

Vacíos jurídicos en la cuantificación de perjuicios por incumplimiento de valores nutricionales en contratos del programa de alimentación escolar (PAE) y su incidencia en la declaratoria de caducidad en Colombia.¹

Legal Gaps in the Quantification of Damages for Breach of Nutritional Values in School Feeding Program Contracts and Their Impact on Contract Forfeiture Declarations in Colombia.

Mónica María Villada García*

Andry Julieth Dueñas Robayo**

Resumen

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) constituye una política pública esencial para garantizar el derecho fundamental a la alimentación de millones de estudiantes colombianos en situación de vulnerabilidad, contribuyendo además a la permanencia escolar. Su ejecución se desarrolla a través de contratos estatales que, conforme a la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 2195 de 2022, deben incluir cláusulas excepcionales, entre ellas la caducidad administrativa. No obstante, el ordenamiento jurídico colombiano carece de una metodología estandarizada para cuantificar los perjuicios derivados del incumplimiento en los valores nutricionales pactados contractualmente, lo que genera vacíos probatorios que prolongan los

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2026

Fecha de aprobación: 15 de abril de 2026

¹ El presente artículo es producto de la investigación: “Vacíos jurídicos en la cuantificación de perjuicios por incumplimiento de valores nutricionales en contratos del programa de alimentación escolar (PAE) y su incidencia en la declaratoria de caducidad en Colombia”, gestionada en el programa de la Maestría en Contratación Estatal de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

*Ingeniero de Alimentos, Magister en Contratación Estatal ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8786-5970>. E-mail: movillada@yahoo.com, monica.villada@envigado.gov.co

** Ingeniero Civil, Magister en Contratación Estatal ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6456-2009>. E-mail: proyectosajdr@gmail.com

litigios y debilitan la defensa del Estado. Este artículo analiza la caducidad como potestad excepcional en los contratos del PAE, examina el caso concreto del Consejo de Estado (Expediente 05001-23-33-000-2012-00888-01, Radicado 65983, 2024) sobre el contrato No. 4600028206 entre el Municipio de Medellín y ALFABA S.A., y propone una metodología técnica de cuantificación financiera de perjuicios basada en la Tabla de Composición de Alimentos Colombianos (TCAC 2018) del ICBF y los estándares de la Resolución 335 de 2021 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar. La investigación concluye con propuestas de reforma normativa orientadas a fortalecer el marco jurídico de la contratación del PAE y a dotar a supervisores e interventores de herramientas técnicas para sustentar con mayor eficacia la declaratoria de caducidad.

Palabras clave: Caducidad, potestad excepcional, perjuicios, programa de alimentación escolar (PAE), cuantificación del daño.

Abstract

Colombia's School Feeding Program (PAE) is an essential public policy aimed at guaranteeing the fundamental right to food for millions of vulnerable students, while promoting school attendance. Its implementation relies on state contracts that, pursuant to Law 80 of 1993 as amended by Law 2195 of 2022, must include exceptional clauses, among them administrative contract forfeiture (caducidad). However, Colombian law lacks a standardized methodology for quantifying damages arising from breaches of contractually agreed nutritional values, creating evidentiary gaps that prolong litigation and undermine the State's legal defense. This article analyzes forfeiture as an exceptional prerogative in PAE contracts, examines the Council of State ruling (Case 05001-23-33-000-2012-00888-01, Ref. 65983, 2024) on contract No. 4600028206 between the Municipality of Medellín and

ALFABA S.A., and proposes a technical methodology for the financial quantification of nutritional damages based on the Colombian Food Composition Table (TCAC 2018) and the standards of Resolution 335 of 2021 issued by the Special Administrative Unit for School Feeding. The study concludes with legislative reform proposals to strengthen the legal framework for PAE procurement and equip supervisors and monitors with technical tools to more effectively support forfeiture declarations.

Keywords: Expiration, exceptional authority, damages, school feeding program (SFP), quantification of damage.

Introducción

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) tiene raíces históricas en el Decreto 319 de 1941 y fue progresivamente consolidado mediante la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011), y el Decreto 1075 de 2015, adicionado por el Decreto 1852 del mismo año. En 2019, la Ley 1955 creó la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA) y en 2021 la Resolución 335 estandarizó los lineamientos técnicos, administrativos y nutricionales del programa a nivel nacional. Actualmente, el PAE beneficia a cerca de 5,5 millones de estudiantes en todo el país (Ministerio de Educación Nacional, 2024).

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 44 la alimentación equilibrada como derecho fundamental de los niños, mandato que el PAE busca materializar en la jornada escolar. No obstante, la ejecución del programa enfrenta problemas estructurales que comprometen la calidad, cantidad y oportunidad de las raciones alimentarias, afectando directamente los valores nutricionales pactados en los contratos con los operadores.

Frente a estos incumplimientos, el ordenamiento jurídico colombiano prevé la caducidad administrativa como potestad excepcional del Estado, regulada en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993. Con la expedición de la Ley 2195 de 2022, específicamente en su artículo 52, esta cláusula se incorporó como elemento natural y obligatorio en los contratos del PAE, reforzando el arsenal jurídico del Estado para proteger el interés general. Sin embargo, la normativa vigente carece de mecanismos específicos para cuantificar los perjuicios derivados de la disminución del valor nutricional como causal de incumplimiento grave, lo que genera incertidumbre jurídica, litigios prolongados y desgaste administrativo.

El presente artículo aborda esta problemática a partir de tres objetivos interrelacionados: (i) caracterizar la caducidad como potestad excepcional en el marco de la contratación del PAE; (ii) analizar los daños y perjuicios derivados del incumplimiento nutricional, con énfasis en el caso del contrato No. 4600028206 de 2010 (Municipio de Medellín vs. ALFABA S.A.), resuelto en segunda instancia por el Consejo de Estado el 6 de junio de 2024; y (iii) proponer una metodología técnica unificada para cuantificar financieramente los perjuicios por disminución del valor nutricional, como herramienta de sustento probatorio en la declaratoria de caducidad.

La relevancia del tema queda ilustrada por los hallazgos de la Contraloría General de la República, que en el primer semestre de 2024 identificó once hallazgos fiscales por \$4.181 millones relacionados con el PAE, con cerca de 229.000 niños afectados por la no entrega del programa (Contraloría General de la República, 2024). Estos datos revelan la urgencia de fortalecer los instrumentos jurídicos y técnicos de control en la contratación del PAE.

La Caducidad Administrativa en los Contratos del Programa de Alimentación Escolar

I. La Caducidad como Potestad Excepcional del Estado Colombiano

Las entidades estatales colombianas cuentan con una serie de potestades excepcionales que rompen con la igualdad propia del derecho privado para asegurar que los contratos públicos sirvan al interés general. Estas potestades: interpretación, modificación y terminación unilateral, reversión, sometimiento al derecho colombiano y caducidad están taxativamente previstas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 2195 de 2022 (Rodríguez, 2021).

La caducidad, regulada específicamente en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, habilita a la Administración para dar por terminado anticipadamente un contrato cuando el contratista incumple sus obligaciones de manera grave y directa, afectando la ejecución del objeto contractual y evidenciando riesgo de paralización. Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la caducidad tiene una finalidad preventiva: proteger la continuidad del servicio y el interés general antes de que el daño sea irreversible (Sentencia Exp. 17031, 2008). Se diferencia de la terminación unilateral, pues esta última procede ante circunstancias ajenas al incumplimiento del contratista, como: fallecimiento, incapacidad sobrevenida o cambio legislativo y confiere derecho a indemnización, mientras que la caducidad, al ser consecuencia de una conducta antijurídica imputable al contratista, activa la cláusula penal, la garantía de cumplimiento y la inhabilidad para contratar con el Estado.

La declaratoria de caducidad requiere un acto administrativo debidamente motivado, expedido exclusivamente durante la etapa de ejecución del contrato, garantizando el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Este procedimiento comprende: (i) convocatoria a audiencia de presunto incumplimiento con informe de supervisión o interventoría; (ii) presentación de cargos y oportunidad de descargos; (iii) resolución motivada; y (iv) recurso de reposición en la misma audiencia. El desconocimiento de estas etapas puede generar nulidad del acto administrativo y responsabilidad patrimonial del Estado, como lo ilustra la sentencia del Consejo de Estado

en el expediente 25000-23-26-000-2004-00426-01 (2025), en la que se anuló la caducidad declarada por el IDU por haber sido expedida fuera del término contractual.

Con la modificación introducida por la Ley 2195 de 2022, los contratos del PAE pasaron a integrar la categoría de contratos con cláusulas excepcionales como elemento natural obligatorio, aun cuando no se consignen expresamente, consolidando así la obligatoriedad de esta herramienta en la protección del derecho fundamental a la alimentación escolar.

II. Evolución Normativa y Derecho Comparado

La caducidad tiene un largo recorrido en el ordenamiento jurídico colombiano. Fue inicialmente incorporada por los artículos 4 y 5 de la Ley 53 de 1909 para contratos de construcción de obras, y sucesivamente desarrollada por la Ley 110 de 1912, la Ley 167 de 1941 (Código de lo Contencioso Administrativo), el Decreto 150 de 1976, el Decreto Ley 222 de 1983, hasta consolidarse en el Estatuto General de Contratación de 1993. La Ley 1474 de 2011 reforzó las garantías procedimentales y la Ley 2195 de 2022 amplió su ámbito de aplicación obligatorio a los contratos del PAE.

Desde una perspectiva de derecho comparado, Brasil regula figuras análogas mediante la Ley 8.666 de 1993, que en su artículo 58 otorga a la Administración la potestad de rescindir unilateralmente los contratos ante incumplimiento del contratista, denominándola "rescisión administrativa". En México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (actualizada en 2021) prevé en su artículo 54 la rescisión administrativa cuando el proveedor incumple sus obligaciones. Tanto en Brasil como en México, la doctrina identifica en estas cláusulas las mismas "prerrogativas del Poder Público" que en Colombia se conocen como cláusulas exorbitantes (Gussoli, 2021; Hualde, 2011). En todos los ordenamientos, la finalidad es idéntica: proteger el interés público ante el incumplimiento contractual, aunque la terminología, los plazos y los procedimientos varíen.

III. La Caducidad en la Jurisprudencia Reciente del Consejo de Estado

El análisis de tres pronunciamientos recientes de la Sección Tercera del Consejo de Estado permite identificar los criterios materiales y temporales que determinan la validez de la caducidad como potestad excepcional.

En el expediente 20001-23-39-002-2014-00271-01 (70.696) de 2024, el Consejo de Estado avaló la caducidad del contrato de concesión No. 015 de 2005 suscrito por el Municipio de Valledupar, al verificar incumplimientos graves que incluían la cesión no autorizada del contrato, violación al carácter intuitu personae, la falta de actualización de garantías, la desconexión del RUNT y la prestación del servicio sin habilitación. La Corporación reiteró que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y que corresponde al contratista desvirtuarla.

En el expediente 25000-23-26-000-2004-00426-01 (58.434) de 2025, el Consejo de Estado anuló la caducidad declarada por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) mediante Resolución 1308 de 2001, por haberse expedido después del vencimiento del plazo de ejecución. La Corporación reiteró que la caducidad "solo puede ser declarada durante la vigencia del contrato, ya que su propósito principalmente es evitar la paralización del objeto contractual" (Consejo de Estado, Exp. 25000-23-26-000-2004-00426-01, 2025), ordenando además la cancelación de los registros de sanción en el RUP y el reconocimiento de lucro cesante por la inhabilidad generada.

En el expediente 15001233300020190035201 (67.981) de 2024, el Consejo de Estado precisó la distinción entre caducidad e incumplimiento contractual: la primera solo puede ejercerse durante la vigencia del contrato y exige amenaza de paralización del objeto; el segundo puede declararse incluso en la etapa de liquidación. Esta diferenciación conceptual es fundamental para la correcta aplicación de las potestades excepcionales en contratos del PAE.

En síntesis, la jurisprudencia exige para la procedencia de la caducidad: (i) incumplimiento de obligaciones esenciales; (ii) afectación grave y directa de la ejecución; (iii) virtualidad de conducir a la paralización del objeto; (iv) ausencia de incumplimiento previo de la entidad; y (v) agotamiento del debido proceso (Sentencia Exp. 67690, 2022).

Daños y Perjuicios por Incumplimiento Nutricional en Contratos del PAE: Vacíos Normativos

I Distinción entre Daño y Perjuicio en el Marco Contractual

En el derecho colombiano, daño y perjuicio son categorías jurídicamente diferenciadas, aunque interdependientes. El daño constituye la lesión o menoscabo cierto, actual o futuro, sufrido por un bien jurídico protegido, patrimonial o extrapatrimonial; el perjuicio, por su parte, designa las consecuencias económicamente cuantificables derivadas de esa lesión, clasificadas en daño emergente (pérdida efectiva sufrida) y lucro cesante (ganancia dejada de percibir), conforme al artículo 1614 del Código Civil colombiano. Como señala Henao (2007), el daño es "toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o no pecuniarios, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico" (p. 280).

En el contexto del PAE, el daño se materializa en la desatención alimentaria, cuantificable en número de raciones no entregadas, número de días sin atención, número de niños beneficiarios no atendidos y cantidad de alimentos con valor nutricional inferior al pactado. El perjuicio, en cambio, corresponde a los costos derivados de esa desatención: la pérdida económica por raciones no entregadas, los costos adicionales de reconstrucción de emergencia, las erogaciones asociadas a acciones disciplinarias o fiscales y, desde una perspectiva más amplia, el deterioro del desarrollo físico y cognitivo de los menores, cuyas consecuencias en salud pública se proyectan a largo plazo.

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en su sentencia S4-60 de 2019, reconoció que la afectación a derechos fundamentales como la alimentación y la educación puede configurar una vulneración grave que trasciende el plano patrimonial y compromete tanto la responsabilidad del contratista como la de los funcionarios públicos involucrados. Esta interpretación es consistente con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en la Sentencia T-364 de 2023 calificó la reducción injustificada de raciones alimentarias como una medida regresiva contraria al principio de progresividad y al interés superior del menor.

II Impacto del Incumplimiento Nutricional en las Entidades Estatales y los Beneficiarios

Los contratos del PAE son ejecutados por entidades territoriales certificadas en educación, gobernaciones y alcaldías que deben ceñirse a los lineamientos técnicos y nutricionales de la Resolución 335 de 2021 de la UApA. El incumplimiento de estos estándares genera consecuencias en dos dimensiones.

Desde la perspectiva institucional, el incumplimiento puede derivar en: detrimento patrimonial por recursos pagados por servicios no prestados adecuadamente; sobrecostos por recontractación urgente; responsabilidad disciplinaria de supervisores e interventores por omisión (artículo 82 de la Ley 1474 de 2011); riesgo de acción de repetición; y deterioro de la legitimidad institucional que desincentiva la participación de operadores idóneos en futuros procesos de selección. La Contraloría General de la República reportó en 2024 que 15 entidades territoriales certificadas presentaron retrasos superiores a 30 días calendario en la prestación del servicio, afectando aproximadamente 1,2 millones de estudiantes (Contraloría General de la República, 2024).

Desde la perspectiva de los beneficiarios, la desnutrición infantil derivada de raciones incompletas o con bajo valor nutricional produce efectos biológicos, cognitivos y sociales de

largo plazo: deterioro progresivo de la salud física, mayor predisposición a enfermedades crónicas como hipertensión y diabetes, retrasos en el desarrollo cognitivo, bajo rendimiento escolar y mayor vulnerabilidad al abandono escolar (National Library of Medicine, 2023; World Vision, 2023). Investigaciones de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) y la Universidad de las Américas de Quito (Costa, 2023) han evidenciado el impacto positivo de la alimentación escolar en el desempeño académico, subrayando las consecuencias negativas de su deficiencia.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-457 de 2018, reconoció que el PAE no solo previene la deserción escolar, sino que promueve el desarrollo físico y psicológico de los menores, mejora su capacidad de aprendizaje y contribuye a la estabilidad de la matrícula, ordenando que la alimentación escolar sea gratuita, nutritiva y adaptada a las condiciones de salud de los estudiantes.

III. Deficiencias Normativas en la Cuantificación del Perjuicio Nutricional

En el ordenamiento jurídico colombiano no se ha consolidado un método estandarizado para cuantificar los perjuicios derivados de la disminución del valor nutricional en los contratos del PAE. Esta deficiencia tiene cinco manifestaciones concretas.

En primer lugar, el marco normativo carece de metodologías técnicas específicas para valorar económicamente el impacto de la disminución nutricional como causal de declaratoria de caducidad o de incumplimiento contractual. En segundo lugar, los contratos del PAE frecuentemente omiten especificaciones técnicas precisas sobre gramajes y componentes nutricionales mínimos, o delegan en el contratista la elaboración de los ciclos de menú, generando ambigüedad en la determinación de incumplimientos. En tercer lugar, no existen mecanismos institucionales de seguimiento nutricional que permitan documentar técnicamente las desviaciones del valor pactado. En cuarto lugar, la normativa no diferencia

los perjuicios económicos tradicionales de aquellos derivados específicamente del deterioro nutricional, la inoportunidad en la prestación del servicio o el incumplimiento de protocolos sanitarios. Y, en quinto lugar, la regulación sectorial de seguridad alimentaria no se articula adecuadamente con el régimen sancionatorio contractual.

Esta ausencia normativa tiene efectos concretos: dificulta la sustentación técnica de la declaratoria de caducidad, prolonga los litigios ante la jurisdicción contencioso administrativa, genera riesgo de nulidad de los actos administrativos por falta de motivación suficiente, y expone a las entidades contratantes a demandas de reparación por daños antijurídicos. El caso ALFABA, que se analiza en detalle en la sección siguiente, ilustra con precisión estas consecuencias: el proceso tardó doce años en resolverse definitivamente ante el Consejo de Estado.

Desde la doctrina, Albán y Olivales (2020) han propuesto la adopción de un modelo unificado de remedios contractuales que permita a las entidades estatales actuar con mayor agilidad y eficacia frente al incumplimiento, superando la dispersión normativa actual. Posse (2023) subraya que la cuantificación del daño debe sustentarse en criterios objetivos, verificables mediante prueba documental y técnica.

La Disminución del Valor Nutricional como Incumplimiento Grave: El Caso ALFABA y la Metodología de Cuantificación

I Análisis del Caso: Contrato No. 4600028206 de 2010 (Municipio de Medellín vs. ALFABA S.A.)

El estudio de caso que fundamenta la propuesta metodológica de este artículo se centra en el contrato No. 4600028206 del 1 de septiembre de 2010, celebrado en el marco de la Licitación Pública LP70004033 de 2010, cuyo objeto fue el "Servicio de atención alimentaria para los proyectos de restaurantes escolares y vaso de leche escolar, ítem 3 almuerzo víveres, zonas

1 y 3 Básica, para la infancia y adolescencia del municipio de Medellín", por un valor inicial de \$6.940.764.802 y un plazo de 158 días hábiles escolares. El contratista fue Alimentación Familiar Balanceada Manrique de Trujillo & Cía. S.C.A. (ALFABA S.A.).

El pliego de condiciones establecía obligaciones técnicas precisas: cumplir estrictamente con los ciclos de alimentación definidos por la Secretaría de Bienestar Social; garantizar que los alimentos estuvieran enriquecidos con micronutrientes como hierro y calcio; satisfacer los valores mínimos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); realizar exámenes fisicoquímicos y microbiológicos periódicos; y efectuar ajustes inmediatos ante cualquier incumplimiento de los estándares nutricionales. La inobservancia de estos compromisos fue expresamente tipificada como causal de caducidad.

Durante la ejecución del contrato, se verificaron múltiples incumplimientos graves: entrega de alimentos vencidos, falta de mantenimiento de equipos de procesamiento y almacenamiento en los restaurantes escolares, omisión en el pago de seguridad social a las madres procesadoras, situación que derivó en amenazas de parálisis del servicio y entrega incompleta de raciones. Con base en estos hallazgos debidamente documentados por la interventoría, la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín expidió la Resolución No. 158 del 13 de mayo de 2011, por medio de la cual declaró la caducidad del contrato, ordenó su terminación y liquidación, aplicó la cláusula penal equivalente al 10% del valor del contrato y declaró la inhabilidad del contratista para contratar con el Estado por cinco años.

Mediante Resolución No. 196 del 2 de junio de 2011, la entidad ajustó el valor de la cláusula penal al 10% del valor total del contrato, incluyendo la adición suscrita, por un monto definitivo de \$713.777.967.

ALFABA S.A. interpuso acción de controversias contractuales ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, que en sentencia S4-60 del 23 de octubre de 2019 desestimó

las pretensiones de la demandante, confirmando la legalidad de la caducidad. El Tribunal encontró que la conducta del contratista fue antijurídica y culpable, que la caducidad fue la sanción más drástica pero legítima dadas las circunstancias, y que la entidad acreditó los incumplimientos graves que habilitaban su declaración.

En segunda instancia, el Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección B, Magistrado Ponente Martín Bermúdez Muñoz confirmó la sentencia de primera instancia mediante fallo del 6 de junio de 2024 (Expediente 05001-23-33-000-2012-00888-01, Radicado 65983). La Corporación precisó los requisitos materiales para la procedencia de la caducidad: (i) incumplimiento de obligaciones esenciales; (ii) afectación grave y directa de la ejecución; (iii) virtualidad de conducir a la paralización; (iv) ausencia de incumplimiento imputable a la entidad; y (v) agotamiento del debido proceso (Sentencia Exp. 67690, 2022). El Consejo de Estado concluyó que no se configuró falsa motivación ni violación al debido proceso, confirmó la aplicabilidad íntegra de la cláusula penal y condenó en costas al contratista.

El fallo también rechazó la solicitud de reducción proporcional de la cláusula penal, citando la doctrina de Bonivento Jiménez (2017) sobre la autonomía de la voluntad contractual: cuando las partes pactan la pena para el caso de incumplimiento total o parcial, no procede la reducción prevista en el artículo 1596 del Código Civil.

Este proceso, que demandó doce años de litigio, ilustra con precisión la problemática central de este artículo: si bien el Estado obtuvo sentencia favorable, el desgaste administrativo, los costos de defensa judicial y la prolongación del proceso podrían haberse reducido significativamente de haber contado con una metodología estandarizada para cuantificar el perjuicio nutricional desde la etapa de supervisión, fortaleciendo la evidencia técnica del incumplimiento grave.

II La Supervisión e Interventoría como Condición de Viabilidad de la Caducidad

El éxito de la declaratoria de caducidad en los contratos del PAE depende de manera determinante de la calidad del control y seguimiento contractual. La supervisión e interventoría, reguladas en los artículos 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011, tienen responsabilidad civil, fiscal, penal y disciplinaria por las actuaciones y omisiones que en el ejercicio de su actividad les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades estatales. Esta responsabilidad crea incentivos fuertes para un seguimiento riguroso, pero también requiere herramientas técnicas adecuadas.

La metodología de supervisión se estructura en tres fases: (i) preventiva, con detección temprana de desviaciones y gestión proactiva de riesgos nutricionales; (ii) probatoria, con documentación contundente de incumplimientos y cuantificación de perjuicios; y (iii) de protección del interés público, garantizando la calidad de los servicios esenciales y los derechos fundamentales de los beneficiarios. Esta estructura se complementa con los principios rectores del control contractual: legalidad, eficiencia, transparencia y responsabilidad (Triana, 2015).

En el caso ALFABA, la interventoría desempeñó un papel determinante: fue el informe técnico de la interventoría el que documentó los incumplimientos graves y sirvió de sustento para la audiencia de presunto incumplimiento y la posterior declaratoria de caducidad. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-364 de 2023, ha reafirmado que las autoridades territoriales tienen el deber de adoptar medidas presupuestales urgentes para garantizar los niveles de cobertura del PAE.

III Propuesta de Fortalecimiento del Marco Jurídico

La revisión normativa y jurisprudencial evidencia cinco vacíos que requieren intervención legislativa o reglamentaria: (i) ausencia de criterios específicos de cuantificación del perjuicio nutricional en los contratos del PAE; (ii) indefinición de parámetros nutricionales

vinculantes en los pliegos de condiciones; (iii) carencia de mecanismos institucionales de seguimiento nutricional; (iv) insuficiente tipificación de los perjuicios derivados del deterioro nutricional, la inoportunidad en la entrega y el incumplimiento de protocolos sanitarios; y (v) desarticulación entre la regulación sectorial alimentaria y el régimen sancionatorio contractual.

Para superar estos vacíos, se propone que la UApA, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación promuevan la incorporación en los contratos del PAE de las siguientes estipulaciones: i) Cumplir con la resolución 335 de 2021 y sus anexos técnicos, sus modificaciones o actualizaciones y demás normatividad vigente, ii) Tomar como referencia para el cálculo de los ciclos de menú el aporte nutricional consignado en la tabla de composición de alimentos colombianos (TCAC) 2018, iii) Incluir la fórmula para la cuantificación del perjuicio derivado de un incumplimiento por disminución en el valor nutricional, iv) pactar la cláusula de caducidad v) Definir el cálculo de la cláusula penal frente a la caducidad.

Adicionalmente, se propone la promulgación de normativa que establezca los parámetros técnicos mínimos para la valoración de perjuicios nutricionales en contratos del PAE, con base en la TCAC 2018 y los estándares de la Resolución 335 de 2021 o sus actualizaciones vigentes.

En cuanto a la tipificación de las causales de caducidad específicas para el PAE, se propone que se establezcan las siguientes conductas como constitutivas de incumplimiento grave: (i) deterioro o disminución comprobada del valor nutricional por debajo de los estándares contractuales; (ii) inoportunidad reiterada en la entrega de raciones; (iii) incumplimiento de protocolos sanitarios y de inocuidad alimentaria; (iv) suministro de productos no conformes con las especificaciones técnicas; y (v) ocurrencia de enfermedades de transmisión alimentaria (ETA) debidamente documentadas.

IV Metodología para la Cuantificación Financiera del Perjuicio Nutricional

La propuesta metodológica que se presenta a continuación tiene como punto de partida los lineamientos técnicos de la Resolución 335 de 2021 de la UApA, específicamente el Anexo Técnico de Alimentación Saludable y Sostenible, y la Tabla de Composición de Alimentos Colombianos (TCAC 2018) del ICBF, instrumento que sistematiza el contenido calórico, de macronutrientes y micronutrientes de los alimentos consumidos por la población colombiana. Asimismo, toma como referencia la Resolución 3803 de 2016, que establece las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana. La Resolución 335 de 2021 establece los porcentajes de aporte nutricional por tipo de complemento alimentario, conforme a la siguiente distribución:

Tabla 1

Porcentaje de aporte nutricional por tipo de complemento alimentario

Complemento Alimentario	% Aporte Nutricional
Jornada mañana	20%
Jornada tarde	20%
Complemento almuerzo	30%

Nota. Tomado de la Resolución 335 de 2021 de la UApA.

Los ciclos de menú, diseñados por profesionales en Nutrición y Dietética, especifican para cada día los alimentos, gramajes y preparaciones que deben entregarse a cada grupo etario. La TCAC 2018 registra el contenido calórico por cada 100 gramos de los principales alimentos de la dieta colombiana, mientras que el estudio de costos de la entidad contratante determina el valor económico de cada alimento.

La metodología propuesta opera en tres pasos secuenciales:

Paso 1. Determinación de los gramos de alimento dejados de entregar (gA). El supervisor o interventor registra la diferencia entre los gramajes pactados en el ciclo de menú y los efectivamente entregados, por alimento, por día y por beneficiario.

Paso 2. Cálculo del valor calórico (Kcal) no entregado. Consultando la TCAC 2018, se obtiene el número de kilocalorías por 100 g de cada alimento involucrado. Con base en el estudio de costos de la entidad, se determina el valor de las kilocalorías de la siguiente manera:

$$\text{Valor de Kcal} = \$100\text{gA} / \text{Kcal en } 100\text{gA}$$

Donde \$100gA es el valor de 100 gramos del alimento según el estudio de costos de la entidad, y Kcal en 100gA es el contenido calórico de 100 gramos del mismo alimento según la TCAC 2018.

Paso 3. Determinación del perjuicio financiero. El perjuicio económico por disminución del valor nutricional se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Perjuicio} = \$\text{Kcal} \times \text{Kcal}(t)$$

Donde \$Kcal es el valor económico de una kilocaloría del alimento específico, y Kcal(t) es el total de kilocalorías no entregadas en el período de incumplimiento analizado.

Esta fórmula permite agregar los perjuicios por múltiples alimentos, múltiples días y múltiples beneficiarios, generando un valor financiero total del perjuicio nutricional que puede sustentarse ante el ordenador del gasto, el contratista, la aseguradora y las autoridades judiciales y de control.

Es importante precisar que esta metodología se articula, pero no reemplaza, los descuentos financieros que ordinariamente deben practicarse por alimentos no entregados. La fórmula propuesta opera específicamente como herramienta de cuantificación del

perjuicio en el contexto de la declaratoria de caducidad, cuando el incumplimiento es persistente, afecta gravemente el contrato o amenaza con su paralización. Aplicando esta metodología al caso ALFABA, habría sido posible cuantificar con precisión el valor económico de las raciones incompletas entregadas, incluyendo la disminución de gramajes y la sustitución de componentes nutricionales, generando un sustento técnico adicional para la declaratoria de caducidad y fortaleciendo la posición del municipio en el proceso judicial.

Conclusiones

La caducidad administrativa, como potestad excepcional del Estado colombiano en la contratación del PAE, constituye una herramienta jurídica legítima, necesaria y funcional para proteger el interés general y los derechos fundamentales de los niños beneficiarios. Sin embargo, su eficacia depende de manera decisiva de la solidez técnica y probatoria del acto administrativo que la sustenta, dimensión en la que el ordenamiento jurídico colombiano presenta vacíos significativos.

La incorporación obligatoria de la caducidad en los contratos del PAE, operada por la Ley 2195 de 2022, representa un avance normativo relevante, pero insuficiente si no se acompaña de criterios técnicos estandarizados para cuantificar los perjuicios derivados del incumplimiento nutricional. La experiencia del caso ALFABA, con doce años de litigio antes de obtener sentencia definitiva favorable, evidencia el costo jurídico, administrativo y social de esta deficiencia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado es consistente en exigir que la caducidad se declare dentro del término de ejecución del contrato, con motivación suficiente, agotando el debido proceso, y con base en incumplimientos graves y directos que amenacen la paralización del objeto contractual. Esta exigencia no puede cumplirse adecuadamente sin herramientas

técnicas que permitan a supervisores e interventores documentar y cuantificar con precisión las desviaciones del valor nutricional pactado.

La metodología propuesta, basada en la TCAC 2018 del ICBF y los estándares de la Resolución 335 de 2021 de la UApA, ofrece una solución técnica viable, fundamentada en instrumentos normativos ya existentes y de aplicación nacional obligatoria. Su incorporación en los contratos del PAE, bien mediante cláusula contractual expresa, bien mediante regulatoria nacional, permitiría: (i) reducir la discrecionalidad en la determinación del incumplimiento grave; (ii) fortalecer la posición jurídica del Estado en controversias contractuales; (iii) disminuir los tiempos y costos del litigio; (iv) proteger a los supervisores e interventores de responsabilidades por omisión; y (v) disuadir conductas oportunistas de los operadores.

Desde una perspectiva de política pública, la estandarización de esta metodología responde a los principios del interés superior del menor, consagrado en el artículo 44 constitucional y reafirmado por la Corte Constitucional en las sentencias T-457 de 2018 y T-364 de 2023, al principio de progresividad en materia de derechos sociales, y a los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad que rigen la contratación estatal.

Como agenda de investigación futura, se identifican al menos dos líneas prioritarias: (i) el desarrollo de estudios epidemiológicos que cuantifiquen el impacto nutricional acumulado de los incumplimientos del PAE en diferentes regiones del país, con especial énfasis en comunidades vulnerables; y (ii) la evaluación comparativa de los mecanismos de control contractual en el PAE en el nivel territorial, para identificar buenas prácticas replicables a escala nacional.

Referencias

Albán, J. O., y Olivales, A. V. (2020). Modelo unificado de remedios contractuales en la contratación estatal colombiana. *Universitas*, 69. <https://revistas.javeriana.edu.co/files-articulos/VJ/69%20%282020%29/82563265033/>

Amaya Rodríguez, C. F. (2016). De las potestades excepcionales en la contratación estatal colombiana: ¿Instrumentos para la defensa del interés general o superposición de la administración? *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 7(14), 187-208.

Bonivento Jiménez, J. A. (2017). *Obligaciones* (5.ª ed.). Legis.

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las entidades estatales (G-EFSICE-02). Colombia Compra Eficiente.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2008, 20 de noviembre). Sentencia [Expediente 17031, C.P. Ruth Stella Correa].

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. (2012, 12 de julio). Sentencia [Expediente 15024, C.P. Danilo Rojas Betancourth].

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. (2022, 8 de junio). Sentencia [Expediente 67690, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico].

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2023, 26 de enero). Sentencia [Expediente 67430, C.P. Fredy Ibarra Martínez].

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. (2024a, 6 de junio). Sentencia [Expediente 05001-23-33-000-2012-00888-01, Radicado 65983, M.P. Martín Bermúdez Muñoz].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2024b). Sentencia [Expediente 20001-23-39-002-2014-00271-01, Radicado 70.696].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2024c). Sentencia [Expediente 15001233300020190035201, Radicado 67.981].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2025). Sentencia [Expediente 25000-23-26-000-2004-00426-01, Radicado 58.434].

Contraloría General de la República. (2024, 26 de junio). PAE - Seguimiento al Programa de Alimentación Escolar: 229.000 niños, niñas y adolescentes han resultado afectados por la no entrega del PAE. <https://www.contraloria.gov.co>

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión. (2018, 27 de noviembre). Sentencia T-457/18.

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (2023, 14 de septiembre). Sentencia T-364/23.

Costta, P. A. (2023). Impacto de la alimentación escolar en el desarrollo cognitivo de los estudiantes: Evidencia en Ecuador. Cuestiones Económicas, 33(1). Banco Central de Ecuador.

Dromi, J. R. (1996). Derecho administrativo. Ciudad Argentina.

Dueñas, A. R. (2023). Análisis de la declaratoria de caducidad en contratos del PAE [Trabajo de maestría]. Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.umng.edu.co>

- Unidad Administrativa de Alimentos para Aprender. (UAPA). (2021, 23 de diciembre). Resolución No. 335 y su Anexo Técnico de Alimentación Saludable y Sostenible en el PAE. Ministerio de Educación Nacional.
<https://www.alimentosparaaprender.gov.co>
- Gussoli, F. K. (2021). Contratos, licitaciones y servicios públicos a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en el derecho brasileiro. Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/6652/9645>
- Heckman, J. J. (s.f.). La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: Reduce déficits y fortalece la economía. The Heckman Equation.
<https://heckmanequation.org>
- Henao, J. C. (2007). El daño, análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia.
- Hualde, A. P. (2011). Las cláusulas exorbitantes y la rescisión de contratos administrativos en México. Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo (9). Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/9/art/art6.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2018). Tabla de composición de alimentos colombianos 2018. Proeditor LTDA.
- Ley 53 de 1909. Por la cual se regulan los contratos de obras públicas. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 80 de 1993. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Congreso de la República de Colombia.

Ley 115 de 1994. Ley General de Educación. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Congreso de la República de Colombia.

Ley 2195 de 2022. Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción. Congreso de la República de Colombia.

Melo, B. C., y López, M. D. (2023). Contratación estatal, interventoría y supervisión (2.^a ed.). Carvajal Soluciones de Comunicación S.A.S.

Ministerio de Educación Nacional. (2024). Programa de Alimentación Escolar.
<https://www.mineduccion.gov.co>

Ministerio de Educación Nacional. (2025, abril). Colombia tendrá por primera vez una política pública de alimentación escolar.
<https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/424234>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Resolución 3803 de 2016. Por la cual se establecen las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes (RIEN) para la población colombiana.

National Library of Medicine. (2023, 19 de diciembre). Efectos de la desnutrición en el sistema inmunitario y las infecciones. PMC - PubMed Central.
<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10780435/>

Posse, M. C. (2023). De la cuantificación del daño: Manual teórico práctico. Temis.

- Pontificia Universidad Javeriana, Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). (2024). Análisis detallado del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en Colombia, desde la evidencia (Informe No. 91). <https://lee.javeriana.edu.co>
- Roberto Sanromán Aranda. (2022). Algunas consideraciones de la terminación del contrato con un enfoque global. Derecho Privado, UNAM. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-privado/article/view/17406/17814>
- Rodríguez, I. (2021). Las cláusulas excepcionales en la contratación estatal de Colombia: Armonización entre la autonomía de la voluntad e imposición legislativa [Tesis de especialización]. Universidad de los Andes.
- Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad. (2019, 23 de octubre). Sentencia S4-60 [Expediente 05001-23-33-000-2012-00888-01].
- Triana, O. A. (2015). Función de supervisión de la contratación estatal, un análisis desde el principio de transparencia y la seguridad jurídica. Universidad Católica de Colombia.
- Vinueza, L. G. (2016). Régimen jurídico de la contratación estatal (3.^a ed.). Legis.
- World Vision. (2023, 7 de septiembre). 5 consecuencias de la desnutrición en niñas, niños y adolescentes. <https://worldvisionamericalatina.org/consecuencias-de-la-desnutricion/>