



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 1 de 23

Bogotá D.C.,

Doctora  
**AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO**  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PLE 079/22 (C)** *“por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 950 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

## 1. CONTENIDO

La propuesta busca:

[...] 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 [...]¹.

Dentro del planteamiento realizado, a pesar de que no se justifica expresamente, se estima que dicha norma sería estatutaria.

---

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 950 de 2022.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 2 de 23

Ahora bien, el proyecto de ley se configura en siete capítulos compuestos por (34) artículos, así:

- 1.1. El Capítulo I, además del objeto de la norma, crea el programa PAE encaminado a garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, contribuyendo al acceso, permanencia escolar, junto a la soberanía alimentaria y fomento de estilos de vida saludables. Se señala el ámbito de aplicación, los criterios de priorización y los principios, sumándose las definiciones (arts. 1º a 6º).
- 1.2. En el Capítulo II se alude a la gestión interinstitucional y, en consecuencia, se crea el Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE), contemplando sus fines y sus integrantes (arts. 7º a 9º).
- 1.3. En el Capítulo III se determinan actores, roles, competencias y funciones institucionales (arts. 10º a 16).
- 1.4. El Capítulo IV estipula la promoción y protección del derecho a la alimentación equilibrada a nivel de la garantía del derecho a la alimentación escolar, la educación con enfoque nutricional y la cátedra de educación nutricional (arts. 17 a 21).
- 1.5. En el Capítulo V se establecen los mecanismos de control, participación y seguimiento (arts. 22 a 28).
- 1.6. En el Capítulo VI, se prevé los mecanismos de financiación y la destinación de recursos (arts. 29 y 30).
- 1.7. Para finalizar, con el Capítulo VII, se incorpora la realización de ajustes institucionales, reglamentación, concordancias y vigencia y derogatorias (arts. 31 a 34).

Lo anterior se complementa con lo expuesto en la justificación descrita en los anexos de la exposición de motivos del citado proyecto de ley donde en uno de sus apartes refiere:

[...] Adicionalmente, dentro de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el PAE es una estrategia de seguridad alimentaria para la población escolar, de amplia cobertura en el país, y que contribuye a mitigar el hambre y a promover la capacidad de aprendizaje [...]².

---

² *Ibid.*, p. 32.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 3 de 23

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Contexto

Es tal la trascendencia de este tema, que en sí mismo constituye un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño; en lo que se refiere al Sistema Universal de Derechos Humanos. En lo atinente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se encuentra contenido en los textos de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en el Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Este último instrumento consagra en su artículo 12 que:

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

De esta manera, el derecho a la alimentación sana y adecuada se erige como un imperativo moral, una inversión económica para nuestras sociedades y la concreción misma de un derecho humano básico, a fin de alcanzar el más alto nivel posible de salud y reconociendo las estrechas relaciones entre los alimentos y la salud.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General N°12 de 1999, documento que reporta el nivel de cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del cual Colombia es Estado Parte a partir de la expedición de la Ley 74 de 1968; determina que: *"El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla"*.

Dicho instrumento precisa que: *"el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos"*. Así mismo, señala que para la oportuna garantía del derecho, éste *"[e]s inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 4 de 23

*políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos*<sup>3</sup>.

En este sentido y para el CDESC, el contenido básico de la alimentación adecuada comprende:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos<sup>4</sup>.

Y agrega, a renglón seguido:

[...] 9. Por necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos [...]<sup>5</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos de los Niños refuerza ese aspecto, en la Observación General 15 de 2013, se precisa:

[...] **b) Suministro de alimentos nutritivos adecuados**

43. Habrá que adoptar, en función de cada contexto, medidas encaminadas al cumplimiento por los Estados de sus obligaciones de garantizar el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados<sup>6</sup> y luchar contra la malnutrición. Las intervenciones directas en el ámbito de la nutrición de las embarazadas van encaminadas a hacer frente a la anemia y la carencia de ácido fólico y yodo y aportar suplementos de calcio. Todas las mujeres en edad

<sup>3</sup> Comité de derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12 de 1999. Por la misma línea, la Observación General 14 de 2000 que refuerza que el derecho a la salud está estrechamente asociado a la alimentación.

<sup>4</sup> En: <https://www.refworld.org/es/type/GENERAL...47ebc12,0.html>

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2011, Suplemento N° 2 (E/2000/22)*, anexo V.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 5 de 23

reproductiva deben recibir prevención y tratamiento de la eclampsia y la preclamsia en aras de su salud y del desarrollo saludable del feto y el lactante [...]<sup>7</sup>.

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía<sup>8</sup> de este derecho, los Estados han enfocado sus esfuerzos principalmente a la erradicación del hambre y la desnutrición, como principales problemas en la garantía de una alimentación adecuada para su población, sin embargo en Colombia la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas han generado una marcada modificación en los patrones alimentarios, reflejada en su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición – consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y perseverantes.

Existen importantes evidencias que muestran la relación entre la nutrición inadecuada, la génesis de la aterosclerosis y la enfermedad coronaria. Así mismo, la alta y frecuente ingesta de grasas saturadas, grasas trans y sal, junto con un bajo consumo de frutas, verduras y pescado, han sido asociados con un alto riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares<sup>9</sup>, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT).

En este sentido, resulta importante el énfasis que se pueda generar en materia de alimentación escolar integral en la medida en que relaciona la protección de los derechos prevalentes de las niñas y niños con la educación y la nutrición.

## *2.2. Regulación existente en torno al Programa de Alimentación Escolar: un poco de historia*

El programa de Alimentación Escolar (PAE) se encuentra ampliamente regulado y cuenta con un largo trayecto. En 1941, durante la administración de Eduardo Santos, se dispusieron unos recursos con destino a los restaurantes escolares, a través del Decreto 319 de 1941<sup>10</sup>. Para 1956, finalizando la dictadura de Rojas Pinilla, el Decreto de estado de sitio 2945 de 1956<sup>11</sup> autorizaba al Ministerio de Educación Nacional a distribuir recursos del presupuesto destinados a alimentación en los planteles educativos que entonces se popularizó como “leche y mogolla”. Con el Frente Nacional, se produjo, en

<sup>7</sup> Observaciones Generales, Convención de derechos del Niño, pág. 288.

<sup>8</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2.

<sup>9</sup> OMS, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

<sup>10</sup> Diario Oficial 24596 de 1941.

<sup>11</sup> Diario Oficial 29240 de 1956.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

**Radicado No.: 202211402359571**

**Fecha: 07-12-2022**

**Página 6 de 23**

1968, la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el programa pasó a ser liderado por esa institución, a través del Instituto Nacional de Nutrición (art. 52 de la Ley 75 de 1968).

No obstante, y retornando a su origen, para 2006, la Ley 1098 de 2006, en su artículo 17, incluyó como derecho de los niños, las niñas y los adolescentes la alimentación equilibrada reiterando lo indicado en el artículo 44 constitucional y en ese año, los objetivos del programa se vincularon al servicio educativo. Con el fin de garantizar su financiación en dicho sector, la Ley 1176 de 2007, por medio de la cual se modificó el Sistema General de Participaciones, dispuso la asignación especial para alimentación escolar (art. 16).

Dicho tránsito de sector se formalizó con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. En el artículo 136 de dicha norma se trasladó el programa al Ministerio de Educación Nacional de la siguiente manera:

**Parágrafo 4º.** Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar -PAE-, el Gobierno Nacional trasladará del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Para el efecto, el MEN realizará la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnicos-administrativos, de los estándares, y de las condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, que serán aplicados por las entidades territoriales, los actores y operadores del programa. El PAE se financiará con recursos de diferentes fuentes. El MEN cofinanciará sobre la base de los estándares mínimos definidos para su prestación, para lo cual podrá celebrar contratos de aporte en los términos del artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 y promoverá esquemas de bolsa común con los recursos de las diferentes fuentes que concurran en el financiamiento del Programa.

Las entidades territoriales podrán ampliar cupos y/o cualificar la complementación con recursos diferentes a las asignaciones del SGP. En ningún caso podrá haber ampliación de coberturas y/o cualificación del programa, mientras no se garantice la continuidad de los recursos destinados a financiar dicha ampliación y/o cualificación.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019, Plan nacional de Desarrollo 2018-2022, creó la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar (art. 189) en el Ministerio de Educación y, a su turno, la Ley 2042 de 2020 creó una serie de herramientas para el control de estos recursos, en cabeza de los padres de familia. La Ley 2067 de 2021 enfatizó en los elementos de garantía para la operación del programa.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 7 de 23

Adicionalmente, ciertas normas de la emergencia económica, social y ecológica declarada por la pandemia ocasionada por la Covid-19, determinaron unas fórmulas especiales para adaptarlas a la situación de confinamiento existente en su momento<sup>12</sup>.

### 2.3. Comentarios específicos

#### 2.3.1. La exigencia de una norma estatutaria

Aunque no se desarrolla ni en su texto ni en su exposición de motivos, el título del proyecto contiene la expresión estatutaria, con lo cual se catalogaría como una norma de esa naturaleza, con un procedimiento, una jerarquía especial y una revisión previa de la Corte Constitucional, tal y como ocurrió con la Ley 1751 de 2015, entre otras.

Al respecto, es importante aclarar que, de acuerdo con el artículo 152 de la Constitución Política (adicionado por los Actos Legislativo 02 de 2004 y 02 de 2012<sup>13</sup>), aquellas leyes que tengan que ver con la regulación de los “[...] *derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos necesarios para su protección* [...]” [Énfasis agregado], entre otros eventos, deben tener ese carácter<sup>14</sup>. Esta clase de normas tienen un trámite especial, una mayoría absoluta y una revisión previa de la Corte Constitucional (art. 153 *ibíd.*).

Con el fin de que no se llegue al extremo de que lo estatutario termine en el marasmo de leyes ordinarias, se ha manifestado que aquellos casos en los que se restringen o limitan

---

<sup>12</sup> Sobre el particular, deben tenerse en cuenta los Decretos 470 y 533, ambos de 2020.

<sup>13</sup> *Cfr.*, CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-740 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>14</sup> Se destaca, entre las leyes que se han expedido como estatutarias desde la expedición de la Constitución de 1991, las que continuación se enuncian: **Leyes 130 de 1994**, estatuto de la oposición (literal c), con modificaciones; **133 de 1994**, sobre libertad religiosa (literal a); **134 de 1994**, instituciones y mecanismos de participación (literal d), con modificaciones; **137 de 1994**, estados de excepción (literal e); **270 de 1996**, de administración de justicia (literal b), con modificaciones; **581 de 2000**, participación de la mujer; **741 de 2002**, voto programático; **743 de 2002**, acción comunal; **850 de 2003**, veeduría ciudadanas (literal d), con modificaciones; **892 de 2004**, mecanismos de votación e inscripción; **971 de 2005**, búsqueda urgente; **996 de 2005**, garantías electorales (literal f); **1095 de 2006**, habeas corpus (literal a); **1266 de 2008**, sobre bases de datos en el sistema financiero (literal a); **1475 de 2011**, sobre funcionamiento de partidos políticos (literal c); **1581 de 2012**, protección de datos personales; **1618 de 2013**, personas con discapacidad; **1621 de 2013**, inteligencia y contrainteligencia; **1622 de 2013**, estatuto de ciudadanía juvenil, con modificaciones; **1712 de 2014**, transparencia y acceso a la información, con correcciones; **1745 de 2014**, referendo Acuerdo Final para la terminación del conflicto; **1751 de 2015**, sobre el derecho fundamental a la salud (literal a); **1755 de 2015**, derecho de petición; **1757 de 2015**, promoción y protección del derecho a la participación democrática; **1806 de 2016**, plebiscito paz estable y duradera; **1885 de 2018**, estatuto de juventud; **1957 de 2019**, Jurisdicción especial para la paz.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 8 de 23

derechos se está en presencia de una norma de carácter estatutario<sup>15</sup>. Sin embargo, se ha exceptuado los tratados internacionales, cuyo trámite es especial<sup>16</sup>. Sobre el particular, en referencia al habeas corpus, se ha expresado:

[...] En síntesis: la jurisprudencia de esta Corte ha sido enfática al señalar que las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma "íntegra, estructural o completa" el derecho correspondiente [...]<sup>17</sup>.

Decantado el tema en el ámbito de la regulación de derechos fundamentales ha precisado:

[...] De acuerdo con esa jurisprudencia y con los precedentes constitucionales anteriores a ésta<sup>18</sup>, puede concluirse que tal situación ocurre cuando (i) el asunto trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza, (ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental, (iii) cuando dicha regulación toca los elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales, y (iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.

En este orden de ideas, puede observarse entonces que la existencia de las leyes estatutarias tiene una función doble, identificada especialmente por medio de los criterios (ii) y (iii). Por un lado, la de permitir que el legislador integre, perfeccione, regule y complemente normas sobre derechos fundamentales, que apunten a su adecuado goce y disfrute. Y por otro, la de establecer una garantía constitucional a favor de los ciudadanos frente a los eventuales límites que, exclusivamente en virtud del principio de proporcionalidad, pueda establecer el legislador [...]<sup>19</sup>.

En materia de salud, en tanto derecho fundamental, en donde las discusiones en materia de expedición de una norma estatutaria se han producido, la Alta Corporación ha señalado<sup>20</sup>:

- i. La reserva de ley estatutaria no debe entenderse de manera restrictiva. Los campos allí contenidos no deben ser regulados en su totalidad a través de esa figura pues, de lo contrario, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. Esto es claro en el caso de la regulación de derechos fundamentales.

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-406 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-620 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>18</sup> Entre otras, pueden consultarse las siguientes sentencias: C-567 de 1997, C-384 de 2000, C-670 de 2001.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-687 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>20</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-791 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 9 de 23

- ii. Sin embargo, en ciertos temas se ha exigido una regulación exhaustiva en materia estatutaria, a saber, la reserva reforzada en temas como el electoral.
- iii. En el caso de la regulación de los derechos fundamentales, en particular porque coexiste la ley estatutaria con la ley ordinaria, se ha indicado lo estatutario regula “solamente los elementos **estructurales esenciales de los derechos fundamentales**, y por lo tanto, no tienen por objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio”.
- iv. Lo estructurante sería el núcleo esencial que se ha traducido en *“lo que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos”*.
- v. No obstante, debe comprender también la regulación de los aspectos principales e importantes al derecho que se regula.
- vi. Ha sostenido ulteriormente:

[...] En suma, la Constitución Política dispone las materias que deben tramitarse a través de una ley estatutaria, sin embargo, dada la amplitud de su contenido se ha determinado la necesidad de realizar una interpretación restrictiva de las mismas, para no vaciar las competencias del legislador ordinario. En ese sentido, en relación con los derechos fundamentales, solo serán objeto del trámite de ley cuando (i) se actualiza o se configuran elementos estructurales de un derecho fundamental; (ii) se regulan o precisan aspectos intrínsecos a los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y que tienen que ver con su ejercicio. Y la definición sobre el núcleo esencial se ha entendido como el desarrollo en el mismo cuerpo normativo, de los elementos estructurales del derecho fundamental, sus prerrogativas, deberes, principios y limitaciones, como se explicó en forma sucinta [...] <sup>21</sup>.

Ha indicado, además, que los casos de leyes estatutarias son taxativos y, por ende, ni el intérprete ni el legislador pueden ampliar tales casos<sup>22</sup> ni convertir cualquier regulación de derechos fundamentales en materia de ley estatutaria<sup>23</sup> salvo en materia electoral en donde, a criterio del Alto Tribunal, la regulación estatutaria debe ser exhaustiva quedando para el legislador ordinario la expedición de normas exclusivamente operativas<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-147 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>22</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-498 de 1999, M.P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-434 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-448 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 202211402359571  
Fecha: 07-12-2022  
Página 10 de 23

Ahora bien, al revisar el contenido del proyecto, cuya síntesis está en el primer apartado de este escrito, se observa que corresponde a la formulación de una política de Estado y no a los elementos estructurales de un derecho, para el caso, la alimentación. En efecto, la norma propuesta avanza en los elementos operativos e institucionales para materializar ese derecho a los menores lo que dista esencialmente del propósito regulador que tiene una ley estatutaria.

En virtud de lo anterior, se aconseja eliminar del título la expresión estatutaria.

### 2.3.2. Acerca del articulado

Sobre las normas propuestas, se realiza el siguiente análisis:

| CAPITULO I - Propósito, ámbito y disposiciones generales  |  |
|---|--|
| Artículo  | Comentario   |
| <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley 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.</p> | <p>Se debe tener en cuenta que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONPES 113 de 2008 determinó los ejes que definen la SAN: a) Disponibilidad de alimentos; b) Acceso físico y económico a los alimentos; c) Consumo de alimentos; d) Aprovechamiento o utilización biológica y e) Calidad e inocuidad; y en el Ámbito del Derecho Internacional, el derecho a la alimentación ha sido reconocido, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el derecho de toda persona a una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación, en el marco de 4 componentes o atributos (disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad). Por lo tanto, es loable considerar que la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, puede estar inmersa en el eje de acceso de la SAN (componente de accesibilidad).</p> <p>Así mismo, conforme a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, la Alimentación Saludable incluye como una de sus características que sea “equilibrada”. Está se define como <i>“aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes”</i>.</p> |



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 11 de 23

|   |   |
|---|---|
|   | <p>Se sugiere, igualmente, revisar el objeto en lo atinente a <i>garantizar el derecho a la alimentación</i>, porque el PAE quedaría corto, toda vez que su objetivo, actualmente, está planteado en la Resolución 335 de 2021, a saber: <i>"Suministrar un complemento alimentario que contribuya al acceso, la permanencia, la reducción del ausentismo, y al bienestar en los establecimientos educativos durante el calendario escolar y en la jornada académica de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en la matrícula oficial desde preescolar hasta básica y media, fomentando hábitos alimentarios saludables y aportando al logro de las trayectorias educativas completas con resultados de calidad"</i>.</p> <p>De este modo, el programa no puede pretender que a través de él se vaya a garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación, puesto que este derecho implica el desarrollo de acciones intersectoriales, en los 4 componentes o atributos, como son disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad.</p> |
| <p><b>Artículo 2. Creación del Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE-Integral).</b> Créese el PAE-Integral cuyo objeto es garantizar el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial, contribuyendo al acceso, permanencia escolar, a la soberanía alimentaria y fomentando estilos de vida saludables [...].</p> | <p>En concordancia con el comentario anterior, se sugiere revisar de nuevo el objeto del programa consistente en <i>"garantizar el derecho a la alimentación"</i>, dado que el objetivo del PAE se orienta a garantizar la permanencia escolar; de allí que garantizar el derecho a la alimentación constituya un alcance muy amplio que incluye múltiples acciones intersectoriales donde el PAE quedaría corto para garantizarlo.</p> <p>Adicionalmente, es relevante aclarar los conceptos política y programa. El concepto de política pública alude a:</p> <p>[...] un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener [...] <sup>25</sup>.</p> <p>Por su parte, André-Noel Roth señala que:</p>  |

<sup>25</sup> Velásquez Gavilanes, R. Hacia una definición del concepto de "política pública", *Desafíos*, Bogotá, I semestre de 2009, pág. 156. En: [revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377](http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 12 de 23

[...] es ilustrativo acudir al diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (XXII edición) que define la Política como el "arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado" y como las "orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado". Juntando la definición de política con la de público, la política pública se entendería según el diccionario como las orientaciones que rigen la actuación de una "potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo [...]

Con estas definiciones, se entiende que una política consiste en orientaciones rectoras, un programa es un proyecto o una serie ordenada de operaciones o actividades necesarias para llevar a cabo un proyecto, y un proyecto es un pensamiento o disposición para ejecutar algo [...]

De manera convencional, podemos decir que la elaboración y ejecución de una política pública se desarrolla a través de programas y que estos se concretan en proyectos, y que el conjunto conformado por la política, los programas y los proyectos relacionados es también la política pública. Dicho de otra manera, por política pública se entiende tanto la orientación general, la cual puede corresponder también en Colombia a los "lineamientos de política" (documentos CONPES, recomendaciones de la ONU), como al conjunto de las acciones llevadas a cabo a nombre de ésta. Estas acciones pueden llevar el nombre de política, de programa o de eje según las conveniencias o convenciones político-administrativas y organizativas. Se puede también representar eso a partir de la teoría de los sistemas: cada sistema o política está compuesto de subsistemas o programas, pero cada subsistema (programa) puede ser considerado a su vez como un sistema (política), ya que disponen de las mismas propiedades. **Conclusión. Es claro que un programa**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 13 de 23

|  |  |
|--|--|
|  | <p>corresponde al desarrollo de una política - nunca en sentido contrario- [...] <sup>26</sup>.</p> <p>Tomando presente estas reflexiones, se considera que el PAE no es una política sino un programa. La política, en este caso, es la garantía de la alimentación a la población de niños y niñas y uno de los programas para lograrlo es el PAE. Esto afecta el enfoque y alcance del proyecto.</p>  |
| <p><b>Artículo 4. Criterios de Priorización.</b> En la ejecución de esta política, se deberá atender de forma preferente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pertenencia a un grupo étnico.</li><li>2. Víctimas del conflicto armado y violencias asociadas.</li><li>3. Víctimas del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono.</li><li>4. Situación de desnutrición.</li><li>5. Situación de extrema pobreza.</li><li>6. Estudiantes de zonas rurales y rurales dispersas.</li><li>7. Estudiantes en condición de discapacidad</li><li>8. Cualquier tipo de vulneración de derechos.</li></ol>                                     | <p>La priorización no estaría acorde con la universalización de la garantía del derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial. Si se establece la priorización propuesta en la iniciativa se podría restringir el suministro de alimentos a niños, niñas y adolescentes, en la dirección de solo a quienes cumplen esos criterios y no llegaría a toda la población de menores que cuentan con limitaciones económicas para alimentarse adecuadamente y que han sido usuarios del PAE hasta ahora.</p> |
| <p><b>Artículo 5. Principios.</b> La Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, se fundamenta en los principios constitucionales y legales relativos a la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y especialmente por los siguientes: [...]</p> <p><b>4. Educación:</b> Se garantizará el acceso a la información oficial y la inclusión de la educación alimentaria y nutricional en el proceso de enseñanza – aprendizaje, en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, abordando temáticas de alimentación equilibrada, nutrición y estilos de vida saludables, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto para estudiantes, docentes, como para</p> | <p>Se estima del caso tener en cuenta que la expresión relativa a "alimentación saludable" abarca todos los atributos que se incluyen en la disposición.</p>   |

<sup>26</sup> Boletín Política Pública HOY, Número 8, Departamento Nacional de Planeación.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 14 de 23

|   |  |
|---|--|
| <p>padres de familia.</p> <p><b>Artículo 6. Definiciones.</b> Para los fines de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:</p> <p><b>1. Adecuación:</b> Es la propiedad de los alimentos que cumplen ciertas condiciones, tales como: inocuidad, calidad nutricional, cantidad y aceptación cultural.</p> <p><b>2. Alimentación saludable:</b> Es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento. Se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</p> <p><b>3. Niños y Niñas:</b> Personas entre los 0 y 12 años de edad.</p> <p><b>4. Adolescentes:</b> Personas entre los 12 y 18 años de edad [...].</p> <p><b>6. Cantidad adecuada de alimento:</b> Es la destinada a cubrir las necesidades nutricionales de las niñas, niños y adolescentes en edad escolar, considerando su edad, condición de salud y el tiempo de comida durante su permanencia en la institución educativa.</p> <p><b>7. Desnutrición:</b> Es la afección que se presenta cuando el cuerpo no recibe los nutrientes suficientes.</p> <p><b>8. Disponibilidad y acceso:</b> Se refiere tanto al sentido de disponibilidad como al de acceso a la alimentación. Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a alimentos como consecuencia de</p> | <p>Se recomienda que las acepciones no sean incorporadas en el proyecto de ley pues se generan inflexibilidades que impedirían realizar adecuaciones como respuesta a las realidades cambiantes. Por tal razón, se aconseja que en el proceso de reglamentación sea la autoridad responsable la que determina estas nociones.</p> <p>No obstante, en caso de que el legislador insista en conservarlas, desde este Ministerio se tienen establecidas las definiciones de los siguientes términos:</p> <p><b>"Adecuación nutricional de un nutriente:</b> es el nivel de ingesta de un nutriente que cubre las necesidades de un individuo de acuerdo con un criterio definido para el mismo, teniendo en cuenta el período de vida, grupo de edad, género, condición fisiológica y que no genera exceso ni deficiencia.</p> <p><b>Cantidad adecuada de alimento:</b> cuenta con desarrollo técnico mediante la Resolución 3803 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes - RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Desnutrición, Desnutrición crónica o talla insuficiente respecto de la edad, Desnutrición aguda o emaciación, Grupo etario, Insuficiencia ponderal, Obesidad (Sobrepeso):</b> cuentan con desarrollo técnico y conceptual mediante la Resolución 2465 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se adoptan los indicadores antropométricos, patrones de referencia y puntos de corte para la clasificación antropométrica del estado nutricional de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad, adultos de 18 a 64 años de edad y gestantes adultas y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>Se sugiere omitir la definición de malnutrición,</b> porque en ella está considerada cada una de las alteraciones del estado nutricional, como desnutrición, exceso de peso y deficiencia de micronutrientes, por lo cual se redundaría con otros conceptos ya considerados. <b>En caso de definirla, se sugiere citar la acepción de la FAO,</b> a saber: La malnutrición se define como una condición fisiológica anormal causada</p> |
|---|--|



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 15 de 23

|  |  |
|--|--|
| <p>las crisis repentinas de cualquier índole, ni de acontecimientos cíclicos.</p> <p><b>9. Desnutrición crónica o talla insuficiente respecto de la edad:</b> Se denomina de esta manera al retraso de crecimiento. Es consecuencia de una desnutrición crónica o recurrente.</p> <p><b>10. Desnutrición aguda o emaciación:</b> Se denomina la insuficiencia del peso respecto de la talla. Indica una pérdida de peso reciente y grave, debido a que la persona no ha comido suficiente o que tiene una enfermedad infecciosa.</p> <p><b>11. Entorno Saludable:</b> Los Entornos Saludables se entienden como el punto de encuentro y relación de los individuos donde se promueven referentes sociales y culturales que brindan parámetros de comportamiento para el fomento de acciones integrales de promoción de la salud y el bienestar [...].</p> <p><b>13. Grupo Etario:</b> Son los grupos divididos por edad en una población.</p> <p><b>14. Hábitos alimentarios:</b> Son comportamientos conscientes, colectivos y repetitivos que conducen a las personas a seleccionar, consumir y utilizar determinados alimentos o dietas, en respuesta a unas influencias sociales y culturales.</p> <p><b>15. Insuficiencia ponderal:</b> Las y los niños y niñas que pesan menos de lo que corresponde a su edad.</p> <p><b>16. Malnutrición:</b> Es la carencia, exceso o desequilibrio en el consumo de nutrientes y energía, incluye la desnutrición, sobrepeso y obesidad.</p> <p><b>17. Modalidad de Alimentación Escolar:</b> Son estrategias de alimentación escolar diferenciadas de acuerdo a las</p> | <p>por un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de los macronutrientes que aportan energía alimentaria (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y los micronutrientes (vitaminas y minerales) que son esenciales para el crecimiento y el desarrollo físico y cognitivo. Se manifiesta de muchas formas, entre ellas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Subalimentación y desnutrición: ingesta de alimentos que es insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.</li><li>• Deficiencias de micronutrientes: son deficientes en una o más vitaminas y minerales esenciales</li><li>• Sobrenutrición y obesidad: una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede perjudicar la salud.</li></ul> <p>Por otro lado, en el marco del enfoque de derechos a la alimentación se sugiere tener en cuenta el marco internacional sobre el derecho a alimentación se ha ampliado el análisis de los componentes del mismo: disponibilidad, accesibilidad (física y económica), adecuación y sostenibilidad. Estos componentes van más allá de las definiciones propuestas bajo los subtítulos "adecuación" y "disponibilidad y acceso", por cuanto, por ejemplo, no se constituyen en "propiedad de los alimentos". Se sugiere considerar lo documentado desde la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones de Naciones Unidas.</p> <p>El concepto de <b>Seguridad Alimentaria y Nutricional</b>, fue establecido por la Política Nacional SAN CONPES 113 de 2008, valga decir, es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p>En cuanto a <b>alimentación saludable y entorno saludable</b>, se tiene que son conceptos establecidos en la Ley 2120 de 2021.</p> <p><b>Alimentación saludable:</b> es aquella que satisface las necesidades de energía y nutrientes en todas las etapas de la vida considerando su estado fisiológico y velocidad de crecimiento; promueve el suministro de nutrientes de la madre al feto, la práctica de la lactancia</p> |
|--|--|



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 16 de 23

|  |  |
|--|--|
| <p>características particulares de los establecimientos educativos y el número de ingestas diarias.</p> <p><b>18. Obesidad (Sobrepeso):</b> Se define como una acumulación anormal o excesiva de grasa que supone un riesgo para la salud [...].</p> <p><b>22. Seguridad Alimentaria y Nutricional:</b> Conjunto de acciones articuladas que busca aportar a la realización de los derechos asociados a la alimentación y la adecuada nutrición de los niños y niñas. Estas acciones promueven en las familias hábitos alimentarios y estilos de vida saludables que permitan mejorar el consumo de los alimentos y la nutrición, aportando la prevención de enfermedades ligadas a la alimentación mediante el reconocimiento, valoración e identificación de los saberes y prácticas culinarias.</p> | <p>materna e incluye alimentos ricos en nutrientes en la alimentación complementaria y se caracteriza por ser una alimentación completa, equilibrada, suficiente, adecuada, diversificada e inocua que previene la aparición de enfermedades asociadas con una ingesta deficiente o excesiva de energía y nutrientes.</p> <p>De otro lado, si bien los conceptos de niños y niñas y adolescentes están fundados en el artículo 3° de la Ley 1098 de 2006, es oportuno aclarar que la distinción entre niñas y niñas y adolescentes no genera una protección diferente tal y como surge de la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas. La Corte Constitucional ha sostenido:</p> <p>[...] En relación con la protección constitucional a los adolescentes, la Corte Constitucional ha considerado que ellos están comprendidos en el concepto amplio de niños de que trata el Art. 44 de la Constitución y por tanto gozan de protección especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado y son titulares de los derechos fundamentales en él consagrados, que prevalecen sobre los derechos de los demás. En este sentido ha señalado que la distinción constitucional entre niños y adolescentes no tiene como finalidad otorgar a estos últimos distinta protección, sino otorgarles participación en los organismos públicos y privados que adopten decisiones que les conciernen, teniendo en cuenta su mayor grado de desarrollo respecto de los primeros [...] <sup>27</sup>.</p> |
| <b>CAPITULO II - Gestión Interinstitucional</b>  |  |
| <b>Artículo</b>  | <b>Comentario</b>  |
| <p><b>Artículo 8. Fines del Sistema Integrado de Alimentación Escolar.</b> [...] Para la consecución de sus fines, el SIAE atenderá los siguientes mandatos:</p> <p>1. Garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación equilibrada y completa de las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema oficial [...].</p>   | <p>Se debe definir en el texto del proyecto, si el PAE se va enmarcar como programa, sistema o como política, ya que en algunos apartados se denomina como programa y en otros como política. Por ejemplo, en el numeral 3, se enuncia "reglamentar el programa", en el objeto se alude a una "Política" y en este artículo se propone como un "sistema". Tal precisión es imprescindible con el fin de determinar el alcance y sentido de los artículos que integran la iniciativa.</p>   |

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-740 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver Auto 342 A de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 17 de 23

|   |   |
|---|---|
| <p>3. Reglamentar el Programa de Alimentación Escolar Integral - PAE Integral [...].</p> <p>8. Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a información precisa, veraz, pertinente, completa, basada en evidencia científica y actualizada, sobre alimentación balanceada, nutrición y hábitos alimentarios y de vida saludables [...].</p> <p>12. Asegurar la calidad, asepsia, inocuidad, y control de los alimentos destinados al programa de alimentación escolar integral, que se expenden y distribuyen en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, así como de los espacios y bienes destinados para tal fin, en todas las etapas del proceso.</p> <p>13. Contribuir al mejoramiento del rendimiento académico, a través de una dieta nutricional y balanceada según los requerimientos de cada grupo etario.</p> <p>14. Garantizar que el suministro, oferta de alimentos y bebidas ofrecidos en las cafeterías y restaurantes escolares, cumplan con los lineamientos establecidos en las guías de nutrición y la normatividad sanitaria vigente emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social [...].</p> | <p>Ahora bien, en relación con el numeral 1, debe usarse el término "saludable" y así el numeral 13. Esta acepción ya incluye, que sea completa, equilibrada, suficiente, adecuada, inocua, diversificada, de acuerdo con la Resolución 3803 de 2016.</p> <p>Respecto del numeral 8°, se sugiere revisar la competencia para el programa de alimentación escolar, pues la misma lo desborda.</p> <p>Sobre el numeral 12, se refiere al deber de asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos destinados al programa, que se expenden y distribuyen en las instituciones educativas oficiales y colegios privados, así como de los espacios y bienes destinados para tal fin, en todas las etapas del proceso.</p> <p>En lo concerniente al numeral 14, debe incluirse los lineamientos establecidos por este Ministerio sin especificar ya que los mismos incluyen los elementos que deben ser tenidos en cuenta.</p> |
| <p><b>Artículo 9. Integrantes del Sistema Integrado de Alimentación Escolar. [...]:</b></p> <p><b>1. Del orden nacional:</b></p> <p>a. Congreso de la República.</p> <p>b. Consejo de Política Económica y Social (En sus niveles: Nacional, Departamental y Municipal).</p> <p>c. Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar adscrita al Ministerio de Educación Nacional, o quien haga sus veces.</p> <p>d. Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) o quien haga sus veces.</p>   | <p>Se sugiere revisar este acápite pues no es claro cómo operará el SIAE. No se establece el rol de cada integrante, el alcance será diferente para las entidades, las instancias intersectoriales (por ejemplo, la CISAN), y demás actores, instituciones y órganos. En los artículos 14 a 19 solo se establece el rol para las entidades de Gobierno de nivel nacional.</p> <p>En los integrantes del SIAE, se propone como integrante a la CISAN, pero también se incluyen entidades que hacen parte de esta Comisión, por lo que se sugiere hacer claridad sobre el particular, es decir si de la CISAN, solo participa de este sistema la entidad que la preside o todas las instituciones que la integran, para lo que no se debe desconocer el Decreto 2223 de 2022, "por el cual se modifica la integración y</p>   |



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 18 de 23

|  |  |
|--|--|
| <p>e. Ministerio de Educación Nacional.<br/>f. Ministerio de Salud y Protección Social.<br/>g. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.<br/>h. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.<br/>i. Departamento Nacional de Planeación – DNP.<br/>j. Departamento Nacional de Estadística – DANE.<br/>k. Departamento Administrativo Especial de Prosperidad Social.<br/>l. Instituto Nacional de Bienestar Familiar.<br/>m. Entes de control (Contraloría y Fiscalía).<br/>n. Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y Personería) [...].</p>  | <p><i>presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)</i>".</p>   |
| <p><b>CAPÍTULO III - Actores, roles, competencias y funciones institucionales</b></p>  |  |
| <p><b>Artículo</b></p>   | <p><b>Comentario</b></p>   |
| <p><b>Artículo 11. <i>El Gobierno Nacional.</i></b> Es responsable de promover, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos a la alimentación equilibrada, la educación, la salud y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, de forma preferente deberá cumplir las siguientes obligaciones por medio de sus Ministerios:</p> <p>1. Asumir como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las políticas nacionales y sectoriales, el ejercicio del derecho humano a la alimentación y nutrición saludable y adecuada para niñas, niños y adolescentes en edad escolar [...].</p> <p>5. Garantizar una alimentación saludable y adecuada, mediante el uso de alimentos variados y seguros desde el punto de vista nutritivo y sanitario, respetando la cultura, las tradiciones y los hábitos alimentarios saludables, que contribuyan al crecimiento y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes y su rendimiento escolar de conformidad con los parámetros de su franja etaria y de su salud, especialmente de aquellos que necesitan atención específica o se encuentren en estado de vulnerabilidad social [...].</p> | <p>Respecto de esta norma, no es claro el significado de "nutrición saludable" y, por tanto, se considera que en todo el proyecto deben utilizarse la expresión "alimentación saludable".</p> <p>De acuerdo con lo determinado en el numeral 5, en el que se utilizan los términos "alimentación saludable y adecuada", se requiere definir a qué se hace referencia con "variados y seguros".</p> |



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 19 de 23

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Artículo 14. Funciones del Ministerio de Salud.</b> En el marco de las funciones constitucionales, legales y reglamentarias asignadas, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fijar los lineamientos necesarios para la implementación de la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, dentro de sus competencias.</li> <li>2. Brindar asistencia técnica a la Unidad Especial de Alimentación Escolar en el desarrollo de la política en lo concerniente a salud, hábitos de vida saludable, nutrición, crecimiento y desarrollo.</li> </ol>   | <p>Las funciones propuestas no están el marco de las atribuciones de esa Cartera y, por ende, se suscita un problema de constitucionalidad (arts. 154 y 150-7 de la Constitución Política). La competencia, en ese sentido, será generar lineamientos para la promoción de alimentación saludable dirigida a los programas de apoyo alimentario, los cuales, ya fueron emitidos y actualizados en el año 2021, y que se encuentran en implementación del actual programa de PAE. Igualmente, desde el sector salud, las autoridades competentes, adelantaran las acciones de inspección, vigilancia y control encaminadas a verificar el cumplimiento de la normatividad sanitaria vigente en el marco del PAE.</p> |
| <p><b>CAPÍTULO IV - Promoción y protección del derecho a la alimentación equilibrada en niños, niñas y adolescentes en edad escolar</b></p>  |   |
| <p><b>Artículo</b></p>   | <p><b>Comentario</b></p>  |
| <p><b>Artículo 18. Educación con enfoque nutricional.</b> El Estado debe garantizar el acceso a información oportuna, y accesible en materia de derecho a la alimentación. Esta información debe ser de acceso universal, ser difundida y actualizada de forma periódica, y comprensible para todas las personas.</p>  | <p>Sobre el precepto, se sugiere definir una entidad que sea rectora para garantizar el acceso a la información.</p>  |
| <p><b>Artículo 19. Cátedra de educación nutricional.</b> Los establecimientos de educación preescolar, básica y media deberán incluir en sus programas de estudio una cátedra de educación nutricional y hábitos de vida saludables, donde se hará especial énfasis en el cuidado de la salud, la nutrición y la alimentación equilibrada. Estará disponible en todos los niveles educativos para estudiantes de cualquier edad y debe tener divulgación hacia los padres, cuidadores y tutores de los estudiantes.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Cátedra será armonizada con los proyectos pedagógicos de educación integral, los cuales deberán ser contruidos de forma participativa con todas las personas integrantes de la comunidad educativa. Además, deben desarrollarse durante cada año lectivo.</p> | <p>Además de que se precisa que la responsabilidad de la difusión de la Guía Única Nutricional para la Alimentación Escolar es del Ministerio de Educación Nacional, y no de esta Cartera, la norma se ajusta a las guías existentes y a sus contenidos.</p>  |



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 20 de 23

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en cooperación con el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, deben diseñar y divulgar una Guía Única Nutricional para la Alimentación Escolar.</p> <p>Esta guía única deberá contener toda la información necesaria para una alimentación equilibrada de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar y sus familias, y estará disponible en todos los medios, como material didáctico y pedagógico para la implementación de la cátedra de nutrición escolar y consulta permanente por parte de la comunidad educativa, siendo actualizada mínimo de forma bianual o conforme a las dinámicas y contextos cambiantes de la política social [...].</p>   |  |
| <b>CAPÍTULO V - Mecanismos de control, participación y seguimiento</b>  |  |
| <b>Artículo</b>   | <b>Comentario</b>  |
| <p><b>Artículo 23. Participación en las decisiones.</b> La participación de las personas en las decisiones adoptadas por los actores del Sistema Integrado de Alimentación Escolar, hace parte de la garantía del derecho a la alimentación equilibrada en el entorno escolar e incluye el derecho a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar en la formulación de los marcos regulatorios y las políticas de alimentación, así como en los planes para su implementación;</li> <li>2. Participar en los programas de promoción y prevención del derecho a la alimentación;</li> <li>3. Participar en los procesos de definición de prioridades de alimentación;</li> <li>4. Participar en decisiones que puedan significar una limitación o restricción en las condiciones de acceso y,</li> <li>5. Participar en la evaluación de los resultados de las políticas alimentarias.</li> </ol> | <p>se propone estandarizar las expresiones a "alimentación saludable".</p>   |
| <p><b>Artículo 24. Evaluación anual del Programa de Alimentación Escolar Integral.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, implementará un sistema de</p>   | <p>Se solicita revisar este acápite, lo planteado no corresponde a la misionalidad del Ministerio de Salud y Protección Social, por cuanto las competencias asignadas a esta Cartera establecen su condición de director del sistema de salud y de rectoría, de dirigir,</p> |



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 21 de 23

|  |   |
|--|---|
| <p>indicadores que permita evaluar el goce efectivo del derecho a la alimentación equilibrada y su incidencia directa o indirecta en la calidad, cobertura y permanencia en el sistema educativo, así como en la salud y desarrollo físico de los estudiantes beneficiarios del programa. Esta misma entidad divulgará un informe anual sobre los resultados obtenidos en la evaluación y con base en estos, se deberán crear o modificar las políticas y planes tendientes a mejorar las condiciones de prestación del servicio de alimentación escolar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los datos deberán reportarse de manera diferenciada, teniendo en cuenta las variables de Departamento, Municipio, Institución Educativa, Sede, Zona rural o urbana, nivel, grado, género, identidad de género, edad, raza, pertenencia étnica y discapacidad. La información será pública, respetando el derecho a la intimidad y la protección de datos personales</p> | <p>orientar, coordinar y evaluar el Sistema General de Seguridad Social en Salud; y en esa dirección, formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación, más no frente al sector educativo, además la rectoría del programa es del Ministerio de Educación Nacional. Se hace plausible un problema de constitucionalidad.</p> <p>Igualmente, no se debe desconocer lo contemplado en la Ley 1355 de 2009, la CISAN creada por el CONPES 113 de 2008 es la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia (artículo 15) y en el marco de sus funciones se incluye: <i>“proponer los mecanismos e instrumentos de seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias sobre seguridad alimentaria y nutricional, que propicien la unificación de criterios de medición y la estandarización de indicadores en los ámbitos local, regional y nacional”</i> (Decreto 2055 de 2009).</p> |
| <p><b>Artículo 25. Deber de informar al Congreso de la República.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 208 de la Constitución Política, presentarán dentro de su informe un capítulo especial en que den seguimiento al cumplimiento de los deberes asignados en virtud de lo previsto en la presente ley.</p>  | <p>Se solicita revisar esta disposición, considerando los comentarios realizados a lo previsto en el proyecto de ley, en consideración que se superan las atribuciones de esta Cartera.</p>   |
| <p><b>Artículo 27. Sanción para la garantía efectiva de la alimentación escolar integral.</b> El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, que generen vulneración de los derechos aquí protegidos por parte de entidades públicas o privadas, dará lugar a las siguientes sanciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Intervención de la gestión administrativa y/o técnica de las entidades que presten servicios de salud o educación hasta por un término de seis (6) meses.</li> <li>2. Suspensión o pérdida definitiva de la personería jurídica de las personas privadas que presten servicios de salud y educación.</li> </ol>  | <p>Con relación al numeral “3. <i>Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación</i>”, no es claro cómo se afectará la prestación del servicio de salud y educación, cuando se aplique este tipo de sanciones.</p> <p>Se debe revisar el contenido y alcance de este precepto, ya que las entidades de salud no prestan el servicio de alimentación escolar.</p>  |



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 22 de 23

|  |  |
|--|--|
| 3. Suspensión o pérdida de la autorización para la prestación de servicios de salud y educación. |  |
|--|--|

### 3. CONCLUSIONES

Desde el enfoque de los determinantes sociales de la salud, las necesidades de la población en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad, y, en consecuencia, es imprescindible promover la alimentación saludable en el marco de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde un enfoque de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la salud y la alimentación.

Si bien es importante regular esta materia, se advierten los siguientes reparos:

- 3.1. Se estima que la norma no tiene un carácter o jerarquía estatutaria.
- 3.2. El objeto del Programa de Alimentación Escolar no puede extenderse a garantizar el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación, puesto que dicha prerrogativa implica el desarrollo de acciones intersectoriales, en los 4 componentes o atributos, como son: disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad.

En este sentido, la propuesta no diferencia lo que sería una política, a saber, la garantía de la alimentación de la población de niñas y niños, de un programa como lo es el PAE.

- 3.3. Establecer criterios de priorización (art. 4°) afecta el carácter universal del programa.
- 3.4. Se debe utilizar a lo largo del proyecto el concepto de alimentación saludable (arts. 5°, 6°, 8° y 11) y en el principio de educación es preciso tener en cuenta las guías alimentarias desarrolladas por esta Cartera (art. 5°, numeral 4°).
- 3.5. No resulta conveniente incluir definiciones (art. 6°) en el proyecto pues las inflexibiliza e impide que la autoridad competente realice los ajustes a los conceptos con base en la evidencia científica del momento. En todo caso, debe tenerse en cuenta la noción universal de niño y niña como la de persona menor de 18 años.
- 3.6. En relación con los integrantes del sistema (art. 9°) no se aclara el rol de la CISAN y de las entidades que pertenece a dicha Comisión. Es más, ligado con ello, no se debe desconocer la reciente expedición del Decreto 2223 de 2022, "por el cual se



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402359571

Fecha: 07-12-2022

Página 23 de 23

*modifica la integración y presidencia de la Comisión intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)", temática que es del interés del Gobierno Nacional.*

- 3.7. En torno a las funciones que se atribuyen a este Ministerio (art. 14), es preciso expresar que desbordan su objeto misional dado que su competencia consiste en generar lineamientos para la promoción de alimentación saludable dirigida a los programas de apoyo alimentario y no de la implementación del PAE. Una reflexión similar se realiza frente a los artículos 19, divulgación de cátedra nutricional; 24, evaluación del PAE; y 25, informes al Congreso sobre el cumplimiento de la norma. Esto genera, adicionalmente, un problema de constitucionalidad.
- 3.8. En cuanto a la sanciones (art. 27), debe aclararse que las entidades de salud no prestan el servicio de alimentación escolar.

De otra parte, debe tenerse en cuenta la legislación que se está ocupando del tema, como es el caso de la Ley 2120 de 2021; el Plan Decenal de Salud Pública (2022-2031), adoptado por la Resolución 1035 de 2022; la Política de Atención Integral en Salud – PAÍS; y las Resoluciones 3280 de 2018, 3803 de 2016 y 2465 de 2016, así como las funciones asignadas a cada Cartera.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, continuar con su curso devendría **inconveniente y tendría visos de inconstitucionalidad.**

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**

Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:

Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.

Dirección Jurídica.

*DMC*