



2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Honorable Congresista
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2022-049651
Bogotá D.C., 27 de octubre de 2022 11:16

Radicado entrada
No. Expediente 42639/2022/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria 079 de 2022 Cámara Por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por los Honorables Representantes, Santiago Osorio Marín y Jaime Raúl Salamanca Torres, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto radicado del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial, como componente esencial de la seguridad alimentaria y nutricional”*².

Para la consecución de la finalidad citada, la iniciativa propone la creación del Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE Integral), a través del cual se garantice la alimentación completa de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar que estén registrados en la matrícula oficial (por lo menos dos comidas principales y un refrigerio), para lo cual el Gobierno Nacional proyectará y garantizará los recursos como una Política de Estado, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, recursos que serán presupuestados y no podrán ser inferiores a los invertidos en la vigencia anterior, los cuales serán garantizados para todo el calendario escolar.

Asimismo, se establecen los criterios de priorización del programa y los principios constitucionales que fundamentan el programa como política de Estado, en particular aquellos que tienen como propósito (i) priorizar la entrada al programa de aquellos niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a un grupo étnico, sean víctimas del conflicto armado, de maltrato

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Artículo 1 del Proyecto de ley



infantil, violencia intrafamiliar, de abandono, situación de desnutrición, y; (ii) velar por el cumplimiento de los principios y derechos más relevantes contenidos en la Constitución colombiana, como lo es la equidad, la diversidad étnica y cultural, la educación, la alimentación, entre otros.

Finalmente, la iniciativa crea el Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE) conformado por diferentes entidades, instituciones y órganos, como el Congreso de la República, Consejo de Política Económica y Social, el Ministerio de Educación Nacional, entre otros, que tendrán como objetivo planear, coordinar, diseñar, promover, ejecutar y controlar la política pública de alimentación escolar. Igualmente, consagra que los establecimientos de educación preescolar, básica y media del sistema oficial y privado deberán incluir en sus programas de estudio una cátedra de educación nutricional y hábitos de vida saludables, transversal a sus planes de estudio, donde se hará especial énfasis en el cuidado de la salud, la nutrición y la alimentación equilibrada.

Frente a la creación de un nuevo PAE-Integral, dicha propuesta representaría costos adicionales para la Nación en razón a que, de acuerdo con lo planteado en la iniciativa, no se buscaría reemplazar el PAE actual, por lo que su costo sería mayor a las apropiaciones vigentes y proyectadas, como quiera que el programa propuesto incluiría no solo las raciones alimenticias, sino una estructura no contemplada bajo el esquema actual, que supondría la construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura, dotación de mobiliario y menaje, entre otros aspectos, para su funcionamiento.

Es preciso hacer énfasis en que dentro de las disposiciones contempladas en el Proyecto no se evidencia articulación entre el Programa de Alimentación Escolar Integral y el actual Programa de Alimentación Escolar - PAE, éste último focalizado como política en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales en el Sector Educativo. En otras palabras, la iniciativa no incluye estrategias de operación conjunta ni articulación entre ambos programas, lo que podría dificultar el cumplimiento de los objetivos de ambas estrategias.

En lo que respecta a la disposición de recursos necesarios y suficientes para garantizar la prestación continua y efectiva del PAE-Integral, con recursos anuales que deben tener un crecimiento mínimo, esto implicaría en lo sucesivo generar una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado que impide la adaptación del programa a las realidades del país, puesto que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos. Para el caso de un programa como el PAE-Integral sería necesario tener en cuenta las transiciones demográficas que afectan el comportamiento de la matrícula escolar, así como el efecto de la alta migración la matrícula, lo cual hace deseable que la asignación de los recursos públicos esté sujeto al seguimiento de los resultados esperados.

Adicionalmente, la consagración de un mandato imperativo de recursos y un crecimiento de estos, a juicio de esta Cartera, podría ser inconstitucional al contravenir lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política, en la medida que estos señalan que la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación será regulado mediante la Ley Orgánica de Presupuesto y no mediante leyes ordinarias con mandatos específicos para la implementación de las mismas. Esto implica que las apropiaciones presupuestales relacionadas con el gasto derivado de la iniciativa deberán realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1995³, el cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones. La disponibilidad de recursos y priorización del gasto por parte de las entidades del Gobierno nacional se materializa a través de la autonomía presupuestal que refiere el artículo 110 de la Ley Orgánica de Presupuesto, al señalar que "los órganos

³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".





que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”.

Es así como, con fundamento en la autonomía presupuestal, disponibilidad de recursos y priorización del gasto, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar 'Alimentos para Aprender', creada en cumplimiento del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019⁴, en aras de dar cumplimiento a su objeto, entre otros, promover la transparencia en la contratación, la eficiencia en la financiación, la ampliación de la cobertura, garantizar la continuidad, calidad e inocuidad de la alimentación escolar durante todo el calendario escolar y proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia, cuenta con apropiaciones presupuestales del orden de **\$1,23 billones** para la vigencia 2022 y de **\$1,33 billones** en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2023, para una cobertura esperada de 6.2 millones de niños, niñas y adolescentes durante el año académico, de los cuales cerca de 2 millones corresponden a estudiantes del PAE en zonas rurales. Esto hace necesario evaluar la pertinencia de articular el Programa bajo estudio frente al actual Programa de Alimentación Escolar.

A su turno, la implementación del PAE-Integral y el SIAE podrían generar un impacto fiscal negativo, el cual no podría ser calculado de acuerdo con la información señalada en la iniciativa pues no presenta, ni define de manera clara las fuentes de financiación de las proposiciones, ni tampoco el alcance de cada nivel de gobierno respecto al gasto adicional en el que se incurriría. Una eventual aprobación del Proyecto se traduciría en un mayor gasto fiscal para el Gobierno Nacional, lo cual redundaría en un incremento del déficit fiscal y de la deuda del Gobierno Nacional, aumentando la probabilidad de que las finanzas públicas entren en una trayectoria dinámicamente insostenible.

Igualmente, la eventual aprobación de la iniciativa podría dar lugar a costos adicionales a cargo de la Nación y a las entidades territoriales, toda vez que los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales son cubiertos en parte por la Nación con la participación correspondiente a educación del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, los cuales constituyen la bolsa única de recursos disponibles, calculados de acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en tal sentido, en caso de generarse un costo adicional sin que dicha bolsa aumente, tendrían que distribuirse los recursos entre más obligaciones a su cargo, o recurrir a otras fuentes adicionales de financiación, que no están especificados en esta iniciativa, tal como lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵.

Este hecho podría afectar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas en el mediano y corto plazo. Ahora, en la medida que el sector presupuestal encargado de dirigir y formular la política de alimentación infantil considere factible financiar la iniciativa legislativa presentada, se torna relevante tener en cuenta las restricciones fiscales, conforme a los techos sectoriales del Marco de Gasto de Mediano Plazo, de manera que las pretensiones de gasto contempladas en el Proyecto se acomoden a las restricciones fiscales que prevé el Gobierno Nacional para el corto y mediano plazo. Igualmente, en la medida en la que la implementación de las medidas contenidas en esta iniciativa se complementen con la obtención de mayores ingresos, o la repriorización de gastos, que permitan financiarlo sin aumentar el déficit fiscal, estos potenciales impactos negativos sobre las finanzas públicas se disiparían.

Es importante resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003⁶, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno Nacional presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto, el cual contiene el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit programático, los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. En tal virtud, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo exige el artículo 4 de la Ley citada y el artículo 346 de Carta Política.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.





En suma, la asignación de recursos en el Presupuesto General de la Nación de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo se lleva a cabo a través del proceso de presupuestación de la Ley anual de Apropriaciones, cuya iniciativa es del Gobierno Nacional, trámite que se encuentra regido bajo las disposiciones superiores y leyes orgánicas de presupuesto, de manera que la imposición de una programación presupuestal y asignación mínima por parte del Gobierno Nacional estaría desatendiendo los cánones estrictos que rigen dicho proceso.

Sin perjuicio de estos escenarios, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

De otra parte, puntualmente frente a las propuestas contenidas en los artículos 7 y 9 del Proyecto de ley, relacionadas con la creación del Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE) y de los actores que harían parte de este sistema, es preciso señalar que uno de los problemas que se ha evidenciado del Programa de Alimentación Escolar es la multiplicidad de actores y la duplicidad de funciones asignadas por entidad y nivel de gobierno, en consecuencia, las competencias y actores que se fijan para el SIAE en su mayoría son las mismas que desarrolla la Unidad de Alimentos para Aprender (UApA) o las entidades territoriales en el marco del Decreto No. 218 de 2020 y la Resolución No. 335 de 2021.

Por otro lado, el artículo 4 del Proyecto de ley establece que se deberá atender de forma preferente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo unos específicos criterios sin que se especifique en la iniciativa cómo estos se homologan con las actuales modalidades del PAE adoptadas con enfoque diferencial, en especial el Plan Alimentario Indígena Propio establecido en la Resolución 18858 de 2018 del Ministerio de Educación, ni tampoco con el Programa de Alimentación Escolar para instituciones de carácter rural establecido en la Ley 2167 de 2021⁷.

En relación con el capítulo III del Proyecto de ley, correspondiente a los *actores, roles, competencias y funciones institucionales* de la Política de Alimentación Escolar integral, se estarían señalando actores del nivel nacional y territorial que no tienen relación con la alimentación escolar y a los que no se les define estrictamente funciones en el marco del Programa de Alimentación Escolar Integral, entre los cuales se identifica el Ministerio del Deporte, el Ministerio Público, la Academia, la Empresa Privada, la Junta Departamental y Municipal de Educación JUDE y JUME, entre otros. En ese orden de ideas, sería necesario que los actores incluidos estuvieran alineados con el objeto de la política.

En otro punto, el artículo 19 del Proyecto de ley establece la creación de una cátedra de educación nutricional en los establecimientos públicos y privados del nivel preescolar, básico y media. Al respecto, es pertinente señalar que las áreas obligatorias de estudio definidas en artículo 14 de la Ley 115 de 1994⁸ no exigen asignaturas específicas, salvo la enseñanza de la Constitución y la cívica, y para el aprovechamiento del tiempo libre, la cultura y la práctica de la educación física, de manera que su inclusión debería ser a través de la incorporación de su temática al currículo actual y ser desarrollada a través de todo el plan de estudios que implementan las instituciones educativas mediante el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La incorporación de cátedras o temas puntuales de enseñanza, podría ir en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas y además de tener la potencialidad de limitar la autonomía escolar otorgada en virtud del artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 115 de 1994 que les permite a las instituciones establecer su PEI respectivo, en la medida que le es dable a la Ley señalar parámetros generales para la organización académica, sin que se impongan contenidos específicos de enseñanza, pues ellos deben corresponder a una construcción del establecimiento educativo en conjunto con su entorno social y con la participación de la comunidad educativa⁹, sin dejar de lado que existe el riesgo de vulnerar el principio de autonomía escolar consagrado en el artículo 77 de la mencionada Ley 115 de 1994 que se refiere a que los

⁷ Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico

⁸ Por la cual se expide la ley general de educación

⁹ Artículo 68 de la Constitución Política.



establecimientos educativos tienen la facultad para definir su propio currículo, definir e implementar sus correspondientes planes de estudio, dentro de los límites fijados por la Ley, por el PEI, y los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Por su parte, el artículo 20 del Proyecto de ley señala que las Entidades Territoriales Certificadas deberán contar con un profesional especialista en nutrición o carreras afines, dentro de los supervisores del PAE - Integral, quien debe realizar el seguimiento al crecimiento y desarrollo de los estudiantes registrados en la estrategia, no obstante, esta propuesta no tiene presente que en el actual esquema de seguimiento del PAE se tiene un profesional con dicha formación académica. Asimismo, el seguimiento al crecimiento y desarrollo de los estudiantes registrados en la estrategia requeriría un gran despliegue de recursos que actualmente no se encuentran contemplados en los instrumentos legales de presupuesto y responsabilidad fiscal.

Con relación a la propuesta del Plan de Infraestructura Educativa - PIE, contemplado en el artículo 21 del Proyecto de ley, se indica que el Estado avanzará en el cumplimiento del PIE, priorizando las acciones para la construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura destinada a la prestación del Servicio de Alimentación Escolar en todas sus modalidades cumpliendo con las normas técnicas vigentes de construcción y de acceso universal para personas con discapacidad, sin que se señale una fuente de recursos ni el impacto fiscal que esto traería. A su vez se desconoce las competencias que poseen las secretarías de planeación e infraestructura de las entidades subnacionales en dicha materia.

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo¹⁰, el cual tendrá por principales ejes temáticos: i) Ordenamiento territorial, ii) Seguridad humana, iii) Seguridad alimentaria, iv) Transformación de la matriz energética, v) Convergencia social-regional y vi) la estabilidad fiscal¹¹.

Ahora bien, es importante resaltar que este Gobierno comparte la posición de que la alimentación es la principal fuente de la vida y que es necesario garantizar con urgencia el derecho humano a la alimentación ante la grave crisis alimentaria por la que atraviesan millones de niños, niñas, mujeres, adultos mayores, y en general, la sociedad en el campo y la ciudad, que hoy viola la dignidad humana. Por esta razón, desde el Plan Nacional de Desarrollo se tiene previsto desplegar un plan de choque contra el hambre con enfoque de derechos, soberanía alimentaria y de reactivación de las economías campesinas y populares que instalará al mismo tiempo las bases para una política alimentaria nutricional humana y sostenible, pluriétnica y multicultural, dirigida a los grupos más vulnerados en todo el país, que en tal sentido, recoja y tenga en cuenta las iniciativas que persiguen proyectos legislativos como el que se encuentra bajo estudio.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General
DGPPN/OAJ/DAF

Proyectó: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes
HH.RR. Santiago Osorio Marín, Jaime Raúl Salamanca Torres

¹⁰ Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"

¹¹ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-presento-los-seis-ejes-tematicos-que-seran-la-base-del-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Yid7 2AV3 pszc yJ5H ztNt mdPo 2OY=