



CIRCULAR No. 37

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS Y NO CERTIFICADAS EN EDUCACIÓN, ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, CONCEJOS MUNICIPALES.

DE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

ASUNTO: ORIENTACIONES PARA LA PLANEACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PARA VIGENCIA 2020

FECHA: 16 OCT 2019

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, como parte del *Pacto por la Equidad*, puntualmente en la línea C. *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*, plantea entre las acciones para la realización del *“objetivo 2: Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media”*, fortalecer el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para la promoción de la permanencia escolar y la potencialización del desarrollo integral de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes. Estas acciones se inscriben igualmente en la estrategia de *Acogida, Bienestar y Permanencia* diseñada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Para dicho fortalecimiento, en las Bases del Plan del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se establece una reforma al PAE descrita de la siguiente manera:

“(...) se reformará el Programa de Alimentación Escolar con una institucionalidad para desarrollar un conjunto de estrategias que permitirán: (1) ampliar su cobertura, con criterios técnicos de focalización; (2) fortalecer la territorialidad, con la definición de modelos de operación adecuados; (3) optimizar los recursos en un marco de transparencia, con el acompañamiento de distintas entidades, organismos de control y la Superintendencia de Industria y Comercio; y (4) garantizar la calidad y la continuidad del servicio a lo largo del año escolar”.

Dentro de la reforma planteada, el documento tiene como estrategia de fortalecimiento en materia de financiamiento *“la definición de cronogramas de ejecución financiera y contractual que garanticen la alimentación durante todo el calendario escolar (...)”*.

De acuerdo con el marco normativo del PAE dado por el Decreto 1852 de 2015, que modifica el Decreto 1075 de 2015, corresponde al Ministerio de Educación Nacional expedir la reglamentación que deben tener en cuenta las Entidades Territoriales para la ejecución del PAE y acompañar su implementación bajo estrategias de asistencia técnica,



seguimiento y control, con miras al cumplimiento de los Lineamientos Técnico – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas establecidas. Así lo disponen los numerales 2 y 3 del artículo 2.3.10.4.2. del Decreto 1075 de 2015:

Artículo 2.3.10.4.2. Funciones del Ministerio de Educación Nacional. *El Ministerio de Educación Nacional ejercerá las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar (PAE): (...)*

2. *Orientar y articular el PAE, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación.*
3. *Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y la ejecución del PAE en sus respectivas jurisdicciones.*

De otro lado, las disposiciones referidas contemplan que la prestación del servicio de alimentación escolar se encuentra, en primera instancia, en cabeza de las Entidades Territoriales Certificadas, y que este se debe brindar desde el primer día y durante todo el calendario escolar. El numeral 10 del artículo 2.3.10.4.3. del Decreto 1075 de 2015 dispone al respecto:

Artículo 2.3.10.4.3. Funciones de las entidades territoriales. *Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones en relación con el Programa de Alimentación Escolar – PAE: (...)*

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

- a) *Administrar y coordinar la ejecución de los recursos de las diferentes fuentes de financiación para el PAE, cuando haya cofinanciación, bajo el esquema de bolsa común.*
- b) *Adelantar los procesos de contratación a que haya lugar para ejecutar en forma oportuna el PAE, ordenar el gasto y el pago de los mismos.*
- c) *Garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día del calendario escolar y durante la respectiva vigencia. (...)*

En segunda instancia, la prestación del servicio está en cabeza de las Entidades Territoriales No Certificadas, y se brinda igualmente desde el primer día y durante todo el calendario escolar, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 2.3.10.4.3. del Decreto 1075 de 2015, que faculta al Ministerio de Educación Nacional para establecer funciones adicionales de las Entidades Territoriales, en concordancia con el numeral 3.4 del artículo 2 de la Resolución 29452 de 2017, que señala:

3.4. Entidades Territoriales No Certificadas: *las entidades territoriales no certificadas cumplirán las siguientes funciones:*

- a) *Articular las acciones correspondientes con la ETC Departamental para la prestación del servicio de alimentación escolar en el territorio;*
- b) *Apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar;*
- c) *Concurrir a la financiación del PAE en su territorio, para la prestación del servicio en las condiciones indicadas en esta resolución (...)*



La responsabilidad de la prestación del servicio de alimentación escolar, de acuerdo con las disposiciones antes citadas, implica el desarrollo de las actividades relacionadas con la planeación del Programa de Alimentación Escolar, las cuales están descritas en las Resoluciones 29452 de 2017 y 18858 de 2018.

Ahora bien, la obligación de garantizar la prestación del servicio de alimentación desde el primer día y durante todo el calendario escolar, hace indispensable que la gestión de las actividades de planeación tenga lugar desde la vigencia anterior a la de la prestación del servicio. En consecuencia, la implementación del PAE para la vigencia 2020 en su etapa de planeación está bajo la responsabilidad de la administración actual, cuyo periodo culmina el 31 de diciembre de 2019.

Es importante hacer énfasis en que la planeación técnica y presupuestal para la implementación del Programa de Alimentación Escolar, debe considerar la totalidad de la vigencia 2020, es decir, la totalidad del calendario escolar, así como el sostenimiento y la ampliación de la cobertura; esto en consonancia con el reconocimiento de la importancia del PAE para el desarrollo integral de los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes.

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional ha expedido los Lineamientos Técnico – Administrativos que se deben tener en cuenta para la planeación y el desarrollo de los procesos contractuales que se adelanten para la ejecución del Programa en cada territorio: la Resolución 29452 de 2017 *«Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE»*, y la Resolución 18858 de 2018 *«Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas»*.

Tratándose de la prestación del servicio de alimentación escolar para pueblos indígenas, es necesario enfatizar en dos aspectos: en primer lugar, de conformidad con el artículo 3 de la Resolución 18858 de 2018, que contempla el régimen transitorio para la aplicación de la norma, la fecha límite para la incorporación en los procesos de contratación de las condiciones establecidas en dicho acto se cumplió el 1º de junio de 2019, lo que significa que los contratos que se planea suscribir para la prestación del servicio de alimentación escolar en los establecimientos educativos que atienden población mayoritariamente indígena y aquellos que se encuentren ubicados en territorio indígena, deberán acoger en su totalidad los Lineamientos Técnico - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del PAE para Pueblos Indígenas, establecidos en la Resolución 18858 de 2018.

En segundo lugar, se advierte que si bien los tipos contractuales contemplados en el lineamiento —contratos interadministrativos y contratos de prestación de servicios— son propios de la modalidad de contratación directa, es importante que las Entidades Territoriales adelanten de forma oportuna las acciones requeridas en la etapa precontractual, las cuales implican la construcción del Plan Alimentario Indígena Propio – PAIP, que constituye uno de los más importantes insumos para la contratación, y que a su vez, exige el desarrollo de espacios de concertación con las comunidades, autoridades u organizaciones indígenas.

Finalmente, en lo que respecta a la responsabilidad de la etapa de planeación del Programa para la vigencia 2020, es procedente recordar en el contexto de la presente vigencia, la



importancia de hacer una entrega completa y detallada sobre la implementación del Programa de Alimentación Escolar en el territorio, en el marco del proceso de empalme que tendrá lugar en el último trimestre del año, a través del informe acta de gestión al que se refiere la Ley 951 de 2005.

De acuerdo con el anterior contexto, para propender por la prestación del servicio de alimentación escolar a los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes de las instituciones educativas focalizadas desde el inicio del calendario escolar, y mitigar las eventuales dificultades en la contratación oportuna que puede conllevar la terminación del período de las actuales administraciones territoriales, el Ministerio de Educación Nacional en el marco de sus competencias, se permite elaborar y remitir las siguientes *“Orientaciones para la Planeación del Programa de Alimentación Escolar para la Vigencia 2020”*.

1. Trámite de vigencias futuras

Entre las actividades más importantes de la etapa de planeación, se encuentra la de *“apropiar y reservar los recursos necesarios y suficientes para la financiación o cofinanciación del PAE en su jurisdicción, y adelantar los trámites para comprometer vigencias futuras cuando haya lugar”*, contemplada en el numeral 1° del artículo 2.3.10.4.3. del Decreto 1075 de 2015.

Para ello, el Ministerio de Educación Nacional recomienda a las Entidades Territoriales acudir a la institución de las vigencias futuras excepcionales, de acuerdo con lo regulado en el marco normativo que se refiere a continuación.

En el entendido de que están en el último año de gobierno, las Entidades Territoriales no pueden asumir compromisos con cargo a vigencias futuras, salvo lo expresado en el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 que señala:

“Artículo 1°. Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales. (...)

***Parágrafo 1°.** En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del Sistema General de Participaciones”. (Subrayas fuera de texto)*

De conformidad con lo anterior y para ejecutar el Programa de Alimentación Escolar en la vigencia 2020, las entidades territoriales podrán asumir compromisos con cargo a vigencias futuras excepcionales, en los siguientes casos:

- a. Cuando se acredite que el proyecto o gasto objeto de la vigencia futura se financie en más de un 50% con recursos de la Nación, para lo cual deben tener en cuenta que de las fuentes de financiación definidas por la Resolución 29452 de 2017¹, los *“Recursos*

¹ El Programa de Alimentación Escolar será cofinanciado con las siguientes fuentes de financiación: a. Recursos del Sistema General de Participaciones - SGP. b. Regalías. c. Recursos propios. d. Recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional. e. Otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.



La educación
es de todos

Mineducación

del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional”, hacen parte de la cofinanciación de la Nación.

Deberán igualmente considerarse como recursos de la Nación, los montos no ejecutados y rendimientos financieros de vigencias anteriores de la fuente indicada, que hacen parte de los recursos del balance, además de los recursos asignados por el Ministerio de Educación Nacional por concepto de la compensación definida por el CONPES 151 de 2012, para 8 departamentos y 141 municipios y/o distritos, que financiaban con recursos de regalías directas el servicio de alimentación escolar.

- b. Con respecto a la última doceava a la que se refiere la ley, si bien este es un recurso con el que se puede financiar el PAE, es importante tener en cuenta que para aplicar la excepción contemplada por la Ley 1483 de 2011, ésta debe ser la única fuente que financie el PAE o ser un complemento de la cofinanciación mayoritaria de la Nación.

Para el trámite de vigencias futuras en este caso, dado que el valor de la asignación es comunicado en el mes de diciembre, la Entidad Territorial deberá estimar el valor de la última doceava, a partir del monto comunicado de las once doceavas y los demás criterios que considere procedentes.

Las Entidades Territoriales deberán revisar la aplicación de las excepciones propuestas por la norma frente a la prohibición del trámite de vigencias futuras, de acuerdo con la determinación que en materia de contratación tomen para la operación del PAE.

La autorización de vigencias futuras excepcionales acorde con el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011, procede siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

“a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

b) El monto máximo de vigencias futuras, plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5o de la Ley 819 de 2003.

d) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación” (Subrayas fuera de texto)

Para el caso del PAE, la condición enunciada en el literal a. se cumple por cuanto el mismo se inscribe en los proyectos en gasto público en el sector educación. Respecto del requisito del literal d., nos permitimos informar que el Ministerio de Educación se encuentra adelantando el trámite de vigencias futuras de los recursos del Presupuesto General de la Nación, gestión que comprende la expedición del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación; dicho concepto será remitido una vez se complete el trámite de vigencias futuras.



Se desprende adicionalmente de la norma en comento que, para la autorización de vigencias futuras excepcionales, los proyectos objeto de estas deberán estar contemplados en el Plan de Inversiones de Plan de Desarrollo respectivo.

El inciso final del artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 contempla un último requisito para la autorización de vigencias futuras excepcionales, en los casos en que el compromiso con cargo a vigencias futuras supere el periodo de gobierno, condición que aplica para la presente vigencia: la declaratoria de importancia estratégica del proyecto de gasto de inversión.

La declaratoria de importancia estratégica para las vigencias futuras excepciones está reglamentada por el Decreto 2767 de 2012. Esta declaratoria es realizada por el Consejo de Gobierno de las entidades territoriales con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Que en la parte general de carácter estratégico del Plan de desarrollo² del ente territorial se indique la importancia y el impacto del PAE para la Entidad Territorial y, como consecuencia de esto, que el Plan de Inversión tenga incorporado el PAE.
- b. El impacto del proyecto que cobija el PAE debe estar incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo en términos de costos y efectos fiscales.
- c. El proyecto que cobija el PAE debe estar viabilizado dentro del Banco de Programas y Proyectos de la Entidad Territorial.
- d. Se deberá contar con un estudio técnico que contemple como mínimo los aspectos indicados en el artículo 2° del Decreto 2767. Para el efecto, se sugiere tener en cuenta la información del proyecto registrado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la Entidad Territorial.

2. Inicio del proceso de contratación en la vigencia 2019

Con el fin de dar cumplimiento al periodo de atención definido para el Programa de Alimentación Escolar, es decir, desde el primer día y por todo el calendario escolar, las Entidades Territoriales podrán tener en cuenta lo dispuesto por la Ley 1882 de 2018, que modifica la Ley 1150 de 2007:

“ARTÍCULO 6. Adiciónese un párrafo al artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedara así: (...)

PARÁGRAFO. No es obligatorio contar con disponibilidad presupuestal para realizar la publicación del proyecto de Pliego de Condiciones”.

La Entidad Territorial podrá dar aplicación a la norma con dos finalidades:

² Los planes territoriales de desarrollo acorde con la Ley 152 de 1994 se componen por una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones de carácter operativo.



- a. Como mecanismo para optimizar los tiempos de la contratación: en este caso, la entidad territorial podrá avanzar de manera concomitante con el trámite de vigencias futuras y la etapa de proyecto de pliegos de condiciones del proceso de selección que determine adelantar. De esta forma, una vez cuente con la autorización de vigencias futuras, podrá dar apertura al proceso con la publicación del pliego de condiciones definitivo amparado con el certificado de autorización de vigencias futuras.

El ejercicio sugerido implica por supuesto la coordinación de los tiempos de ambas gestiones y la previsión por parte de las Entidades Territoriales de ajustar el cronograma del proceso de contratación para prever su apertura en el mes de enero, en caso de la no autorización de vigencias futuras. Es importante recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, el proyecto de pliegos de condiciones no genera obligación de dar apertura al proceso de selección.

- b. Como mecanismo alternativo en caso de la no autorización de vigencias futuras: en este caso, las Entidades Territoriales deberán planear el inicio del proceso de selección en la vigencia 2019 con la publicación del proyecto de pliegos de condiciones, y la publicación del pliego de condiciones definitivo en la vigencia 2020 una vez cuente con el certificado de disponibilidad presupuestal.

En los casos en que la apertura del proceso de selección deba realizarse en la vigencia 2020, la Entidad Territorial deberá advertir de manera clara y contundente en el Informe Acta de Gestión que se entregará a la Administración entrante, la necesidad de dar continuidad al proceso de selección en la etapa de pliego de condiciones definitivo al inicio de la vigencia 2020.

Es fundamental recordar que en virtud de lo señalado por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, numeral 6°, la *apertura* del proceso de contratación deberá estar debidamente respaldada por el certificado de disponibilidad presupuestal, o por el certificado de autorización de vigencias futuras, el cual hace sus veces:

“Artículo 25°. *Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...)*

6o. Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”.

Con la aplicación de las anteriores orientaciones, las Entidades Territoriales propenden por el cumplimiento de sus responsabilidades como actores fundamentales en la implementación del Programa de Alimentación Escolar, propician las condiciones para el inicio de la atención desde el primer día del calendario escolar y, de esta forma, aportan al cumplimiento de los fines esenciales del Estado contemplados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, entre los que se encuentran *“servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de las funciones que le son propias y conscientes de la importancia del PAE para la política educativa del país y la









La educación
es de todos

Mineducación

garantía de los derechos de las niñas, los niños, adolescentes y jóvenes, estaremos prestos a brindar las claridades que se requieran por las Entidades Territoriales.

Cordialmente,

CONSTANZA LILIANA ALARCÓN PARRAGA
Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media

Aprobó. Luis Gustavo Fierro - Jefe de la Oficina Jurídica. 
Revisó. Kerly Agamez Berrio - Asesora Viceministerio Preescolar, Básica y Media. 
Sol Indira Quiceno - Directora de Cobertura y Equidad. 
Camilo Andres Gutierrez Silva - Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. 
Proyecto: Judith Magali Torres Mejía - Programa de Alimentación Escolar. 
Maria Adelaida Galindo Restrepo - Programa de Alimentación Escolar. 
Hector Adolfo Arias Almeida - Programa de Alimentación Escolar. 