proponentes como proveedores la equitativa interacción y participación en los procesos contractuales. Esta herramienta, también facilita que el proceso de selección de los proveedores, se realiza de manera previa por Colombia compra y esto simplifica el proceso de entidades, sin embargo, y al estudiarse el tema, es importante que Colombia compra tenga en cuenta las regiones en el análisis del sector de los acuerdos marco y esto permitiría que a través de este mecanismo, el gobierno realice políticas de apoyo focalizado sectorialmente, especialmente para la aplicación del desarrollo del programa de alimentación escolar PAE.

El modelo de compra virtual para el programa de alimentación escolar PAE en Villavicencio en el 2021, a través de la tienda virtual del estado colombiano, de acuerdo a la reglamentación especial en el “Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de la pandemia del COVID-19”, se evidenció en su ejecución, que tanto el beneficiado directo (niño matriculado en el SIMAT), como el beneficiado indirecto (padre de familia y/o acudiente), estuvieron satisfechos con la materialización del programa, pues al tener acceso directo de la selección de los productos y los que dentro de la vida cotidiana son apetecidos por el menor de edad, conllevaron a que la dinámica nutricional, se convirtiera en tiempo familiar (porque los padres de familia- acudiente y menor, en varios núcleos familiares, asistieron a seleccionar los productos) social y económica (de acuerdo a la necesidad de cada núcleo familiar para realizar la compra) y sobre todo, garantizando los principios de transparencia y

economía procesal, en este tipo de procesos contractuales, los cuales, su única ganancia ocasional debería ser, el servicio social educativo y nutricional.

En conclusión, se requiere implementar mecanismos a través de Colombia Compra Eficiente- Tienda Virtual del Estado Colombiano, que puedan llegar a realizarse a través de una contratación garantizando la aplicación de los principios de transparencia y economía procesal, donde a través de estos mecanismos tecnológicos, se logre la ejecución de diferentes procesos contractuales, en especial, la operación del programa de alimentación escolar.

Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales. Obtenido de <http://arquimedes.adv.br/livros100/Teoria%20de%20los%20Derechos%20Fundamentales-Robert%20Alexy.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (7 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia [Const]. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Barona Caracas, M. E. (2019). Principio de transparencia en el contrato estatal en el marco de requisito objetivo de pliego de peticiones en el marco del derecho administrativo en la etapa precontractual. [Artículo académico, Universidad Santiago de Cali]. Repositorio. Obtenido de <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/446/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Barreto González, J. H. (2016). Importancia del principio de la transparencia en la contratación administrativa. [Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/1847>
- Brewer Carías, A. (2003). *Principios del procedimiento administrativo en América latina*. Legis Editores.
- Brewer Carías, A. R. (2011). Los principios del procedimiento administrativo en el Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo de Colombia (Ley 1437 de 2011). En J. Rodríguez-Arana Muñoz, J. Belarmino Jaime, M. Sendín García, Mejía, Henry Alexander, & M. Cardoza Ayala, *Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Obtenido de

<http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II,%204,%20687.%20CONGRESO%20INTERNACIONAL%20DE%20DA%20EL%20SALVADOR%202011.pdf>

Colombia Compra Eficiente. (2010). Licitación Pública N. LP 010 de 2020. *Prestar el servicio de alimentación escolar mediante la operación del programa de alimentación escolar PAE en el municipio de Villavicencio, Meta*. Alcaldía del Municipio de Villavicencio. Obtenido de <https://community.secop.gov.co/Public/Archive/RetrieveFile/Index?DocumentId=81692795>

Colombia Compra Eficiente. (2020). Información del procedimiento. Obtenido de <https://community.secop.gov.co/public/tendering/opportunitydetail/index?noticeuid=c01.ntc.1183737>

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía de competencia en las compra públicas [G-CCP-01]. Obtenido de https://colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_competencia_0.pdf

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Ley 80. *or la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial No.41.094. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Congreso de la República de Colombia. (16 de Julio de 2007). Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Diario Oficial No. 46.691. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html

Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Ley 1437 de 2011. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo [CPACA]*. Diario Oficial No. 47956. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (06 de Julio de 2012). Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial No. 48.483. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (6 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 49.084. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

Congreso de la República de Colombia. (25 de mayo de 2019). Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Diario Oficial No. 50.964. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de noviembre de 2009). Radicado Número: 52001-23-31- 000-2002-01023-02 (0506-08). *Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren*. Obtenido de [https://idoa.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-2002-01023-02\(0506-08\).pdf](https://idoa.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-2002-01023-02(0506-08).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (3 de diciembre de 2007). Sentencia 31447 de 2007. *Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28910>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (29 de agosto de 2007). Sentencia N° 850012331000030901 (15324). *Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez*. Obtenido de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20\(15324\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20(15324).pdf)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (12 de marzo de 2009). Sentencia N° 85001-23-31-000-2005-00252-01 (1762-07). *Magistrado ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren*. Obtenido de <https://vlex.com.co/vid/772088673>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (31 de enero de 2011). Sentencia 17767 de 2011. *Consejera ponente: Olga Melida Valle de la Hoz*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46603>

Contraloría General de la República de Colombia. (2011). *Control ciudadano a la contratación estatal*. CGR.

Corte Constitucional de Colombia. (13 de agosto de 2002). Sentencia C-649 de 2002. *Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-649-02.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (18 de febrero de 2003). Sentencia C-128 de 2003. *Magistrado ponente: Alvaro Tafur Galvis*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-128-03.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de julio de 2002). Conpes No.3186. *Una política de estado para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Obtenido de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3186_de_2002_para_la_eficiencia_y_la_transparencia_en_la_contratacion_publica.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de octubre de 2003). Conpes No.3249. *Política de contratación pública para un estado gerencial*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Obtenido de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3249_de_2003_politica_de_contratacion_publica_para_un_estado_gerencial.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (26 de octubre de 2020). Conpes No.4009. *Declaración de importancia estratégica del proyecto incremento del valor por dinero que obtiene el estado en la compra pública nacional*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4009.pdf>
- Expósito Vélez, J. C. (2003). *La configuración del contrato de la administración pública en derecho Colombiano y Español : análisis de la selección de contratistas*. Universidad Externado de Colombia.
- Martínez Herrera, D., & González Salguero, E. D. (2014). El principio de transparencia en la contratación estatal. [Tesis de Maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. *Repositorio*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12282>
- Matallana Camacho, E. (2015). Manual de contratación de la administración pública: Reforma de la Ley 80 de 1993. 4a ed. Universidad Externado de Colombia.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (s.f.). 2.3 *Principio de economía* . Obtenido de <http://www.aplicaciones-mcit.gov.co/guiapymes/c2i2.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). Por qué el PAE en el MEN - Historia. Obtenido de <https://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-article-349950.html>
- Neira Gaitán, H. L. (2018). Principios de la contratación pública en la nueva ley 1882 de 2018 (Colombia) y especial referencia comparativa con la ley 9 de 2017 (España)". *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*(16), 149-200. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6901854.pdf>

- Presidencia de la República de Colombia. (15 de febrero de 1941). Decreto 319 de 1941. *Por el cual se dictan normas sobre aporte de la Nación a los restaurantes escolares en el país*. Diario Oficial No. 24.596. Obtenido de <https://onx.la/98ca4>
- Presidencia de la República de Colombia. (03 de noviembre de 2011). Decreto 4170. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura*. Diario Oficial No.48242. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44643>
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de julio de 2013). Decreto 1510 de 2013. *Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*. Diario Oficial 48854. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53776>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. *Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*. Diario Oficial No. 49523. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>
- Presidencia de la República de Colombia. (25 de marzo de 2021). Decreto 310 de 2021. *Por el cual se reglamenta el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, sobre las condiciones para implementar la obligatoriedad y aplicación de los Acuerdos Marco de Precios y se modifican los artículos 2.2.1.2.1.2.7. y 2.2.1.2.1.2.12. del Decreto 1082 de 2015.,* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=160961>
- Rico Bautista, M. P. (2017). El principio de transparencia como lucha contra la corrupción en la contratación estatal colombiana. *[Artículo académico, Universidad Católica de Colombia]*. Repositorio. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14358/4/EL%20PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA.pdf>
- Secretaria de Educación de Medellín. (2021). El Programa de Alimentación Escolar – PAE. Obtenido de <https://www.medellin.edu.co/estudiantes/acceso-cobertura-y-permanencia/simpade/pae/#:~:text=El%20Programa%20de%20Alimentaci%C3%B3n%20Escolar,alimentario%20durante%20la%20jornada%20escolar%E2%80%9D>.
- Sepúlveda Ríos, C., Jaramillo Loaiza, L. N., & Orozco Cantor, C. (s.f.). Afectaciones a los principios de economía y transparencia en los procesos de licitación pública de mínima cuantía en la contratación estatal en Colombia. *[Trabajo de grado, Institución Universitaria de Envigado]*. Obtenido de

http://bibliotecadigital.iue.edu.co/jspui/bitstream/20.500.12717/138/1/R-IUE_PRE_DER-026.pdf

Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender. (25 de marzo de 2020). Resolución No.0006 de 2020. *Por la cual se modifican transitoriamente “Los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE”» en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, derivado de.* Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-394501_pdf.pdf

Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender. (16 de abril de 2020). Resolución No.0007 de 2020. *Por la cual se modifica la Resolución 0006 de 2020 que expide transitoriamente los lineamientos técnicos - administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el marco del Estado de Emergencia, Económico.* Obtenido de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-396339_pdf.pdf