



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C. julio de 2021

Doctor

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al **proyecto de ley No. 621 de 2021 Cámara – 096 2020 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”**

Respetado Doctor,

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la mesa directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y conforme a las disposiciones contenidas en la ley 5ª de 1992 y las demás normas que regulan la materia, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, al **proyecto de ley No. 621 de 2021 Cámara – 096 2020 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”**

Cordialmente,

ESTEBAN QUINTERO CARDONA

Representante a la Cámara



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

proyecto de ley No. 621 de 2021 Cámara – 096 2020 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO

El **proyecto de ley No. 621 de 2021 Cámara – 096 2020 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”** es de autoría de el exsenador Álvaro Uribe Vélez; la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath, quien firma la presente ponencia, Esteban Quintero Cardona, entre otros. La iniciativa fue radicada en el Senado de la República y allí tuvo su primer y segundo debate. La misma se remitió a la Cámara de Representantes para su primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara y se me designó como ponente el día 01 de junio del mismo año. Adicionalmente, me notifiqué como ponente ese mismo día. El proyecto fue publicado en la Gaceta No. 450 de 2021.

II. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en cuestión pretende establecer los lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante el calendario escolar, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los departamentos y los municipios.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

a) Estructura del proyecto

El proyecto de ley se encuentra integrado por cinco (05) artículos, además del título. Dentro de estos se encuentra el objeto; el desarrollo de la iniciativa y la vigencia de la misma.

b) Consideraciones del proyecto¹

¹ Tomadas de doc. informativo de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

El Programa de Alimentación Escolar tiene como fuentes de financiación aquellos recursos públicos y privados, del orden nacional y territorial, de destinación específica y de libre destinación, procedentes del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones y del Sistema Nacional de Regalías, así como recursos propios de las Entidades Territoriales.

El Programa de Alimentación Escolar es una estrategia esencial para garantizar el derecho fundamental a la educación en sus componentes de acceso con permanencia, de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes (en especial de aquellos en situaciones de especial vulnerabilidad).

Esta estrategia se enfrenta a grandes desafíos particularmente relacionados con la oportunidad en la concurrencia de las diferentes fuentes de recursos para permitir la planeación de la prestación del servicio de forma eficiente y eficaz, garantizando durante el período de trabajo académico la continuidad de la prestación del servicio de alimentación escolar.

La naturaleza diversa de las fuentes de financiación hace que los fondos no estén disponibles en un mismo momento, a lo cual se suman las dificultades que pueden darse en territorio, en la asignación de recursos (los cuales usualmente están sujetos al ejercicio político de los concejos municipales o asambleas departamentales), lo cual se traduce en complicaciones para la planeación y contratación del servicio. En consecuencia, se generan contrataciones parciales que afectan la continuidad y oportunidad del servicio durante el calendario académico, en detrimento de los intereses de los beneficiarios y desgastando administrativamente a las entidades responsables del PAE en la preparación de dos o más procesos contractuales, desconociendo principios rectores de la contratación estatal y de la función pública.

Otra dificultad que enfrenta el PAE es la falta de interés de los operadores por los plazos cortos de los contratos lo cual genera mayores inversiones y costos administrativos, además no permite procesos de mejoramiento continuo.

El ordenamiento colombiano tiene normas que refieren a la ejecución oportuna del Programa de Alimentación Escolar, así como a la ejecución durante el calendario escolar, lo cierto es que, si no se atienden las dificultades relacionadas con la oportunidad en la asignación y giro de los recursos, se ve afectada la planeación y



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

contratación, y no es posible lograr el cumplimiento de tales preceptos legales, en beneficio de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes.

En este orden de ideas, el Gobierno propende por que la cobertura del programa año tras año sea mayor, así las cosas sea previsto que para el 2021 se tiene prevista una cobertura de 6.469.000 y para el 2022 una población beneficiaria de 7.000.000 estudiantes, lo que se logrará, con herramientas claras, que permitan un inicio del programa con toda la planeación oportuna que esto demanda; esto sin dejar de lado que estamos en una gradualidad de lo que será la implementación total al programa denominado Jornada Única que trae consigo los componentes de alimentación escolar e infraestructura educativa, correspondientes.

Así las cosas, es de suma importancia tener una norma que regule de manera clara y oportuna, la concurrencia de los recursos que financian el PAE, tanto de los asignados y girados por la Nación, departamentos, distritos y municipio, quienes participan de forma coordinada, articulada y conjunta, para atender el programa. Es por ello que estas entidades deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos de por lo menos dos años consecutivos del calendario escolar y gestionar la planeación y administración de los contratos y convenios para el efecto, con la posibilidad de extenderlos por un año adicional.

Además de los asuntos presupuestales y de contratación oportuna, hay un desafío relacionado con la prestación del servicio en las zonas rurales, en las cuales hay condiciones particulares relativas al número de estudiantes, tradiciones y costumbres alimenticias y dificultades de acceso. Por esta razón, es necesario buscar alternativas que garanticen la prestación del servicio en óptimas condiciones facilitando la ejecución del programa por parte de los padres de familia, siempre que hayan manifestado su interés y que cumplan con el lleno de los requisitos y lineamientos del PAE.

Este proyecto de artículo está diseñado para la ruralidad como excepcionalidad, es decir en aquellas zonas rurales en las cuales el número de estudiantes es bajo, las condiciones de acceso a servicios públicos y de transporte generan restricciones y riesgos para la prestación del servicio a través de operadores de acuerdo con el estatuto de contratación pública.

Esta atención diferenciada permite además impulsar los desarrollos locales, aumentar el consumo con circuitos cortos de comercialización y empoderar a los padres. Es importante tener en cuenta que este proyecto de ley no tiene impacto fiscal alguno, pues no prevé costos adicionales a los ya existentes y asumidos por



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

quienes financian el Programa de Alimentación Escolar. Lo que busca el proyecto de ley es una asignación oportuna, para lo que debe establecerse un procedimiento que conlleve a la oportunidad de asignación presupuestal, y con una operatividad que refleje la atención por largos periodos que beneficie a los operadores y beneficiarios y sin interrupciones de esta estrategia de permanencia².

Este proyecto busca:

1. Garantizar estabilidad en la prestación de servicio durante toda la vigencia, al poderse planear y contratar el calendario académico completo, asegurando de paso mejores condiciones de calidad.
2. Garantizar que el proceso de planeación inicie con suficientes meses de anticipación, para que por más inconvenientes que se tengan en un proceso contractual, se cuente con margen adecuado para resolver y prestar el servicio con oportunidad.
3. Garantizar que ninguna de las partes aportantes pueda reducir su aporte de una vigencia a otra, con lo cual la planeación financiera puede hacerse incluso con más de una vigencia, pues no requiere esperar a que se determine el monto asignado para poder iniciar proceso contractual.
4. Generar una nueva opción de atención diferenciada para la ruralidad, con mayor participación de las asociaciones de padres de familia (debidamente constituidas) en su operación y consecuente aumento del consumo local.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto aprobado en la plenaria del Senado de la República	Texto propuesto para primer debate en la Cámara de Representantes.	Justificación
Artículo 1. Objeto. Establecer los lineamientos generales para	Artículo 1. Objeto. Establecer los lineamientos generales para	La Ley 115 de 1994 hace referencia al calendario

² Tomado de doc. informativo de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar Alimentos para Aprender.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

<p>garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante el calendario escolar, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los departamentos y los municipios.</p>	<p>garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante el <u>calendario académico</u>, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, <u>los distritos</u>, los departamentos y los municipios.</p>	<p>académico y no escolar. Es por esto que, se recomienda hacer el cambio de forma. Por su parte, se agregan los distritos como entidades territoriales también cobijadas por el proyecto de ley.</p>
<p>Artículo 2. Garantía de Suministro Oportuno. El Gobierno Nacional, los departamentos y los municipios respetando los principios de planeación presupuestal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario escolar. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p>Parágrafo 1. Las entidades territoriales certificadas, deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante el calendario escolar; así mismo</p>	<p><u>Artículo 2. Garantía de Suministro Oportuno.</u> El Gobierno Nacional, <u>los distritos</u>, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al <u>calendario académico</u>. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p> <p><u>Parágrafo 1.</u> Las entidades territoriales certificadas deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante <u>las 40 semanas de trabajo académico</u>. Para tal efecto, deben acudir a la autorización de vigencias</p>	<p>La Ley 115 de 1994 hace referencia al calendario académico y no escolar. Es por esto que, se recomienda hacer el cambio de forma. Por su parte, se agregan los distritos como entidades territoriales también cobijadas por el proyecto de ley.</p> <p>Así mismo, se especifica que son 40 semanas de trabajo académico toda vez que el calendario escolar tiene las de receso escolar – planeación institucional y las de vacaciones, que no son objeto del servicio del PAE.</p> <p>Por último, se modifica para que el incremento deba darse en términos reales en relación con vigencias anteriores. Esto, porque La asignación presupuestal que se tomará como base corresponderá a la más alta de las últimas vigencias, pues puede ocurrir que en la vigencia anterior la entidad territorial no aportara recursos por inicio tardío o reducción de atención, lo cual no sería adecuado referente.</p>



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

<p>deberá atender a las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región. Para tal efecto, deberán acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr tal propósito. Parágrafo</p> <p>2. El Programa de Alimentación Escolar, es un servicio del sector educativo público, de importancia estratégica; las asignaciones presupuestales para este servicio, de cada uno de sus aportantes, deberán incrementarse en términos reales en relación con la vigencia inmediatamente anterior.</p>	<p>futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr <u>la prestación del servicio en la oportunidad debida. Así mismo, las entidades territoriales certificadas, deben</u> atender las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, y las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región.</p> <p><u>Parágrafo 2.</u> El Programa de Alimentación Escolar es un servicio del sector educativo público de importancia estratégica; <u>en consecuencia,</u> las asignaciones presupuestales para este servicio, <u>con cargo a</u> cada uno de sus aportantes, deberán incrementarse en términos reales en relación con las <u>anteriores vigencias.</u></p>	
<p>Artículo 3. Autorícese al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p>	<p>Artículo 3. Autorícese al Gobierno Nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p>	<p>La potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 ha de ejercerse, por mandato de la norma fundamental, de conformidad con los preceptos legales y constitucionales. Así, los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley. Desde esta perspectiva, al Presidente de la República le está vedado ampliar o restringir el sentido de la Ley. No puede tampoco suprimir o modificar las disposiciones previstas en la Legislación pues con ello estaría excediendo sus atribuciones. No todas las leyes</p>

AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

		<p>ordinarias requieren ser reglamentadas. Existen leyes que han sido formuladas por el Legislador de manera tan detallada y los temas en ellas contenidos han sido desarrollados en forma tan minuciosa, que prima facie no habría espacio para una regulación ulterior. La facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador.</p>
<p>Artículo 4. Autorícese a los alcaldes, gobernadores, y funcionarios encargados de la prestación de este servicio para realizar convenios con los Rectores y/o asociaciones de familia de las instituciones de educación para la efectiva, transparente y eficiente prestación del servicio de alimentación escolar.</p>	<p><u>Artículo 3. Transferencias a los Fondos de Servicios Educativos. Autorícese a las entidades territoriales encargadas de la prestación del servicio de alimentación escolar, a realizar transferencias a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos para la prestación del servicio de alimentación escolar cuando (i) los estudiantes del establecimiento educativo son en su mayoría población rural; y (ii) la asociación de padres de familia ha manifestado su interés de encargarse de la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos del programa. En este caso, los directivos docentes competentes podrán ordenar</u></p>	<p>Este artículo busca que los recursos específicos del PAE para los casos especiales de la ruralidad puedan ser girados a los diferentes fondos educativos administrados por los directivos docentes, como una alternativa para la atención de los beneficiarios del programa con participación de las asociaciones de padres de familia legalmente constituidas y organizados, dispuestos a cumplir los requerimientos normativos del servicio. Esto redunda adicionalmente en el fortalecimiento de la economía del territorio.</p>



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

	<u>los gastos necesarios para la prestación del servicio con cargo a las transferencias destinadas específicamente a la alimentación escolar, siguiendo los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – o quien haga sus veces.</u>	
--	---	--

V. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, los congresistas que tengan algún interés reglamentado en el sector, se deben declarar impedidos.

Sin embargo, es necesario aclarar que, el conflicto de interés es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si lo contenido en el proyecto puede generarle una situación particular que le lleve a presentar un impedimento.

VI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al **proyecto de ley No. 621 de 2021 Cámara – 096 2020 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”**, con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 621 DE 2021 CÁMARA – 096 2020 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE – DURANTE TODO EL AÑO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Establecer los lineamientos generales para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar durante el calendario académico, asegurando la concurrencia efectiva coordinada, articulada y conjunta de los recursos a cargo de la Nación, los distritos, los departamentos y los municipios

Artículo 2. Garantía de Suministro Oportuno. El Gobierno Nacional, los distritos, los departamentos y los municipios, respetando los principios de planeación presupuestal contenidos en el ordenamiento jurídico colombiano, deben asegurar la disponibilidad de recursos por periodos iguales o superiores al calendario académico. Las entidades competentes gestionarán la planeación y administración de los contratos y convenios, a fin de garantizar la operación oportuna del programa. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo 1. Las entidades territoriales certificadas deberán adelantar la planeación con tiempo suficiente, así como los trámites administrativos, contractuales y presupuestales necesarios, para lograr que el servicio de alimentación escolar se brinde desde el primer día y sin interrupción durante las 40 semanas de trabajo académico. Para tal efecto, deben acudir a la autorización de vigencias futuras o a cualquier otra herramienta contenida en el ordenamiento jurídico para lograr la prestación del servicio en la oportunidad debida. Así mismo, las entidades territoriales certificadas, deben atender las condiciones particulares de ubicación e infraestructura de las instituciones educativas, y las tradiciones y costumbres alimenticias de cada región.

Parágrafo 2. El Programa de Alimentación Escolar es un servicio del sector educativo público de importancia estratégica; en consecuencia, las asignaciones presupuestales para este servicio, con cargo a cada uno de sus aportantes, deberán incrementarse en términos reales en relación con las anteriores vigencias.

Artículo 3. Transferencias a los Fondos de Servicios Educativos. Autorícese a las entidades territoriales encargadas de la prestación del servicio de alimentación

escolar, a realizar transferencias a los Fondos de Servicios Educativos de los establecimientos educativos para la prestación del servicio de alimentación escolar cuando (i) los estudiantes del establecimiento educativo son en su mayoría población rural; y (ii) la asociación de padres de familia ha manifestado su interés de encargarse de la prestación del servicio con el cumplimiento de los requisitos del programa. En este caso, los directivos docentes competentes podrán ordenar los gastos necesarios para la prestación del servicio con cargo a las transferencias destinadas específicamente a la alimentación escolar, siguiendo los lineamientos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender – o quien haga sus veces.

Artículo 4. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación



ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara
Ponente