



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 1 de 9

Bogotá, D.C.

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68

**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 165/22 (C) “por la cual se establece como Política de Estado el Programa de Alimentación Escolar (PAE)”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 40 de 2023, 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<sup>1</sup>:

## 1. CONTENIDO

La propuesta, acorde con la exposición de motivos, pretende:

[...] establecer las condiciones necesarias para promover la constitución del Programa de Alimentación Escolar (desde ahora PAE) como una política de orden Estatal protegiendo así los objetivos por los cuales fue constituido y a su vez garantizando el acceso a los niños niñas y adolescentes del país a los beneficios de dicho programa a futuro, con el fin último de promover infancias felices, mejores condiciones físicas y de crecimiento a nivel psicomotriz y social. Así mismo, exponer la importancia de los programas de alimentación en la manutención de infancias y adolescencias sanas en el ámbito escolar, que derivan en un mejor aprendizaje, mejoramiento de la capacidad cognoscitiva, un mayor grado de necesidades básicas satisfechas, ampliación de la posibilidad de obtener mejores calificaciones y evitar las condiciones psicomotrices adversas [...]².

<sup>1</sup> Iniciativas análogas han cursado y hacen trámite en el Legislativo, tales como: i) PL 181/19 (C) – 239/19 (S) “por medio de la cual se otorgan herramientas para que los padres de familia realicen un acompañamiento eficaz con el fin de cuidar los recursos del PAE”; ii) PL 621/21 (C) – 096/20 (S) “por medio del cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar –PAE– durante todo el año”; o iii) PLE 079/22 (C) “por la cual se establece la Política de Estado para la Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones”. Frente a esta última este Ministerio se pronunció, recientemente, mediante radicado N° 202211402359571.

<sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1043 de 2022.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 2 de 9

Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de cinco (5) preceptos, a saber: objeto (art. 1º); alcance del Programa de Alimentación Escolar – PAE (art. 2º); enfoque (art. 3º); financiación y operación (art. 4º); y por último, vigencia y derogatorias (art. 5º)<sup>3</sup>.

## 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*

---

<sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 40 de 2023.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 3 de 9

*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 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>4</sup>.*

Para el caso en estudio, se debe incluir lo previsto en la Observación General en lo concerniente a un componente fundamental para la garantía del derecho y es la asociada con la obligación de los Estados parte de *“proteger los recursos alimentarios básicos para el pueblo”*, para lo cual deben implementar medidas idóneas que estén dirigidas a *“garantizar que las actividades del sector privado y de la sociedad civil sean conformes con el derecho a la alimentación”<sup>5</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>6</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

<sup>4</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>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> En: <https://www.refworld.org/es/type/GENERAL...47ebcce12,0.html>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 4 de 9

los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos [...]<sup>7</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>8</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 reproductiva deben recibir prevención y tratamiento de la eclampsia y la preclampsia en aras de su salud y del desarrollo saludable del feto y el lactante [...]<sup>9</sup>.

Ahora bien, como parte del cumplimiento de las obligaciones de protección, respeto y garantía<sup>10</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 persegantes.

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>11</sup>, de ahí su relevancia como factor protector en la prevención de las enfermedades no transmisibles (ENT).

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</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.

<sup>9</sup> Observaciones Generales, Convención de derechos del Niño, pág. 288.

<sup>10</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 2.

<sup>11</sup> OMS, <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 5 de 9

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>12</sup>. Para 1956, finalizando la dictadura de Rojas Pinilla, el Decreto de estado de sitio 2945 de 1956<sup>13</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 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 4°.** 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

<sup>12</sup> Diario Oficial 24596 de 1941.

<sup>13</sup> Diario Oficial 29240 de 1956.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 6 de 9

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 concurren 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 2167 de 2021 enfatizó en los elementos de garantía para la operación del programa.

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>14</sup>.

### 2.3. Comentarios específicos

Frente al articulado, se efectúan las siguientes observaciones:

| Artículo  | Observación  |
|---|--|
| <b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene el propósito de establecer como política de Estado el Programa de Alimentación Escolar (PAE).                       | Es importante destacar que, desde la perspectiva de los determinantes sociales de la salud, las necesidades en materia de salud nutricional y seguridad alimentaria de los niños, niñas y adolescentes son pieza fundamental en la construcción de las leyes y la normatividad y, en consecuencia, la consolidación del PAE, como política de Estado, puede aportar a la promoción de la alimentación saludable en el marco del enfoque de derechos humanos hacia la garantía efectiva del derecho a la alimentación adecuada. |
| <b>Artículo 2º. Alcance del Programa de Alimentación Escolar (PAE).</b> El Programa de Alimentación Escolar tiene por objeto suministrar un complemento alimentario a | Se recomienda tener en cuenta el alcance del PAE propuesto en el documento de Bases del  |

<sup>14</sup> Sobre el particular, deben tenerse en cuenta los Decretos 470 y 533, ambos de 2020.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 7 de 9

|  |   |
|--|---|
| <p>los niños, niñas y adolescentes de educación preescolar, básica y media, en colegios oficiales de todo el país.</p>   | <p>Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026<sup>15</sup>, así:</p> <p>“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...”. [Resaltado fuera del texto]</p> <p>En este sentido, uno de los alcances del programa consiste en la contribución a la seguridad alimentaria y nutricional que no está previsto en la norma proyectada. Debe contemplar, igualmente, soluciones cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentran en receso académico.</p> |
| <p><b>Artículo 3°. Enfoque.</b> El Programa de Alimentación Escolar busca contribuir al acceso, permanencia, reducción del ausentismo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes en las instituciones educativas, fomentando estilos de vida saludables y mejorando su capacidad de aprendizaje.</p> | <p>Igual comentario al anterior.</p>  |
| <p><b>Artículo 4°. Financiación y operación.</b> Para efectos de la presente Ley, el Programa de Alimentación Escolar (PAE)</p>  | <p>En relación con la operación deberá tenerse en cuenta lo previsto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, tal y como se indicó.</p>  |

<sup>15</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. 2. Seguridad humana y justicia social: Catalizador B. Superación de privaciones como fundamento de la dignidad humana y condiciones básicas para el bienestar - N°3. Educación de calidad para reducir la desigualdad. Página 90. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 8 de 9

|  |   |
|--|---|
| mantendrá iguales fuentes de financiación y operatividad, establecidas en la Ley 1450 de 2011.   | De otra parte, la fuente de financiación del PAE está en los artículos 16 a 19 de la Ley 1176 de 2007, a lo cual debería hacerse referencia.<br><br>Se sugiere, así mismo, especificar el artículo de la Ley 1450 de 2011, atinente a esta materia, que sería el 136. No puede perderse de vista que dicha ley adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 pues contiene 276 artículos. |
| <b>Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. | Se recomienda, en aras de que exista una claridad normativa, precisar las normas que se afectarían con la regulación.   |

### 3. CONCLUSIONES

En el marco de las competencias de este Ministerio, como entidad integrante de la CISAN, se consideran importantes los aportes orientados a fortalecer la alimentación en el entorno escolar. Para el goce efectivo del derecho a la salud, además de la prestación de los servicios del Sistema de Salud y los mecanismos de promoción de la salud y la alimentación saludable a cargo de los actores del mismo, es indispensable, que otros sectores aborden el enfoque de los determinantes sociales de la salud. Las medidas para garantizar el acceso físico a los alimentos, particularmente de los niños, niñas y adolescentes, son pieza fundamental en la construcción de las leyes y normatividad orientada a la garantía progresiva del derecho humano a la alimentación.

Sin perjuicio de lo anterior, se observa necesario el ajuste del proyecto de ley a las propuestas actuales de Gobierno nacional en la materia, para permitir su adecuada implementación. En este sentido, es relevante su adecuación al marco del compromiso planteado en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, transformaciones N° 2. Seguridad humana y justicia social; y N° 3. Derecho humano a la alimentación.

Con base en dichas bases, uno de los alcances del programa consiste en contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional que no está previsto en la norma proyectada y esto incide tanto en el enfoque como en su operación. Atendiendo a las bases del Plan, el programa sería más amplio y protector. De otro lado, la fuente de financiación del PAE está en los artículos 16 a 19 de la Ley 1176 de 2007, norma a la cual debería hacerse mención. Se sugiere, así mismo, especificar el artículo de la Ley 1450 de 2011 que regula esta materia, a saber, el 136. Tampoco puede perderse de vista que dicha ley adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 pues contiene 276 artículos.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311400941461

Fecha: 16-05-2023

Página 9 de 9

Atendiendo a las aludidas bases, debe contemplar, igualmente, soluciones cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentran en receso académico, un aspecto que si bien no se indica en la propuesta, sí se estaría limitando con lo estipulado en el artículo 1° de la Ley 2167 de 2021. En definitiva, se concluye que el contenido del proyecto *sub examine* sería conveniente con los ajustes sugeridos. Se estima importante que se articule a la posición que sobre este tenga la Cartera de Educación Nacional, quien es la entidad rectora de ese sector, al tiempo que se realicen mesas de trabajo con el fin de considerar las recomendaciones realizadas.

En estos términos, se emite la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.  
Dirección Jurídica.