

Bogotá D.C.

Honorable representante  
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
Cámara de Representantes  
[juan.wills@camara.gov.co](mailto:juan.wills@camara.gov.co)  
[comision.primer@camara.gov.co](mailto:comision.primer@camara.gov.co)

Asunto: observaciones sobre el proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara «por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones».

Respetuoso saludo,

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por medio del presente escrito presenta concepto al Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara, «por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones» tomando como base el informe de ponencia para primer debate publicado en la Gaceta del Congreso N.º 1493 del 24 de noviembre de 2022.

## 1. Propuesta normativa

El proyecto de ley estatutaria de iniciativa parlamentaria tiene por objeto establecer la **Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral**<sup>1</sup>. Para ello, propone principalmente la transformación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el PAE-Integral para ampliar su alcance y cobertura con el fin de garantizar el derecho a la alimentación completa de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, que están registrados en la matrícula oficial; y señala que, en la ejecución de esta política se tendrán en cuenta los criterios de priorización del PAE actual y se deberán atender de forma preferente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en las condiciones que el proyecto de ley establece de manera taxativa.

Asimismo, propone la creación del **Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE)** que desde sus diferentes instancias será quien planee, coordine, diseñe, promueva, ejecute y controle el conjunto de acciones interinstitucionales y multisectoriales, sinérgicas, encaminadas a asegurar las condiciones y los recursos humanos, sociales y materiales necesarios para garantizar el pleno goce del derecho fundamental a la alimentación equilibrada y la potenciación del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar en los ámbitos físicos, emocionales y académicos brindando una alimentación equilibrada, integral y completa, durante todo el calendario escolar y según las necesidades nutricionales y proporcionales de cada grupo etario, con un enfoque territorial. El Sistema estaría conformado por entidades tanto del orden nacional como del departamental y

---

<sup>1</sup> Artículo 1 del Proyecto de Ley Estatutaria 079 de 2022 Cámara

municipal. Entre las del orden nacional se enuncia al Departamento Administrativo Especial para la Prosperidad Social – Prosperidad Social.

Establece que mediante el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) y los Consejos de Política Social del orden departamental y municipal se adelanten acciones para implementar la política de Estado para la alimentación escolar integral señalando las fases a desarrollar para ese fin. Determina también que el Gobierno nacional será el 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. Y, de forma preferente, deberá cumplir por intermedio de sus ministerios las obligaciones que enlista en el artículo 11 del proyecto de ley. Para ello, en los artículos subsiguientes le fija obligaciones al Ministerio de Educación Nacional, a la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y otras entidades del orden nacional, entre estas Prosperidad Social, en el marco de sus funciones y competencias.

En particular, determina que Prosperidad Social deberá articular los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema y las políticas de atención a víctimas para que sean priorizadas a favor de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE Integral en condición de vulnerabilidad.<sup>2</sup>

Respecto a la **promoción y protección del derecho a la alimentación equilibrada en los niños, niñas y adolescentes en edad escolar**, la iniciativa dispone: a) la garantía del derecho a la alimentación escolar integral; b) la cátedra de educación nutricional; c) acciones y programas para prevenir la desnutrición en niños, niñas y adolescentes en edad escolar; y d) el Plan de Infraestructura Educativa - PIE.

Como **mecanismos de control, participación y seguimiento al PAE Integral** establece a las unidades élite de lucha contra la corrupción del PAE Integral. Además, determina que el Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional, implementarán un sistema de indicadores para evaluar el goce efectivo del derecho a la alimentación equilibrada.

Por último, sobre los **mecanismos de financiación** el proyecto de ley menciona que el Gobierno nacional proyectará y garantizará de manera progresiva los recursos para ese fin, sobre la base de las metas de cobertura que se definan en el marco del SIAE. Por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados a financiar la política de Estado para la alimentación escolar integral. Las entidades territoriales deberán gestionar y concurrir oportunamente con fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.

Revisado el trámite legislativo de la presente iniciativa, se identifica que obedece a una ley estatutaria toda vez que su contenido y objeto corresponde a una de las materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución, esto es: «a) Derechos y deberes fundamentales de las personas (...)». Por tal razón, se encuentra ajustado a lo dispuesto por la Constitución Política en donde se disponen las materias que el Congreso de la República debe regular a través de una ley estatutaria.

---

<sup>2</sup> Numeral 2 del artículo 16 del Proyecto de Ley Estatutaria 079 de 2022 Cámara.

## 2. Funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

Considerando que el Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara señala que una de las entidades del orden nacional que conformará el Sistema Integrado de Alimentación Escolar será el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, al que le fija como función «[a]rticular los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema y las políticas de atención a víctimas, para que sean priorizadas a favor de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE integral en condición de vulnerabilidad», resulta importante hacer unas precisiones sobre la competencia y funciones legalmente asignadas a Prosperidad Social.

El Decreto 2094 de 2016<sup>3</sup> determina que esta entidad tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

Respecto a las funciones de Prosperidad Social establecidas en el artículo 4 *ibidem*, es importante resaltar las siguientes:

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011.

2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia.

(...)

14. Las demás que le asigne la ley.

En este orden de ideas, la obligación que se imparte a Prosperidad Social en el numeral 2 del artículo 16 de la propuesta normativa, es congruente con el ámbito de sus funciones legales, ya que consiste en la articulación de los programas para que se prioricen a favor de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE Integral en condición de vulnerabilidad.

No obstante, si bien el objeto del proyecto de ley es establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el pleno derecho fundamental a la alimentación equilibrada de los NNA en edad escolar, matriculados en el sistema educativo oficial, esta condición podría desconocer derechos de los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas<sup>4</sup>, por contar con un Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), tal

---

<sup>3</sup> Modificado por el Decreto 1663 de 2021

<sup>4</sup> Artículo 44 de la Constitución Política

como lo establece el artículo 2.3.1.4.2.1 del Decreto 1075 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educación).

En consecuencia, el proyecto de ley, al condicionar que los niños, niñas y adolescentes estén matriculados en el sistema educativo oficial, podría desconocer los derechos de los NNA de los pueblos indígenas de acceder en igualdad de condiciones a la garantía que se quiere establecer con la Política de Estado de que trata la iniciativa parlamentaria, llevando consigo un posible vicio de constitucionalidad.

### **3. Relación entre el derecho a la alimentación escolar y el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes**

El artículo 44 de la Constitución Política consagra el derecho a la educación como una garantía para los niños, niñas y adolescentes el cual prevalece sobre los derechos de los demás. Por su parte, en el artículo 67 *ibidem* desarrolla la educación como derecho y como servicio público con una función social que persigue “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura”. Para tal efecto, impone deberes al Estado, a la sociedad y a la familia para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo para evitar todos los obstáculos que impidan la realización del derecho a la educación.

A su vez, el artículo 13 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad, el cual conlleva, entre otras cosas, la obligación del Estado de adoptar medidas a favor de grupos o personas vulnerables o en condición de debilidad manifiesta. Tal derecho adquiere mayor relevancia cuando es reclamado por los miembros de los pueblos étnicos pues la Constitución también declara el respeto por la diversidad cultural y las formas de ver el mundo bajo el marco político y axiológico del Estado social de derecho, multicultural y pluralista que reconoce la riqueza cultural<sup>5</sup>.

Por su parte, el artículo 68 constitucional establece que los miembros de los pueblos étnicos tienen derecho a una formación “*que respete y desarrolle su identidad cultural*”<sup>6</sup>, lo cual también encuentra un respaldo con el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

En el artículo 366 constitucional se establecen como finalidades sociales del Estado la solución de necesidades insatisfechas en la prestación de los servicios públicos de educación, salud, saneamiento ambiental y agua potable. Igualmente, la norma consagra que se tendrá prioridad de estos gastos públicos sociales en los planes y presupuestos de la Nación sobre cualquier otra asignación.

Cabe destacar que los derechos de los pueblos étnicos cuentan con respaldo de instrumentos internacionales que han sido adoptados por nuestra legislación interna y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad<sup>7</sup>, tales como:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 245 de 2021 (MP. Diana Fajardo Rivera)

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia. Los artículos 7, 8, 10 y 70 también reconocen la diversidad étnica y cultural cuando señalan la protección sobre las riquezas culturales y naturales de la Nación, la garantía sobre las tradiciones lingüísticas propias y al acceso a las culturas e igual respeto por todas aquellas que coexisten en el país.

<sup>7</sup> Artículo 93 de la Constitución Política

- Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales, que en los artículos 26 al 31 contiene las disposiciones sobre garantías al derecho de enseñanza a leer y escribir su propia lengua.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, que en los artículos 14 al 17 contiene disposiciones sobre el derecho a impartirles educación en sus propios idiomas y con sus métodos de enseñanza.
- Ley 74 de 1968 por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966", en su artículo 2 y 13, reconocen el derecho a la educación y el compromiso de los Estados para lograr progresivamente, inclusive la adopción de medidas legislativas para la plena efectividad de los derechos reconocidos en este pacto.

En estos instrumentos internacionales se establece el deber de los estados miembros de poner a disposición de los pueblos indígenas y sus integrantes programas de formación especiales y adecuados a sus necesidades, que respeten su entorno, condiciones sociales y culturales; la posibilidad de que los pueblos asuman progresivamente la organización y funcionamiento de tales programas, los cuales tendrán unos contenidos que abarquen su historia, conocimientos y técnica a través de unas instituciones propias dentro de estándares mínimos definidos en consulta con los mismos pueblos; y el deber de los estados de asegurar y facilitar los recursos apropiados para materializar los anteriores propósitos.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el derecho a la educación como derecho fundamental y como servicio que tiene una función social.

Es así que mediante la sentencia T- 429 de 1992, la Corte Constitucional definió la educación como un "**instrumento de cambio, igualdad y democracia**". No solo se trata de un derecho fundamental, conlleva un servicio público con función social que no puede negarse a la igualdad real y que el Estado debe promover con la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

En la sentencia T-641 de 2016, la Corte Constitucional explicó la naturaleza jurídica, financiación, implementación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar al indicar:

«El programa de alimentación escolar es una medida implementada por el Estado para promover el acceso y la permanencia en el sistema escolar de los niños, niñas y adolescentes, el cual es implementado y ejecutado por las entidades territoriales certificadas en el marco de los lineamientos técnicos y administrativos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

Dicho programa consiste en el suministro de un complemento alimentario dirigido a estudiantes de las instituciones educativas del sector oficial que se encuentran en situación de vulnerabilidad por distintas razones. Las características del mismo varían según la jornada escolar, así, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 16432 de 2015 expedida por el Ministerio de Educación, los alumnos que se encuentran en jornada mañana o tarde reciben un refrigerio industrializado y quienes están en jornada única reciben un complemento alimentario tipo almuerzo».

Respecto a la relación que existe entre la alimentación escolar con el derecho a la educación, la Corte Constitucional en la sentencia T-457 de 2018<sup>8</sup>, se pronunció en el siguiente sentido:

«(i) la alimentación escolar es una garantía de acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo, reconocida en el marco jurídico colombiano<sup>9</sup>; (ii) uno de sus principales objetivos consiste en garantizar la asistencia a las aulas en condiciones dignas, sin que los estudiantes se vean expuestos al hambre y la desnutrición y, por ende, se evite la deserción escolar; igualmente, contribuye al crecimiento y desarrollo físico y psicológico adecuado; propende por el nivel de salud más alto posible; potencia la atención de los menores de edad para el aprendizaje y aumenta la matrícula escolar; (iii) los alimentos deben ser nutritivos, equilibrados de acuerdo con la edad de los destinatarios y se deben tener en cuenta los hábitos alimenticios de la población. La alimentación no puede descuidar aspectos personales de cada estudiante, pues nada se haría suministrando un producto alimenticio que el estudiante, por sus condiciones de salud, por ejemplo, no puede consumir; (iv) entre los sectores priorizados y focalizados para brindar un servicio gratuito se encuentra la población del sector rural de escasos recursos económicos y las personas calificadas en el SISBEN 1 y 2; (v) su implementación compromete diferentes recursos públicos; (vi) la Nación y las entidades territoriales tienen obligaciones de seguimiento, control y evaluación; y (vii) en caso de cualquier irregularidad, se debe hacer el correspondiente reporte, en procura de que se inicien las investigaciones pertinentes».

Es clara la línea que ha trazado la Corte Constitucional sobre el Programa de Alimentación Escolar – PAE y su conexidad con el derecho a la alimentación y el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes, por lo que se puede afirmar que el proyecto de ley se enmarca en los postulados constitucionales.

#### **4. El derecho fundamental a la alimentación**

La alimentación es un derecho y, como tal, se ha constituido en una prioridad para los estados, de conformidad con los siguientes instrumentos internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25); la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974; la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992; la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC (artículo 11.1); la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el Protocolo de “San Salvador” de 1988 (artículo 12). Estos instrumentos establecen la obligación por parte de los estados signatarios de tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la alimentación.

Por su parte, y conforme lo ha indicado la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), existe «seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana»<sup>10</sup>. Esta misma organización también ha sostenido lo siguiente respecto al derecho a la alimentación:

---

<sup>8</sup> Expediente: T-6.807.844. Magistrado Sustanciador: Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo

<sup>9</sup> Constitución Política (artículo 44), el marco jurídico internacional (entre otros, Convención sobre los Derechos del Niño de 1989) y las disposiciones legales internas (Ley 7ª de 1979, artículo 6º; Ley 1098 de 2006, artículos 17 y 24; Ley 1450 de 2011; Resolución 16432 del 5 de octubre de 2015 y 29452 de 2017, entre otros)

<sup>10</sup> Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación la seguridad Alimentaria, Pagina 81, FAO, Roma 2010.

«Todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre, según las normas internacionales de derechos humanos.

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación. Algunas obligaciones son de carácter inmediato y otras deberán cumplirse gradualmente destinando la mayor parte posible de los recursos disponibles. El derecho a la alimentación no es el derecho a ser alimentado sino, primordialmente, el derecho a alimentarse en condiciones de dignidad. Sólo cuando una persona no pueda, por razones ajenas a su voluntad, proveer a su propio sustento, tiene el Estado la obligación de proporcionarle alimentación o los medios de adquirirla»<sup>11</sup>.

Es así como, el derecho a la alimentación ostenta un lugar de suma importancia dentro del catálogo de derechos fundamentales, y su desarrollo, tal como lo pretende el proyecto de ley en estudio, conlleva una responsabilidad de suma importancia en cabeza del Estado y cada una de las entidades involucradas.

Aunado a ello, respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes se resalta que el artículo 44 de la Constitución política incluye, entre otros, a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños, además, establece que «**[l]os derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás**».

En especial, sobre la producción de alimentos ligada a la materia de que trata el proyecto de ley de marras, el artículo 65 de la Constitución Política determina que esta gozará de la especial protección del Estado; y el artículo 78 establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la responsabilidad de quienes producen y comercializan bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

Sin perder de vista el carácter prioritario que tiene el derecho fundamental de que trata el proyecto de ley, y las disposiciones constitucionales citadas, es importante que se cuente con el punto de vista de las entidades involucradas con los temas que desarrolla el proyecto de ley con el fin de enriquecer el debate legislativo.

## **5. Concepto técnico de Prosperidad Social.**

La Dirección de Inclusión Productiva, dependencia misional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a la que le corresponde ejercer las funciones señaladas en el artículo 22 del Decreto 2094 de 2016, entre estas, la de «[e]jecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación», presentó las siguientes observaciones técnicas respecto al Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara:

«Respecto al proyecto de ley que busca transformar la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, y además, crear el Sistema Integrado de Alimentación Escolar – SIAE, el cual comprende un conjunto de actores, entre los que se encuentra Prosperidad Social, se considera que los fines de este sistema son acordes con la Entidad [sic].

---

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: FAO. El derecho humano a la alimentación. Roma: FAO. 2023. Consultado: 24 de enero de 2023. Disponible en <https://www.fao.org/3/a1601s/a1601s.pdf>

Lo anterior, en la medida que el SIAE tiene como fin, que se coordine, diseñe, promueva, ejecute y controle el conjunto de acciones interinstitucionales, multisectoriales y sinérgicas, encaminadas a garantizar el pleno goce del derecho fundamental a la alimentación equilibrada y la potenciación del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, en los ámbitos físicos, emocionales y académicos, brindando una alimentación equilibrada, integral y completa, durante todo el calendario escolar y según las necesidades nutricionales y proporcionales de cada grupo etario, con un enfoque territorial. Para lo cual, Prosperidad Social por medio de la Dirección de Inclusión Productiva tienen dentro de sus funciones, de ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de inclusión productiva y seguridad alimentaria dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

De igual manera, es armónico el sentido del proyecto de Ley al definir las obligaciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS, estableciendo que debe articular los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema y las políticas de atención a víctimas, para que sean priorizadas a favor de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del PAE integral en condición de vulnerabilidad; en la medida, que tanto en la visión de la Entidad, que es erradicar la pobreza extrema y la pobreza multidimensional, como en el objeto de la misma, se señala el deber de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado.

Así las cosas, se puede concluir que la vinculación de Prosperidad Social en el proyecto de ley, se adecua al objeto y funciones establecidas y se enmarca en las capacidades como organismo técnico para lo cual fue creado, de igual manera, no se percibe de la lectura de este, un impacto financiero para la Entidad[sic].

...

Además, se sugiere que se tengan en cuenta las siguientes observaciones:

En el “Artículo 1. Objeto”, se sugiere incluir la palabra “progresiva”, teniendo en cuenta las recomendaciones del Ministerio de Hacienda frente a la financiación del presente proyecto de ley, por lo que se sugiere la siguiente redacción:

*La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral, como una prioridad de orden nacional, que busca proveer, integrar y fortalecer el marco institucional para la garantía progresiva del pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada, consagrado en el artículo 44 de la Constitución, en el ámbito educativo, como componente esencial de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, de los niños, niñas y adolescentes, en edad escolar.*

En el “Artículo 2. Transformación del Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE – Integral)”, también se sugiere ingresar la palabra “progresiva”, teniendo en cuenta la misma razón expuesta anteriormente. Se sugiere la siguiente redacción:

*Transfórmense el programa de alimentación escolar PAE, en el PAE-Integral para fortalecer su cobertura, ampliar su alcance y cobertura para garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación completa 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.*

En el “Artículo 9. Integrantes del Sistema Integrado de Alimentación Escolar”, se debe corregir en el literal “K” el nombre de la Entidad[sic], reemplazando “Departamento Administrativo Especial de Prosperidad Social” por “Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”.

En los artículos 17 y 20 sobre la “garantía del derecho a la alimentación escolar integral y Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE-Integral)”, se sugiere eliminar el número de comidas a ser suministradas a cada estudiante; lo anterior teniendo en cuenta que estos son aspectos técnicos que están vinculados no solo a las edades de los niños, niñas y adolescentes, sino que también están vinculadas con la jornada escolar, la capacidad logística y de recursos humanos de las instituciones educativas y los aspectos financieros expuestos por el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, se sugiere que en este artículo se haga referencia a los lineamientos técnicos establecidos para este programa».

Así las cosas, desde Prosperidad Social se propone tener en cuenta las anteriores observaciones presentadas por la Dirección de Inclusión Productiva, en razón a su especialidad.

## **6. Observaciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF**

Si bien la iniciativa no contiene disposiciones con cargo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, también es importante contar con el pronunciamiento de esa entidad frente al articulado del proyecto, en razón a que el artículo 16 de la Ley 1176 de 2007<sup>12</sup>, que determina que el Programa de Alimentación Escolar se financiará con recursos de diferentes fuentes, radica en cabeza de esa institución mandatos sobre ese aspecto. Además, conforme lo señala el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 218 de 2020<sup>13</sup>, a la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar le corresponde fijar, en coordinación con el ICBF, entre otros organismos competentes en la materia, los parámetros técnicos que permitan ejecutar el PAE en condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el ICBF tiene como misión «[p]romover el desarrollo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, así como el fortalecimiento de las capacidades de los jóvenes y las familias como actores clave de los entornos protectores y principales agentes de transformación social», la cual guarda concordancia con el objeto del proyecto de ley estatutaria.

Por ello, previa solicitud extendida por la Oficina Asesora Jurídica de Prosperidad Social, el ICBF, en el radicado No. 20231040000030281 del 2023-02-11, ha plasmado los siguientes comentarios generales sobre la fundamentación y contenido del proyecto, sobre el cual suscribe una posición a favor del mismo, debido precisamente a la misión que se tiene de proteger y garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

«La primera observación se relaciona con la inclusión del enfoque de género en el proyecto, dado que las niñas son quienes sufren en mayor medida las consecuencias de las violencias de todo tipo<sup>14</sup>. Así, en el marco de esta iniciativa se sugiere incluir en el artículo 4 el enfoque de género como criterio de priorización cuando las niñas o adolescentes mujeres hayan sido víctimas de violencia de género; y así mismo se propone redactar el proyecto en lenguaje

---

<sup>12</sup> Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>13</sup> Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender.

<sup>14</sup> El Informe Forense 2020 reporta, por ejemplo, que las niñas entre 5 y 9 años son víctimas de homicidios en una proporción de 4 a 1 frente a los niños. Disponible en: [https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/787115/Forense\\_2020.pdf](https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/787115/Forense_2020.pdf). Además, véase: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>. Véase también: Gutiérrez Torres, Carolina & Maldonado, Juan Camilo. (2018). En Colombia, la violencia sexual comienza por casa. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/violencia-sexual-menores/>

inclusivo, de modo que siempre sea explícita la protección especial a las niñas y adolescentes mujeres, la importancia de la participación de madres de familia y estudiantes mujeres.

La segunda observación tiene que ver con la necesidad de definir de forma más precisa algunos conceptos centrales del proyecto que, en la versión actual, son vagos o no están definidos en absoluto. Se recomienda, específicamente, definir los conceptos de curso de vida, alimentación escolar integral, alimentación completa, hambre a corto plazo, alimentación saludable, soberanía alimentaria y estilos de vida saludable.

La tercera observación general está encaminada a una afirmación que se repite en varias ocasiones en la justificación e incluso está contenida en el numeral 13 del artículo 8 del proyecto, esta es: “la alimentación adecuada contribuye a mejorar el rendimiento académico”<sup>15</sup>. Esto, aunque intuitivamente cierto, requiere de un análisis más detallado que permita que la política priorice las comidas con más impacto en el rendimiento académico o establezca pautas científicamente informadas acerca del tipo de alimentos que mejor impacto genera en el rendimiento escolar. En esta medida, el proyecto de ley puede incluir una disposición que ordene la realización de este tipo de estudios al Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de recabar evidencia empírica nacional.

La cuarta y última observación está relacionada con la importancia de considerar los desarrollos normativos anteriores. Se sugiere, por tanto, que además de lo dispuesto en la Política Nacional de Primera Infancia (Ley 1804 de 2016), se tengan a su vez en cuenta los elementos normativos de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018- 2030 (en adelante PNIA), la cual tiene por objetivo “*generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, niños y adolescentes en la transformación del país*”<sup>16</sup>.

Esta política cuenta dentro de sus realizaciones que cada niño, niña y adolescente disfrute del nivel más alto posible de salud, viva y asuma modos, estilos y condiciones de vida saludables y cuente con óptimas condiciones de alimentación y nutrición. Adicionalmente, en este instrumento se reafirma que “*cada niña, niño y adolescente tiene derecho a la alimentación saludable y adecuada nutrición y a las condiciones de seguridad alimentaria de sus familias y comunidades. Igualmente, se promueve que vivan en un ambiente seguro y protegido que preserve su salud, desde el reconocimiento de la importancia de entornos saludables*”.

En el mismo instrumento, el ICBF indica los siguientes comentarios específicos sobre disposiciones de su interés.

Artículo 4. En los criterios de priorización deben abordarse tanto la circunstancias que generan carencia de alimentos, así como también las circunstancias que imponen dietas restrictivas, como en los casos de niños, niñas y adolescentes con ciertas condiciones de salud, como la diabetes y la obesidad.

Artículo 5, numeral 10. Para la definición y verdadera construcción de entornos saludables, debe considerarse la inclusión de una prohibición explícita de los alimentos ultraprocesados, altos en preservantes, colorantes artificiales, azúcares, sodio y otras sustancias de probados efectos adversos para la salud de niños, niñas y adolescentes, en línea con los estudios y normativa expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Existe evidencia que apunta en ese sentido. Véase <https://www.cabdirect.org/globalhealth/abstract/20133398105>. Sin embargo, también existe evidencia que sugiere que medidas diferentes a la alimentación, como una adecuada desparasitación, genera mejores efectos. Véase Duflo, Esther (2019). Repensar la pobreza. Editorial Taurus.

<sup>16</sup> Disponible en: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11131.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11131.pdf)

<sup>17</sup> Véase <https://www.minsalud.gov.co/Normativa/Documents/AIN%20etiquetado%20V27022020.pdf>

Artículo 22. A juicio del ICBF, para lograr la efectividad y alcance de las Unidades Élite de lucha contra la corrupción del PAE Integral, es pertinente una mayor participación de padres y madres de familia y de personeros y personeras estudiantiles. En ese sentido, se sugiere aumentar su número.

Artículo 17, párrafo y artículo 33: Estos dos artículos, tal como están redactados, generan una clara antinomia<sup>18</sup> con el artículo 2 del proyecto. El artículo 2 del proyecto establece que el PAE se transformará en el PAE-Integral, lo que implica la desaparición del PAE tal como se encuentra operando. Sin embargo, el párrafo 1 del artículo 17 completa seguirán recibiendo el PAE complementario. En un sentido similar, el artículo 33, dedicado a las concordancias normativas, establece que en lo no regulado en este proyecto se aplicarán las disposiciones relativas al PAE, que supuestamente desaparece del escenario jurídico nacional. Como consecuencia, es necesario que se suprima esta antinomia, bien sea a través de la conservación del PAE actual –lo cual generaría la necesidad de regular la coordinación de ambos programas– o a través de la supresión de las normas que en el nuevo proyecto dan a entender que el PAE actual seguirá vigente a pesar de la existencia de un nuevo PAE-Integral».

Dadas estas observaciones presentadas por el ICBF, Prosperidad Social sugiere que se tengan en cuenta, habida consideración a que son relevantes para el trámite legislativo del proyecto de ley estatutaria.

## **7. Entidades del orden nacional a las que el Proyecto de Ley Estatutaria 079 de 2022 Cámara, le asigna nuevas funciones.**

El proyecto de ley en estudio asigna funciones y obligaciones adicionales a los Ministerios de Educación Nacional; de Salud y Protección Social; de Vivienda, Ciudad y Territorio y al de Deporte; al Departamento Nacional de Planeación – DNP, y en especial, a la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar. Por lo tanto, se considera importante que se cuente con la intervención o el pronunciamiento de estas entidades con el fin de enriquecer el contenido de la iniciativa.

En ese orden de ideas, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones» dispuso:

**Artículo 59. Funciones.** Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

(...)

3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.

(...)

8. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.

(...)

---

<sup>18</sup> Véase Guastini, Riccardo (2014). Interpretar y argumentar. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 117-138.

9. Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia.

Es claro entonces que, dentro del trámite de la presente iniciativa es imprescindible para su discusión y análisis contar con la revisión y las consideraciones de estas carteras ministeriales y entidades del orden nacional, teniendo en cuenta el objeto de la propuesta normativa de transformación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el PAE-Integral.

## **8. Concordancia del proyecto de ley con el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»**

De manera específica, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida»<sup>19</sup>, se refiere al Programa de Alimentación Escolar – PAE en el acápite 2 «**Seguridad humana y justicia social**», catalizador B denominado «Superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar», numeral 3 «**Educación de calidad para reducir la desigualdad**», literal j «**Por un Programa de Alimentación Escolar (PAE) más equitativo, que contribuya al bienestar y la seguridad alimentaria**», en el que su tenor dice:

### **« j. Por un Programa de Alimentación Escolar (PAE) más equitativo, que contribuya al bienestar y la seguridad alimentaria**

El PAE ampliará su alcance como estrategia de permanencia escolar para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional. Se avanzará en el incremento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, y con la atención durante todo el año escolar, incluyendo los periodos de receso académico, en las regiones priorizadas, privilegiando la participación de las comunidades en la operación del programa y el control social con transparencia, en concordancia con lo establecido en la transformación de Derecho Humano a la Alimentación».

Asimismo, en el literal “b” del ordinal 2 del catalizador “C” «Adecuación de Alimentos» que corresponde al punto 3 «**Derecho humano a la alimentación**» indica:

### **«b. Entornos de desarrollo que incentiven la alimentación saludable y adecuada**

(...)

Desde el entorno educativo se llegará progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar (PAE), con modelos de operación diferencial, pertinencia territorial y enfoque étnico, con el fin de contribuir al derecho humano a la alimentación de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo más allá del calendario escolar.

Se fortalecerá el territorio, privilegiando la participación de las comunidades en la operación y el control social con transparencia del PAE y se brindará asistencia técnica a las secretarías de educación para el fortalecimiento de entornos escolares saludables y el desarrollo socioemocional orientado a la alimentación saludable, la práctica de actividad física y prácticas de higiene en el consumo de alimentos. Las estrategias para la [actividad] de juego activo y actividad física serán alineadas con lo dispuesto en la transformación de seguridad humana y justicia social».

---

<sup>19</sup> Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara

Indiscutiblemente, la garantía del derecho humano a la alimentación como uno de los ejes de transformación<sup>20</sup> del Plan Nacional de Desarrollo, busca superar la malnutrición de niñas, niños y adolescentes, con la creación de un Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo<sup>21</sup>, aporta a la garantía efectiva del derecho a la alimentación saludable, adecuada y bienestar de nuestra población menor de edad y en consecuencia, a la efectiva realización de otros derechos fundamentales como la educación.

Para Prosperidad Social, estos argumentos guardan correspondencia con los principios enumerados en el artículo 5 del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara, y la disposición contenida en el artículo 28 del mismo, que se refiere a la conformación de veedurías por parte de los ciudadanos para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral.

### **9. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Mediante Oficio Radicado: 2-2022-049651 del 27 de octubre de 2022, publicado en la Gaceta N.º 1353 de 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció frente al Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara. En especial, rindió concepto respecto al impacto fiscal de la propuesta normativa. Esto, en virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual ordena lo siguiente:

El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

El texto propuesto en la ponencia para primer debate fue ajustado conforme a las observaciones que realizó en su momento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No obstante, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones que esta última cartera hizo frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo y el impacto que sobre el mismo puede tener el proyecto de ley:

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

---

<sup>20</sup> Numeral 3 del Artículo 3 del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo

<sup>21</sup> Artículo 172 del Plan Nacional de Desarrollo

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 2003.

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 complemente con la obtención de mayores ingresos, o la repriorización [sic] 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 2003, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno Nacional [sic] 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.

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. (Subrayado fuera del texto original)

Es importante resaltar que la Corte Constitucional indicó lo siguiente en la sentencia C-315 de 2008, en relación con el análisis del impacto fiscal que se debe hacer sobre las normas según el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: «constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes».

En este sentido, aunque la ponencia para primer debate se ocupó del Impacto Fiscal en la sección VII y que el objeto establecido en la iniciativa legislativa es legítimo, se recomienda respetuosamente atender específicamente las observaciones que realizó el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, con el fin de que la futura ley tenga aplicación efectiva tal como lo advierte la Corte Constitucional.

## 10. Conclusión

Una vez revisado el texto del informe de ponencia para primer debate, publicado en la Gaceta del Congreso N.º 1493 del 24 de noviembre de 2022 del Proyecto de Ley Estatutaria N.º 079 de 2022 Cámara «[p]or la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones», Prosperidad Social exalta el objetivo que persigue la iniciativa parlamentaria, que es la de fijar 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. Para lo cual, propone la transformación del Programa de Alimentación Escolar – PAE, en el PAE-Integral.

Es así como, teniendo en cuenta la anterior exposición, se sugiere respetuosamente lo siguiente:

1. Se modifique la condición de que los niños, niñas y adolescentes en edad escolar a quienes se les garantice el pleno ejercicio del derecho fundamental a la alimentación equilibrada **no sólo estén matriculados en el sistema educativo oficial sino también se encuentren registrados en el Sistema Educativo Indígena Propio – SIEP**, para que de esta forma se garanticen los derechos en igualdad de condiciones a los niños, niñas y adolescentes de la población indígena.
2. Se tengan en cuenta las observaciones técnicas y jurídicas realizadas por Prosperidad Social.
3. Se tengan en cuenta dentro del trámite legislativo, las consideraciones que frente al proyecto de ley puedan tener los ministerios de Educación Nacional; Salud y Protección Social; Vivienda, Ciudad y Territorio; y Deporte; el Departamento Nacional de Planeación – DNP y, en especial, la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar, entidades a quienes la iniciativa legislativa asigna funciones adicionales. Así como las observaciones realizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.
4. Atender las observaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del análisis del impacto fiscal de las normas, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.