



La educación
es de todos

Mineducación

Bogotá D.C.,

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 10-31-2020 10:23:46 AM

Al contestar cite este No. 2020-EE-219674 FOL:6 ANEX:0

Origen: Asesores del despacho

Destino: Congreso de la República de Colombia / ORLANDO ANÍBAL GUERRA

RE LA ROSA
Subjeto: Concepto a proyecto de ley No. 383 de 2020 Cámara.

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario General Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad

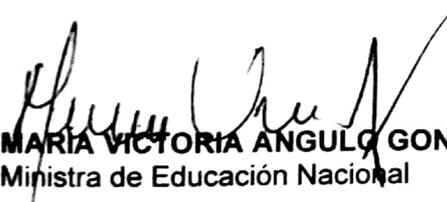
Referencia: Concepto a proyecto de ley No. 383 de 2020 Cámara.

Respetado Doctor Guerra, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de ley No. 383 de 2020 Cámara **«Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la producción, distribución y consumo de los alimentos saludables de la Canasta Básica de Salud Alimentaria 'CABASA'»**.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Gustavo Bolívar Moreno, H.S. Antonio Sanguino Páez, H.S. Ivan Darío Agudelo Zapata, H.S. Victoria Sandino Simanca Herrera, H.S. Jorge Eduardo Londoño Ulloa, H.S. Jesús Alberto Castilla Salazar, H.S. Armando Alberto Benedetti Villaneda, H.S. Luis Fernando Velasco Chaves H.R. Fabian Díaz Plata, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Gloria Betty Zorro Africano, H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo, H.R. Ángela María Robledo Gómez, H.R. León Fredy Muñoz Lopera, H.R. María José Pizarro Rodríguez.
Ponentes: H.R. Jairo Humberto Cristo Correo, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez

Aprobó: Constanza Alarcón Párraga Viceministra del Educación Preescolar, Básica y Media
Juan Carlos Martínez Martín – Director Unidad Administrativa Especial Alimentos para Aprender
Luis Gustavo Fierro Maya – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Biviana Liset Trujillo Ramírez – Asesora Despacho Ministra

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953
www.mineducacion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



Concepto al proyecto de ley No. 383 de 2020 Cámara «Por medio de la cual se adoptan medidas para promover la producción, distribución y consumo de los alimentos saludables de la Canasta Básica de Salud Alimentaria 'CABASA'».

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

La iniciativa busca que se adopten medidas que promueven la producción, distribución y consumo de los alimentos saludables de la Canasta Básica de Salud Alimentaria 'CABASA' desde las instancias de la política alimentaria de Colombia, con el objetivo de promover su accesibilidad y asequibilidad a través del fomento de la agricultura campesina familiar y comunitaria, para prevenir la aparición de enfermedades no transmisibles relacionadas con los hábitos alimentarios inadecuados, promoviendo la alimentación saludable, sostenible y asequible para la población.

Motivación

La exposición de motivos señala que el derecho a la salud desarrollado por el Comité DESC establece que la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud¹. Conforme a esta definición, indica que se debe garantizar a cada persona la posibilidad de controlar su salud y su cuerpo y el derecho a contar con un sistema de protección de la salud que brinde a las personas igualdad de oportunidades para disfrutar del nivel más alto posible de salud. Así mismo, se refiere a que existen unos factores determinantes de la salud, entre los que se encuentra la nutrición; así, para poder gozar de buena salud, es indispensable contar con una óptima nutrición. Por último, se indican como elementos esenciales del derecho en mención la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad.

Conforme a lo manifestado en la motivación de la iniciativa, el proyecto de ley permite mantener una oferta suficiente y estable de alimentos sanos y nutritivos, que son la amplia gama de alimentos que conforman la CABASA, garantizar los derechos de los consumidores, en particular el derecho a la información y a estar protegido de productos que puedan afectar la salud y proteger a la población frente a los riesgos en salud o seguridad, y frente a la inequidad en la relación de consumo, garantizando derechos como recibir productos de calidad, acceder a información completa y veraz sobre los productos objeto de consumo; derecho de reclamación ante productos o servicios defectuosos; derecho a informar a los demás sobre el ejercicio de estos derechos y a recibir protección contra la publicidad engañosa, entre otros.

Posteriormente, la exposición de motivos incluye elementos referentes a la situación nutricional en Colombia, enfermedades crónicas no transmisibles y compras públicas prioritarias de alimentos de la CABASA.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración, el Ministerio de Educación Nacional encuentra que es de su competencia el estudio de los artículos 3, 4, 9, 12, 13 y 17 por cuanto implican acciones que son de su resorte.

¹ Comité DESC, Observación General No. 14 Ginebra, 2000, Párr. 9. Pág 3.



Sea lo primero indicar que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN - tiene a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PNSAN- y es la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. Conforme a lo establecido en el decreto reglamentario 1115 de 2014, la comisión está integrada, entre otras entidades, por el Ministro de Educación Nacional.

De otra parte, es preciso hacer referencia a la recientemente promulgada Ley 2046 de 2020 “*por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos*”, norma que desarrolla temas similares a los propuestos en el proyecto en análisis, por lo que este Ministerio de Educación Nacional recomienda su observancia en este trámite legislativo, para evitar duplicidad normativa.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional se permite advertir, también a fin de evitar duplicidad de esfuerzos legislativos, que en la legislatura actual cursan dos iniciativas legislativas: el proyecto de No. 95 de 2020 Cámara «*Por medio de la cual se promueve la soberanía alimentaria, mercados campesinos y se dictan otras disposiciones*», cuyo objeto se encamina a promover la producción, distribución y consumo de productos de la agricultura campesina familiar y comunitaria, así como el proyecto de ley 171 de 2020 “*Por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones*”.

II. ANÁLISIS POR ARTÍCULOS

Una vez revisado el articulado del proyecto, el Ministerio de Educación Nacional encuentra necesario realizar las siguientes precisiones y consideraciones:

- **Sobre el artículo 3°, definiciones.**

Alimento saludable.

- La definición consignada en el proyecto es la siguiente: “*Alimento saludable: se entiende como aquel alimento sin procesar, mínimamente procesado, procesado o ingrediente culinario, tal como se definen en este artículo y cuyo consumo es nutritivo y permite mantener un buen estado de salud.*” (Subrayas fuera de texto).

Se recomienda ajustar la definición teniendo en cuenta que la condición de ser saludable de un alimento no depende de si es procesado o no, pues pueden existir alimentos procesados saludables y alimentos no procesados que no lo son.

Alimentos sin procesar y mínimamente procesados.

- La definición consignada en el proyecto indica: “*Alimentos sin procesar y mínimamente procesados: estos alimentos se obtienen directamente de plantas o de animales; los alimentos sin procesar no sufren alteración alguna tras extraerse de la naturaleza; los alimentos mínimamente procesados son aquellos sometidos a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares, sin añadir al alimento original*”



sal, azúcar, aceites, grasas ni aditivos alimentarios u otras sustancias. Estos alimentos son considerados alimentos naturales.”

En cuanto a la definición de alimentos procesados y alimentos sin procesar y mínimamente procesados, se considera que este proyecto de ley representa una oportunidad importante para el país, en términos de poder adoptar una definición propia para Colombia; en razón a que las definiciones propuestas en el proyecto de ley corresponden a una adaptación Internacional, pero Colombia cuenta con las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos - GABA, las cuales se emiten por el Comité Técnico de Guías Alimentarias, la cual se constituye en un insumo para la definición de país.

Bajo ese entendido, se recomienda realizar una consulta a la CISAN para establecer esta definición.

Canasta Básica de Salud Alimentaria “CABASA”.

- La definición consignada en el proyecto indica: *Canasta Básica de Salud Alimentaria ‘CABASA’: conjunto de alimentos sin procesar, mínimamente procesados, procesados e ingredientes culinarios de acuerdo con la clasificación por grupos de alimentos propuestos en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud; que, en cantidades y calidades adecuadas, son saludables, sostenibles y asequibles.*

Se recomienda que la canasta se enmarque en las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana, diseñadas por el Comité Técnico de Guías Alimentarias a Nivel Nacional; de igual forma se recomienda tener en cuenta los mensajes que se desarrollan en dichas guías.

En este sentido, se sugiere respetuosamente que la elaboración de las definiciones a incluir en el proyecto de ley, se realice de manera articulada con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CISAN, dado que es la instancia encargada, entre otros aspectos de coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de servir como instancia de concertación entre los diferentes agentes de la misma, la cual a su vez cuenta con una submesa de alimentación saludable y sostenible.

- **Sobre el artículo 4º, Estándares de goce efectivo de derechos humanos.**

El proyecto de ley, en su artículo 4 dispone que el Gobierno Nacional a través de las instancias de la política alimentaria de Colombia, tendrá como fundamento para el cumplimiento de sus funciones, los estándares de goce efectivo de los derechos humanos, en especial los derechos a la alimentación y nutrición adecuada, la salud, el ambiente sano y el acceso a la información.

Al respecto, se sugiere tener en cuenta que en Colombia se está diseñando un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, en el marco de los artículos 22, 43, 44 y 46 de la Constitución Política, el CONPES 113 de 2008 y la Ley 1355 de 2009, entre otros y que este sistema prevé un enfoque de derechos. En el mismo sentido, se recomienda articularse con el proyecto de ley 171 de 2020 “*Por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones*”, que cursa actualmente en el Congreso.



Finalmente, de acuerdo con lo señalado en el Decreto 2055 de 2009, que establece las funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN, se sugiere articularlo, especialmente en lo relacionado con el procedimiento existente en la materia.

- **Sobre el artículo 9º, Inclusión de conocimientos en nutrición en los proyectos educativos institucionales.**

El proyecto de ley, en su artículo 9 dispone que el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, exigirá la inclusión de conocimientos en nutrición basados en alimentos saludables, en los proyectos educativos institucionales de las instituciones públicas y privadas de educación básica y secundaria y harán seguimiento y monitoreo de su cumplimiento. Al respecto, se destaca que el sistema educativo colombiano aborda los procesos de aprendizaje a través del desarrollo de competencias, entendidas como procesos sustentados en el saber y el hacer en contexto. Esto implica trascender los modelos tradicionales que se centran específicamente en la transmisión de información con el propósito de memorización y mecanización. En este sentido, no se considera pertinente que se plantee la obligación de incluir conocimientos específicos en nutrición en los proyectos educativos institucionales, puesto que la apropiación y adquisición de los hábitos como alimentación saludable se logra en la práctica, cuando cotidianamente se accede a frutas y verduras variadas, se come en tiempos regulares, entre otros; así como también, se generan procesos de autocuidado que permiten generar acciones para el bienestar y la salud propia.

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional ha fijado una posición a través de conceptos y argumentos técnicos que sustentan la inconveniencia de todas aquellas iniciativas que proponen la creación de cátedras, asignaturas o tipologías para el desarrollo de contenidos académicos obligatorios en la educación preescolar, básica y media.

En criterio de este Ministerio, la inconveniencia de estas propuestas está basada en la estructura lógica de la Ley General de Educación —Ley 115 de 1994— y del sistema formativo que se ha adoptado como resultado de la Misión de Sabios convocada en 1993, con el fin de responder a los desafíos del mundo contemporáneo y que dio como premisa fundamental la integración de conocimientos, destrezas y competencias. Las recomendaciones de esta denominada Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, que se publicaron en el documento *Colombia: al filo de la oportunidad*, estaban encaminadas a promover una “revolución educativa”, mediante la cual se asegurara, entre otras cosas, la integralidad de los contenidos académicos, lo cual se haría mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

Para incorporar el concepto de integralidad, los contenidos básicos de enseñanza que se establecieron en la Ley 115 de 1994 tienen como objetivo la formación integral de los niños y las niñas a través de un currículo que combine y potencie la creatividad y las destrezas del aprendizaje con las competencias pertinentes en el contexto de sus comunidades. Entonces, el aprendizaje de los niños y las niñas está pensado para asegurar, no que memoricen contenidos, sino que entiendan lo aprendido y también que las asignaturas forman parte de una concepción general de la sociedad que les va a permitir apoyar su propia visión del mundo y contribuir a la ciencia, la tecnología y el desarrollo de sus comunidades.

Dado esto último, la Ley 115 de 1994 consagra la autonomía escolar en su artículo 77, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones y comunidades y sus intereses particulares. Por ello, la ley reconoce la importancia de que las instituciones definan los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su



autonomía en un Proyecto Educativo Institucional —PEI—, definido en el artículo 73 de la citada Ley 115, en el cual se especifican “*los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos*”.

En el contexto de la Ley 115 de 1994, el artículo 77 —en desarrollo de esta autonomía— otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el PEI y además en el marco de los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional —MEN.

Por consiguiente, este Ministerio en el marco de la autonomía institucional propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada Establecimiento Educativo, pero no prescribe el currículo para el país, si bien estas orientaciones educativas y pedagógicas para temas transversales, que pueden ser sugeridos por el Legislador o grupos de interés, en muchas ocasiones se convierten en proyectos pedagógicos.

No obstante, la Ley 115 de 1994 sí establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos y con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos. En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y por su parte, el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios. Así que el 20% restante que no ocupan los temas y áreas obligatorias en el plan de estudios se encuentra previsto en el PEI, por lo que este 20% se configura como un espacio reservado para que los establecimientos educativos desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa de acuerdo con los contextos de sus regiones.

Resulta entonces que los contenidos específicos que establecen los artículos 14 y 23 de la Ley General de Educación responden a una estructura lógica, la cual se comprende desde los antecedentes de la propia regulación. La fijación de los contenidos básicos del plan de estudios es un sistema pensado para hacer frente a las necesidades contemporáneas y a los principios y fines de una formación integral, con base en la transversalidad y la interdisciplinariedad. Es por ello que romper esa lógica se considera inconveniente, a menos que el proyecto de ley logre aportar una justificación que sea suficiente para pensar que la incorporación de estas cátedras o asignaturas no representen un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica, o un argumento que sustente restringir la autonomía escolar como principio de este precepto legal.

Adicionalmente, es importante mencionar que la ley no contempla el concepto de cátedra o asignatura dentro de la distribución de los contenidos pedagógicos obligatorios, ya sean los temas y valores del artículo 14 o las áreas fundamentales del artículo 23. Muestra de esto es que el párrafo 1º del artículo 14 no exige una asignatura específica para desarrollar todos sus temas de estudio; por el contrario, de conformidad con este párrafo, “*esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios*”.



De otra parte, desde el año 2015, para fortalecer las capacidades de niñas, niños y adolescentes, el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de organismos de cooperación internacional y de otros aliados, han diseñado la Estrategia de Estilos de Vida Saludable, la cual promueve el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes relacionadas con alimentación saludable (se integran las recomendaciones de la OMS y del Ministerio de Salud y Protección Social, prácticas claves de higiene (se hace foco en el lavado de manos) y actividad física. En el 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social se vincula de manera formal en esta estrategia.

La estrategia se desarrolla a través de los siguientes componentes:

1. **Formación:** Proceso de formación y uso de los recursos y materiales que conforman la caja de herramientas de Estilos de vida saludable. La caja contiene recursos didácticos y lúdicos, en la cual se brindan orientaciones pedagógicas y didácticas para el trabajo en aula por cada grado y está dirigida a docentes, estudiantes y familias. Esta caja de herramientas fue compartida en medio magnético a todas las Secretarías de Educación certificadas (96 ETC).
2. **Movilización social:** Generar acciones de comunicación y movilización social para la promoción de estilos de vida saludable- EVS que favorezcan procesos de transformación colectiva.
3. **Gestión intersectorial:** Fortalecer la gestión territorial para la promoción de EVS a través de la inclusión de la estrategia en los procesos de planeación territorial. En este sentido, desde el Ministerio se orienta a las Entidades Territoriales sobre las posibilidades del sector educativo para reflexionar sobre la importancia de la actividad física, llevar una alimentación suficiente y saludable y adoptar prácticas de higiene.

Estos componentes posibilitan generar transformaciones que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de todos los miembros de las comunidades educativas, logrando que sean aprendizajes significativos que se apropien y lleven a la práctica de forma cotidiana.

De acuerdo con los argumentos presentados anteriormente, es fundamental reconocer que desde el Ministerio de Educación Nacional se adelantan acciones, proyectos y estrategias que contribuyen al fomento de estilos de vida saludables en niñas, niños, adolescentes y familias, razón por la cual no se considera pertinente lo propuesto en el artículo noveno de la iniciativa. Por todo lo anterior, este Ministerio recomienda considerar la inconveniencia del artículo 9, frente al cual se sugiere no continuar con el trámite legislativo.

- **Sobre el artículo 12º, fijación de estándares mínimos de reporte de información de compras y contrataciones públicas de alimentos.**

El proyecto de ley, en su artículo 12 establece que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, fijará estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para el reporte de la información de compras y contrataciones públicas de alimentos que acoja plenamente el Código Estándar de Productos y Servicios de Naciones Unidas, que indiquen programas públicos de suministro o la entidad a la que va destinada la compra y que indiquen la actividad económica principal del proponente.

Al respecto, es importante aclarar si la realización de estándares mínimos de información incluirá información de Agricultura Familiar y circuitos cortos de comercialización, que es un eslabón importante de la cadena agroalimentaria.



Lo anterior, en razón a que el Capítulo III de la Ley 2046 del 2020, se refiere al Sistema Público de Información Alimentaria, de pequeños productores locales y de productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones; en el artículo 11 señala:

“Sistema Público de Información Alimentaria de pequeños productores locales y de productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones. El Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, deberá diseñar un sistema de información pública que articule los diferentes datos relacionados con pequeños productores locales agropecuarios y productores pertenecientes a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria con el objetivo de apoyar de forma técnica la toma de decisiones de todos sus actores y que garantice la trazabilidad del proceso de participación en la producción local.

La información contenida en el Sistema a que hace referencia el presente artículo será una plataforma que podrán utilizar los sujetos relacionados en el artículo 3° de la presente ley para efectuar las compras públicas locales de alimentos de conformidad con lo establecido en estas disposiciones.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, en el marco de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales, contará con un término improrrogable de un (1) año para establecer el diseño del sistema de que trata el presente artículo y para consolidar y poner a disposición del público datos abiertos en los términos de la ley y las políticas de datos abiertos y Gobierno en Línea”

Respetuosamente, se recomienda articular esta propuesta con la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales con el propósito de no generar reprocesos o duplicidad normativa.

Para finalizar, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra realizando acciones para ajustar la normatividad vigente relacionada con etiquetado y rotulado nutricional; principalmente en nutrientes de interés en salud pública como son grasas saturadas, grasas trans, azúcares y sodio, a través de sellos de advertencia en los productos. La propuesta en este articulado es una oportunidad para que se fortalezcan los mecanismos de Información, Educación y Comunicación al consumidor que orienten la toma de decisiones en relación con alimentación saludable.

- **Sobre el artículo 13º, rotulado en los puntos de exhibición de los alimentos de la 'CABASA'.**

El proyecto de ley, en su artículo 13 dispone que el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, reglamentará el rotulado que deberá ser implementado en los puntos de exhibición de los alimentos de que trata la presente ley, con frases alusivas a los beneficios del consumo de estos alimentos para lograr una alimentación saludable, sostenible y asequible.

La propuesta contenida en este articulado es una oportunidad para que se fortalezcan los mecanismos de información, educación y comunicación al consumidor que orienten la toma de decisiones en relación con alimentación saludable. Es importante tener en cuenta que, el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentra realizando acciones para ajustar la normatividad vigente relacionada con etiquetado y rotulado nutricional; principalmente en nutrientes de interés en salud pública como son grasas saturadas, grasas trans, azúcares y sodio, a través de sellos de advertencia en los productos.



- **Sobre el artículo 17º, exclusión del IVA.**

El Congreso tiene una amplia potestad de configuración para establecer impuestos y decidir cuáles serán los casos de exención o exclusión aplicables, no obstante, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional en materia de exenciones, la potestad de configuración del Congreso en materia tributaria tiene, dos límites constitucionales claros: (i) puede decretar las exenciones que considere convenientes bajo la condición de que la iniciativa provenga del Gobierno y (ii) no podrá concederlas en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno.

Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al Gobierno Nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. En esa medida, cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que trámite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2º que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, “las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

En ese entendido, se sugiere contar con el concepto técnico de la Submesa de Alimentación Saludable y Sostenible de la CISAN y el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante que dentro de los criterios para exclusión del IVA a los alimentos de la 'CABASA' se tengan en cuenta criterios tales como:

- Que pertenezcan al patrimonio gastronómico colombiano.
- Que se encuentren en línea con las recomendaciones de alimentación saludable de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos - GABA, del Comité Técnico de Guías Alimentarias.
- Que el alimento se produzca en Colombia, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de las normas en la materia, es contribuir a la movilización de las economías locales e incluir productos de la agricultura familiar campesina.

III. Consideraciones fiscales

Es pertinente mencionar que el Proyecto de Ley en las condiciones en las que está planteado, genera impacto fiscal pues contempla varias acciones encaminadas a adoptar medidas que promueven la producción, distribución y consumo de los alimentos saludables de la 'CABASA', que demandan de varias entidades del Estado, esfuerzos financieros y logísticos para determinar la manera de garantizarlas.



En esos términos, es necesario incluir concepto sobre el impacto fiscal, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, para determinar los costos de la iniciativa y su congruencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias, así como la fuente de ingresos adicional para financiar dichos costos.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado a través de la Sentencia C-502 de 2007, indicando que estos informes *“constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República”*.

Por consiguiente, cabe mencionar que es indispensable contar expresamente con el análisis del impacto fiscal de la iniciativa en la exposición de motivos y en la ponencia del Proyecto, así como con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, sugiere tener en cuenta las consideraciones técnico-jurídicas formuladas en relación con los artículos 3, 4, 9, 12, 13 y 17 del proyecto de ley, como consecuencia de las cuales de manera respetuosa se permite recomendar lo siguiente:

- Que la elaboración de las definiciones contenidas en el artículo 3 de la iniciativa se realice de manera articulada con la CISAN, dado que es la instancia encargada, entre otros aspectos de Coordinar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país.
- Que se analice la pertinencia de continuar el trámite legislativo del artículo 4, en consideración a que se está diseñando un Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, el cual tiene un enfoque de derechos y a que actualmente cursa en el Congreso el proyecto de ley 171 de 2020, también dirigido a la creación del Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición. En caso de continuar con el trámite del artículo, el Ministerio recomienda articular su contenido con en el Decreto 2055 de 2009, especialmente en lo relacionado con el procedimiento existente en la materia.
- Que se elimine el artículo 9 del proyecto de ley, teniendo en cuenta que desde esta Cartera se realiza un trabajo articulado con otros sectores y actores en torno al fomento de estilos de vida saludables. Así mismo, debido a que, reconociendo la autonomía escolar de las Instituciones Educativas, no resulta pertinente incluir conocimientos específicos en temas particulares, los cuales deben responder a su contexto según el Proyecto Educativo Institucional.
- Que se estudie, en el marco de la Ley 2046, la posibilidad de eliminar del trámite el artículo 12 proyecto de ley, con el fin de no duplicar esfuerzos, ya que hay actividades que se pueden desarrollar o ampliar en la Mesa Nacional de Compras Públicas Locales.
- Que, para determinación de la conformación y características de la CABASA, en particular frente al artículo 13 propuesto, se tengan en cuenta los lineamientos técnicos nacionales emitidos a través de la CISAN, Ministerio de Salud y protección Social e ICBF.
- Que en relación con el artículo 17, relativo a la exención del IVA, se sugiere que se obtenga el concepto técnico de la Submesa de Alimentación Saludable y Sostenible de la CISAN en



La educación
es de todos

Mineducación

relación con la lista de alimentos que deberían excluirse del impuesto, así como el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectos de cumplir las previsiones del artículo 154 de la Constitución.