

Bogotá D.C., 26 julio de 2023

Honorable

**Andrés David Calle Aguas**

Presidente de la Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

**Asunto: Proyecto de Ley No. \_\_\_ de 2023 “Por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar-PAE- en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones”**

Respetado presidente,

En mi condición de Representante a la Cámara radico el presente Proyecto de ley que busca fortalecer el Programa de Alimentación Escolar-PAE- en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones

De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley

Adjunto original y tres (3) copias, así como una copia en medio magnético (CD)

Cordialmente,

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**

**Representante a la Cámara**

**Departamento de Nariño.**

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Proyecto de ley No. \_\_\_\_ Cámara

**“Por medio de la cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar-PAE- en materia de dignificación laboral, mecanismos de control y participación ciudadana y los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y se dictan otras disposiciones”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto:** El presente proyecto de ley tiene como objeto modificar las Leyes 720 de 2001 , 2042 de 2020 y 2046 de 2020, con el fin de dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar -PAE-, fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa e incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

**Artículo 2º. Modificar el artículo 2 de la Ley 720 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera:**

**“Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley es de aplicación a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia.

**Parágrafo 1.** También se aplica a organizaciones colombianas que envíen voluntarios a otros países o de estos a Colombia.

**Parágrafo 2. No se podrán considerar como voluntarios aquellas personas que se desempeñen como manipuladoras de alimentos o en función a fin en la operación de los Programas de Alimentación Escolar-PAE en virtud de la garantía de sus derechos laborales y de seguridad social.**

**Artículo 3º. Modificar el artículo 1 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

“Artículo 1o. La operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) tendrá vigilancia de la comunidad educativa, preferiblemente de las Asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, creada por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019 y las normas que lo modifiquen y/o adicionen, orientará el ejercicio de esa actividad en el marco de sus funciones.

El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, **para las cuales deberá formularse e implementarse un plan de seguimiento y mejoramiento anual y/o semestral para atender las observaciones realizadas, siempre y cuando se consideren necesarias para la correcta operación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar-PAE-, el cual debe** ser publicado en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.

El interventor de la operación deberá rendir un informe semestral a la comunidad educativa y a la institución educativa beneficiaria, con el objetivo de poner en conocimiento el funcionamiento, debilidades y fortalezas del PAE en la respectiva entidad territorial. En el caso que el contrato sea inferior a seis meses este informe deberá ser trimestral.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 189, de la Ley 1955 de 2019.

PARÁGRAFO 1o. Para que esta vigilancia de la comunidad educativa sea efectiva, los interventores, los supervisores designados por las entidades territoriales y los entes de control, deberán suministrarles la información, relacionada con las etapas precontractual, contractual y poscontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Parágrafo 2o. La comunidad educativa, preferiblemente las asociaciones de padres de familia rendirán su informe de vigilancia, de manera escrita si evidencian incumplimientos o mejoramientos requeridos al contratista con respecto a la ejecución del PAE; en caso que se hayan presentado irregularidades en la respectiva ejecución deberán constatarse en dicho informe.

El informe deberá contener como mínimo la descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que configuren la situación, observación o presunta irregularidad en la implementación del programa y las fuentes de información o mecanismos de verificación empleados para constatarla. El informe será remitido a la entidad territorial correspondiente y a los entes de control, a fin de que estos se pronuncien, si es del caso, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción; del mismo, reposará copia en el expediente que para el efecto asigne la entidad territorial. La Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar deberá elaborar un plan de capacitación para la comunidad educativa, sobre el ejercicio de la vigilancia comunitaria o de control social, en el marco del programa PAE.

Parágrafo 3o. Para los fines previstos en la presente norma, la expresión “padres de familia” comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores o quienes ejercen la patria potestad o acudientes debidamente autorizados.

**Parágrafo 4o. Las entidades territoriales certificadas en Educación, deberán publicar en sus portales institucionales (redes sociales, página web, otros) los informes, actas, observaciones, respuestas y demás documentos que hacen parte del control social y participación ciudadana, con el fin de que cualquier persona pueda tener acceso a ellos.**

Parágrafo 5o. Con el fin de promover la vigilancia, las entidades territoriales dispondrán de personal que suministre información sobre alimentación saludable a la comunidad educativa.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of. 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Parágrafo 60. Autorícese al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.

**Artículo 4º. Modificar el artículo 4 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:**

“Artículo 4o. Los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 50%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.

**Parágrafo 1. Se prohíbe la suscripción de convenios de voluntariado y/o cualquier otra forma de contratación y/o vinculación para el personal manipulador de alimentos o que desempeñen funciones afines, dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE que vulnere los derechos laborales y de seguridad social.**

**Artículo 5º.** Autorícese al Gobierno Nacional, departamental y municipal y/o distrital para que realice la destinación de apropiaciones presupuestales necesarias para que dentro de los costos operacionales del PAE, se tenga en cuenta la financiación del costo de los derechos laborales y de seguridad social para los manipuladores de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE.

**Artículo 6º.** Facúltese al Ministerio de Educación para que a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender, para que en coordinación con las entidades territoriales, reestructure el sistema de costos del Programa de Alimentación Escolar-PAE- que incluya el resultado del cálculo financiero de los derechos laborales y de seguridad social de los manipuladores de alimentos.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender deberá actualizar los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE, teniendo en cuenta que se incluya que los operadores deberán garantizar los derechos laborales y de seguridad social de los manipuladores de alimentos.

**Artículo 7°.** El Ministerio del Trabajo y Protección Social deberá presentar un informe anual de vigilancia y control sobre el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad social por parte de los operadores del Programa de Alimentación Escolar-PAE respecto de las personas a quienes contratan como manipuladoras de alimentos o que desempeñen funciones afines.

**Artículo 8°.** Modificación artículo 7 de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7o. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

a) Las Entidades a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del **50%** del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Cuando la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al porcentaje mínimo de que trata el presente literal, las entidades deberán informar de dicha situación a la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas quien certificará dicha situación y realizará las gestiones necesarias

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.

b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3º deberán establecer en sus pliegos de condiciones un puntaje mínimo del 10% de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, los cuales serán asignados proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante.

Estas entidades establecerán en todos los documentos de sus procesos de contratación, que el puntaje obtenido por los oferentes en virtud del porcentaje de compras públicas locales a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o

Comunitaria y sus organizaciones a que se comprometen será tenido en cuenta como factor de desempate entre propuestas que obtengan el mismo puntaje total de calificación.

c) Todas las entidades a que se refiere el presente artículo, incluirán en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, la obligación de estos de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas,

en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley.

d) La entidad pública establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en los siguientes criterios: (1) cobertura geográfica de la oferta institucional de la entidad; (2) conectividad vial, circuitos cortos de comercialización, vocación y uso del suelo, disponibilidad de alimentos, la presencia de pequeños productores agropecuarios y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones identificados y las características de los productos demandados.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas velarán por el adecuado cumplimiento de las obligaciones consagradas en el presente artículo en lo referente a la adquisición de alimentos a pequeños productores locales y productores locales de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria, o sus organizaciones.

PARÁGRAFO 2o. Todas las entidades descritas en el artículo 3 de la presente ley que desarrollen actividades misionales en las Zomac, tendrán como prioridad la adquisición de alimentos provenientes de cada una de las Zomac en donde se encuentran ejerciendo sus actividades”.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
**Representante a la Cámara**  
**Departamento de Nariño.**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



## I. Exposición de motivos

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cinco (5) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, así: 1) Generalidades del Programa de Alimentación Escolar-PAE; 2) Contextualización de la problemática; 3) Normatividad actual; 4) Impacto fiscal; 5) Conclusiones generales y; 6) Referencias bibliográficas.

### 1. Generalidades de Programa de Alimentación Escolar

#### 1.1. Definición del programa de alimentación escolar, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, operadores y manipuladores

##### Programa de Alimentación Escolar-PAE

El Programa de Alimentación Escolar-PAE, es una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños/as, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables<sup>1</sup>.

##### Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

---

<sup>1</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.2.1

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Como antecedentes de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 que en su artículo 136 y parágrafo 4, señala que ya no estará a cargo del ICBF sino al Ministerio de Educación Nacional, toda la orientación, ejecución y articulación del programa, de alimentación escolar, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.

Posteriormente, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar fue creada por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>2</sup>, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, su domicilio es en Bogotá y tiene los siguientes objetivos:

1. Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar
2. Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar
3. Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización
4. Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar
5. Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

### Operadores

Un actor importante del Programa de Alimentación Escolar-PAE, es el operador del PAE , la cual se define como la persona contratada para realizare la prestación del servicio PAE en las instituciones educativas, haciendo entrega del complemento alimentario a los estudiantes beneficiarios, de acuerdo con los

---

<sup>2</sup> Congreso de la República. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Artículo 189.

lineamientos, estándares y condiciones mínimas señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las obligaciones del contrato<sup>3</sup>.

Los operadores del PAE, tiene específicamente las siguientes funciones, además de las obligaciones contractuales<sup>4</sup>:

1. Cumplir oportunamente los lineamientos técnicos-administrativos, condiciones de operación y estándares mínimos del Programa fijados por el Ministerio de Educación Nacional.
2. Garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa en las condiciones del contrato, las señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades en la materia.
3. Planear, organizar y ejecutar el suministro diario de los complementos alimentarios, y garantizar que el personal que lleva a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, tenga la idoneidad y experiencia suficiente para el cumplimiento de sus funciones.
4. Dar cumplimiento al plan de capacitaciones y realizar la entrega de la dotación al personal manipulador de alimentos que emplee para la operación del programa.

---

<sup>3</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.2.1

<sup>4</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.4.6

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

5. Las demás que señale el Ministerio de Educación Nacional en los Lineamientos Técnicos- Administrativos, estándares y condiciones de operación del Programa.

En ese sentido, corresponde a la entidad territorial verificar que las obligaciones anteriores sean debidamente incorporadas al contrato.

Adicionalmente, es importante resaltar que los operadores deberán publicar en las instituciones educativas, en lugares de acceso al público y en sus páginas web las condiciones del contrato, sus obligaciones y los menús diarios de cada institución educativa en la que presten el servicio, sin perjuicio de las obligaciones legales y reglamentarias que en materia de publicidad tienen las entidades contratantes, y apoyar a la entidad territorial en las estrategias de divulgación del PAE<sup>5</sup>.

### Manipuladores

Como actores del PAE, se encuentran los manipuladores de alimentos<sup>6</sup>, y dentro de la destinación de los recursos del PAE, se encuentra la contratación de personal manipulador de alimentos requerido para la operación del programa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.5.1.

<sup>6</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.4.1.

<sup>7</sup> Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE” Art. 2.3.10.3.7

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Adicionalmente, el operador del PAE debe propender por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a los que sean cabeza de familia, que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social o junta de padres de familia<sup>8</sup>.

También, debe tenerse en cuenta que en Colombia se prevé la acción voluntaria como expresión de participación ciudadana, denominado “voluntariado”<sup>9</sup>. Sin embargo, es una figura que esta siendo utilizada por los operadores del PAE para “contratar” a los manipuladores de alimentos sin el lleno de los requisitos legales y garantías laborales y de seguridad social, escudándose, además en el porcentaje mínimo de padres y madres de familia que señala la Ley 2042 de 2020.

Por otro lado, como funciones del operador del PAE se encuentra “Dar cumplimiento al plan de capacitaciones y realizar la entrega de la dotación al personal manipulador de alimentos que emplee para la operación del programa”, sin embargo, la realidad es que estas personas denominadas manipuladores de alimentos, en

muchas ocasiones no cuentan con capacitaciones ni dotación, por cuanto en su mayoría siendo madres cabeza de familia, presentan accidentes en la manipulación de alimentos y por no tener una ARL o cubrimiento en salud, no pueden acudir, por ejemplo, por una quemadura al estar cocinando los alimentos, entre otras situaciones que se les presenta por no tener garantía de sus derechos laborales y de seguridad social por parte de los operadores del PAE.

---

<sup>8</sup> Congreso de la República. Ley 2042 de 2020. “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”.

<sup>9</sup> Congreso de la República. Ley 720 de 2001. “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos”

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

## 2. Contextualización de la problemática

### 2.1 Contextualización según Ministerio de Educación sobre el funcionamiento del PAE

El Ministerio de Educación Nacional<sup>10</sup> - MEN- señala que el Gobierno Nacional en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar establece los lineamientos para la implementación de la estrategia, la de cofinanciar la operación de las actualmente 97 Entidades Territoriales Certificada en Educación.

El objetivo del PAE es 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<sup>11</sup>.

A continuación, se transcriben las respuestas dadas por el MEN, respecto al funcionamiento del PAE<sup>12</sup>:

#### ¿Cuántos niños/as se benefician del PAE?

Según el MEN en el 2022 *“De acuerdo con lo reportado por las 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), durante el año 2022, el número de estudiantes matriculados fue de 7.660.100, de los cuales 5.851.769 fueron atendidos a través del Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo que representa una cobertura de atención del 76%”*.

---

<sup>10</sup> Ministerio de Educación Nacional. Respuesta a derecho de petición 12 de julio de 2023. Rad. UAA2023ER001254

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

En el 2023, “(...)de acuerdo la información reportada al 31 de mayo de 2023 en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT), por las Entidades Territoriales Certificadas en Educación, el número de estudiantes matriculados son 7.413.339, de los cuales 4.598.101 están siendo atendidos con el Programa de Alimentación Escolar

(PAE), lo que representa una cobertura de atención del 62%. Es importante aclarar que, hasta la fecha, algunas ETC aún no han reportado la información en SIMAT, por lo tanto, no se cuenta con una cifra consolidada de estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar para el presente año, lo que no implica que la cobertura del programa haya disminuido, sino que obedece a un subreporte por parte de las entidades territoriales”.

Lo anterior, se constata en la tabla enviada por el MEN sobre los beneficiarios, matriculados y porcentaje de cobertura en el 2022 y hasta mayo de 2023, así:

Programa de Alimentación Escolar						
Número de estudiantes matriculados, beneficiarios y cobertura del PAE						
Información con corte a 31 de mayo de 2023						
ETC	mayo 2023			diciembre 2022		
	Matriculados	Beneficiarios del PAE	Cobertura del PAE	Matriculados	Beneficiarios del PAE	Cobertura del PAE
AMAZONAS	18.363	8.751	47,7%	18.922	11.864	62,7%
ANTIOQUIA	426.216	314.772	73,9%	439.828	326.604	74,3%
APARTADO	24.980	8.987	36,0%	26.200	11.224	42,8%
ARAUCA	59.974	37.515	62,6%	62.056	41.816	67,4%
ARMENIA	34.354	22.847	66,5%	35.859	22.435	62,6%
ATLANTICO	106.712	452	0,4%	110.731	86.442	78,1%
BARRANCABERMEJA	40.047	28.859	72,1%	41.222	23.216	56,3%
BARRANQUILLA	194.445	127.323	65,5%	198.697	138.522	69,7%
BELLO	63.639	19.117	30,0%	65.018	22.654	34,8%
BOGOTA	727.941	96.506	13,3%	750.684	728.247	97,0%

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

BOLIVAR	211.207	48.789	23,1%	217.561	132.319	60,8%
BOYACA	128.429	112.001	87,2%	133.524	127.340	95,4%
BUCARAMANGA	73.281	38.420	52,4%	75.139	38.330	51,0%
BUENAVENTURA	44.065	223	0,5%	60.624	45.443	75,0%
BUGA	13.031	12.971	99,5%	13.740	13.624	99,2%
CALDAS	80.559	60.197	74,7%	84.536	53.767	63,6%
CALI	213.876	151.000	70,6%	221.505	159.330	71,9%
CAQUETA	49.585	37.056	74,7%	50.945	42.214	82,9%
CARTAGENA	176.208	103.269	58,6%	180.077	101.815	56,5%
CARTAGO	16.145	10.043	62,2%	17.083	10.010	58,6%
CASANARE	52.962	20.686	39,1%	53.443	20.774	38,9%
CAUCA	201.878	139.464	69,1%	209.014	182.387	87,3%
CESAR	161.125	115.747	71,8%	167.079	144.825	86,7%
CHÍA	14.659	14.268	97,3%	14.839	14.756	99,4%
CHOCO	102.700	98.332	95,7%	103.223	102.619	99,4%
CIENAGA	23.641	23.186	98,1%	24.309	23.694	97,5%
CORDOBA	219.489	189.643	86,4%	225.124	210.595	93,5%
CUCUTA	118.530	80.543	68,0%	121.340	92.670	76,4%
CUNDINAMARCA	212.253	200.662	94,5%	216.966	195.973	90,3%
DOSQUEBRADAS	25.932	17.018	65,6%	26.652	17.624	66,1%
DUITAMA	16.221	15.553	95,9%	16.802	16.049	95,5%
ENVIGADO	14.292	9.482	66,3%	14.946	10.080	67,4%
FACATATIVA	17.422	12.584	72,2%	17.831	10.656	59,8%
FLORENCIA	28.925	17.899	61,9%	30.091	18.822	62,6%
FLORIDABLANCA	28.707	18.700	65,1%	29.151	19.345	66,4%
FUNZA	10.417	10.331	99,2%	10.587	10.067	95,1%
FUSAGASUGA	17.032	13.588	79,8%	17.568	14.001	79,7%
GIRARDOT	10.869	8.355	76,9%	11.411	8.350	73,2%
GIRON	25.874	16.656	64,4%	26.344	17.063	64,8%
GUAINIA	12.672	9.108	71,9%	13.012	6.105	46,9%
GUAVARE	17.480	6.707	38,4%	17.786	11.642	65,5%
HUILA	125.385	122.949	98,1%	128.452	125.627	97,8%
IBAGUE	71.618	36.800	51,4%	74.411	37.798	50,8%
IPIALES	19.190	13.738	71,6%	19.827	13.812	69,7%
ITAGUI	30.525	18.215	59,7%	31.531	17.829	56,5%

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



JAMUNDÍ	19.779	19.631	99,3%	20.442	20.051	98,1%
LA ESTRELLA	6.026	61	1,0%	6.174	3.722	60,3%
LA GUAJIRA	89.131	83.634	93,8%	92.128	87.386	94,9%
LORICA	20.788	20.212	97,2%	21.744	21.733	99,9%
MAGANGUE	25.455	9.517	37,4%	26.554	9.594	36,1%
MAGDALENA	177.609	100.105	56,4%	182.432	138.368	75,8%
MAICAO	51.444	32.216	62,6%	50.393	34.992	69,4%
MALAMBO	25.116	10.279	40,9%	26.751	12.484	46,7%
MANIZALES	37.795	25.074	66,3%	40.195	25.159	62,6%
MEDELLIN	310.641	211.455	68,1%	318.303	240.370	75,5%
META	103.316	46.789	45,3%	105.584	93.848	88,9%
MONTERIA	80.968	37.461	46,3%	83.366	41.968	50,3%
MOSQUERA	17.241	16.853	97,7%	17.295	17.259	99,8%
NARIÑO	128.027	127.401	99,5%	134.625	121.191	90,0%
NEIVA	49.975	39.952	79,9%	51.640	41.763	80,9%
NORTE DE SANTANDER	151.859	114.536	75,4%	155.151	123.157	79,4%
PALMIRA	39.935	34.471	86,3%	42.127	33.927	80,5%
PASTO	46.536	44.026	94,6%	48.217	45.758	94,9%
PEREIRA	62.390	26.133	41,9%	65.287	27.631	42,3%
PIEDRECUESTA	27.447	11.733	42,7%	27.716	11.015	39,7%
PITALITO	26.403	11.423	43,3%	26.407	12.339	46,7%
POPAYAN	41.469	22.149	53,4%	42.545	22.211	52,2%
PUTUMAYO	68.538	55.463	80,9%	70.310	63.285	90,0%
QUIBDÓ	32.350	31.586	97,6%	33.329	32.398	97,2%
QUINDIO	34.164	29.458	86,2%	35.836	32.800	91,5%
RIOHACHA	53.241	39.872	74,9%	54.367	41.438	76,2%
RIONEGRO	17.240	17.182	99,7%	17.756	17.635	99,3%
RISARALDA	44.239	28.643	64,7%	46.230	30.735	66,5%
SABANETA	7.263	3.656	50,3%	7.451	3.257	43,7%
SAHAGUN	19.063	4.235	22,2%	20.035	9.625	48,0%
SAN ANDRES	8.271	7.454	90,1%	8.628	7.071	82,0%
SANTAMARTA	88.593	46.457	52,4%	91.807	53.272	58,0%
SANTANDER	132.823	132.250	99,6%	137.070	136.664	99,7%
SINCELEJO	48.348	34.419	71,2%	50.995	35.555	69,7%
SOACHA	95.155	57.014	59,9%	98.046	47.669	48,6%

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

SOGAMOSO	18.074	16.496	91,3%	18.912	18.569	98,2%
SOLEDAD	103.270	40.239	39,0%	105.754	38.456	36,4%
SUCRE	132.523	36.020	27,2%	138.545	78.192	56,4%
TOLIMA	134.874	89.209	66,1%	141.386	85.826	60,7%
TULUA	22.619	18.771	83,0%	24.400	17.624	72,2%
TUMACO	40.176	38.969	97,0%	44.696	43.435	97,2%
TUNJA	22.241	17.439	78,4%	23.312	19.412	83,3%
TURBO	33.924	19.634	57,9%	35.996	20.504	57,0%
URIBIA	66.326	56.768	85,6%	66.678	59.029	88,5%
VALLE	116.737	115.887	99,3%	120.976	119.990	99,2%
VALLEDUPAR	79.338	33.798	42,6%	80.964	43.788	54,1%
VAUPES	9.346	5.795	62,0%	9.744	8.104	83,2%
VICHADA	24.365	17.608	72,3%	24.470	21.233	86,8%
VILLAVICENCIO	75.499	50.197	66,5%	77.867	58.238	74,8%
YOPAL	31.322	14.781	47,2%	31.613	15.647	49,5%
YUMBO	15.207	14.801	97,3%	15.814	15.674	99,1%
ZIPAQUIRA	16.005	9.577	59,8%	16.347	10.339	63,2%
<b>Total</b>	<b>7.413.339</b>	<b>4.598.101</b>	<b>62,0%</b>	<b>7.660.100</b>	<b>5.851.769</b>	<b>76,4%</b>
<b>Fuente:</b> *Sistema Integrado de Matrícula - SIMAT						
<b>Cálculos:</b> *Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar						

**¿Cuánto cuesta la operación anual del del Programa de Alimentación Escolar-PAE-?, señalar cuánto aporta el Gobierno Nacional y cuánto las entidades territoriales certificadas?**

Según el MEN, “bajo los principios de corresponsabilidad, se conforma una bolsa común con el fin de financiar la operación del programa con diferentes fuentes como: recursos del Sistema General de Participaciones - SGP asignación especial de Alimentación Escolar, recursos del Sistema General de Regalías - SGR, recursos propios y otros recursos de las entidades territoriales, recursos del Presupuesto General de la Nación distribuidos anualmente por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional y cajas de compensación”.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Para la vigencia 2022, el Programa de Alimentación Escolar - PAE tuvo un costo total aproximado de \$3.3 billones de pesos para su operación, tal como lo señala el MEN:

ETC	Recursos de inversión PGN (UApA)	Total recursos de la nación	SGP alimentación escolar	Recursos de regalías	Recursos aportados Entidades Territoriales Certificada	Total recursos de las Entidades Territoriales	Total
Amazonas	5.608.200.620	5.608.200.620	733.017.467	-	272.251.399	1.005.268.866	6.613.469.486
Antioquia	65.442.879.264	65.442.879.264	16.281.172.557	11.997.207.811	22.102.183.544	50.380.563.912	115.823.443.176
Apartadó	5.019.822.973	5.019.822.973	688.417.863	-	13.050.462	701.468.325	5.721.291.298
Bello	4.304.780.786	4.304.780.786	694.653.760	-	5.527.697.341	6.222.351.101	10.527.131.887
Envigado	5.480.524.484	5.480.524.484	133.924.161	-	4.546.163.124	4.680.087.285	10.160.611.769
Itagui	5.000.952.993	5.000.952.993	356.226.969	-	7.529.602.124	7.885.829.093	12.886.782.086
La Estrella	-	-	-	-	-	-	-
Medellín	10.846.348.484	10.846.348.484	3.934.371.937	-	157.033.047.829	160.967.419.766	171.813.768.250
Rionegro	2.182.064.350	2.182.064.350	232.522.298	-	15.435.687.761	15.668.210.059	17.850.274.409
Sabaneta	687.159.627	687.159.627	64.416.142	-	3.016.005.479	3.080.421.621	3.767.581.248
Turbo	7.495.662.089	7.495.662.089	2.042.731.745	-	-	2.042.731.745	9.538.393.834
Arauca	21.467.692.008	21.467.692.008	3.371.859.064	8.907.078.120	2.038.951.646	14.317.888.830	35.785.580.838
San Andrés	2.069.308.230	2.069.308.230	345.711.317	-	-	345.711.317	2.415.019.547
Atlántico	25.649.957.653	25.649.957.653	3.797.080.849	4.028.063.148	8.039.389.743	15.864.533.740	41.514.491.393
Barranquilla	24.051.001.195	24.051.001.195	3.818.417.687	-	9.513.188.097	13.331.605.784	37.382.606.979
Malambo	2.590.945.170	2.590.945.170	393.457.444	-	836.427.521	1.229.884.965	3.820.830.135
Soledad	13.536.505.513	13.536.505.513	863.646.851	-	3.273.023.472	4.136.670.323	17.673.175.836
Bogotá	-	-	7.805.156.588	-	604.848.822.957	612.653.979.545	612.653.979.545
Bolívar	38.785.719.920	38.785.719.920	14.207.452.559	67.300.431.973	1.876.117.362	83.384.001.893	122.169.721.813
Cartagena	3.579.564.262	3.579.564.262	3.827.318.578	-	13.720.644.517	17.547.963.095	21.127.527.357
Magangué	4.152.915.204	4.152.915.204	1.221.140.512	-	-	1.221.140.512	5.374.055.716
Boyacá	38.545.893.520	38.545.893.520	3.677.561.811	40.164.295.166	6.441.411.613	50.283.268.589	88.829.162.109
Duitama	4.379.276.874	4.379.276.874	192.180.772	1.115.660.713	2.130.755.373	3.438.596.858	7.817.873.732
Sogamoso	3.196.488.877	3.196.488.877	227.824.338	-	5.666.059.075	5.893.883.413	9.090.372.290
Tunja	4.675.590.341	4.675.590.341	240.191.474	1.825.346.720	-	2.065.538.194	6.741.128.535
Caldas	21.204.935.714	21.204.935.714	1.897.730.450	-	8.674.216.646	10.571.947.096	31.776.882.810
Manizales	8.541.070.971	8.541.070.971	586.034.245	-	423.744.062	1.009.778.307	9.550.849.278
Caquetá	15.544.238.673	15.544.238.673	2.794.585.795	-	445.528.209	3.240.114.004	18.784.352.677
Florencia	4.718.834.235	4.718.834.235	840.335.079	-	-	840.335.079	5.559.169.314
Casanare	18.793.589.023	18.793.589.023	1.874.945.930	-	12.340.089.078	14.215.035.008	33.008.624.031
Yopal	9.100.844.962	9.100.844.962	726.757.078	-	6.340.466.392	7.067.223.470	16.168.068.432
Cauca	33.793.167.758	33.793.167.758	8.202.798.838	-	90.260.613	8.293.059.451	42.086.227.209

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Popayán	4.490.345.993	4.490.345.993	736.176.306	-	872.432.711	1.608.609.017	6.098.955.010
Cesar	56.234.766.330	56.234.766.330	7.651.465.243	-	27.180.073	7.678.645.316	63.913.411.646
Valledupar	14.210.554.470	14.210.554.470	2.596.847.184	-	8.387.705.017	10.984.552.201	25.195.106.671
Chocó	34.002.303.910	34.002.303.910	9.419.050.585	-	-	9.419.050.585	43.421.354.495
Quibdó	10.527.119.672	10.527.119.672	3.522.855.599	-	1.061.436.445	4.584.292.044	15.111.411.716
Córdoba	47.318.317.583	47.318.317.583	16.309.139.680	32.383.539.647	330.314.211	49.022.993.538	96.341.311.121
Lorica	7.409.692.917	7.409.692.917	1.233.605.472	-	1.074.332.546	2.307.938.018	9.717.630.935
Montería	11.675.967.316	11.675.967.316	2.680.629.695	-	-	2.680.629.695	14.356.597.011
Sahagún	3.566.560.508	3.566.560.508	865.820.717	-	132.770.000	998.590.717	4.565.151.225
Cundinamarca	52.481.644.529	52.481.644.529	4.150.317.682	42.966.037.310	2.591.684.949	49.708.039.941	102.189.684.470
Chía	1.308.852.641	1.308.852.641	163.481.543	-	13.370.189.609	13.533.671.152	14.842.523.793
Funza	2.206.687.104	2.206.687.104	110.516.884	-	13.900.329.744	14.010.846.628	16.217.533.732
Facatativá	2.180.870.461	2.180.870.461	221.833.082	-	3.400.484.624	3.622.317.706	5.803.188.167
Fusagasugá	4.172.326.424	4.172.326.424	235.556.266	-	2.090.669.325	2.326.225.591	6.498.552.015
Girardot	3.581.478.920	3.581.478.920	196.567.559	-	375.616.342	572.183.901	4.153.662.821
Mosquera	3.343.194.742	3.343.194.742	199.894.745	-	8.199.223.035	8.399.117.780	11.742.312.522
Soacha	11.191.496.203	11.191.496.203	976.098.029	-	11.474.886.812	12.450.984.841	23.642.481.044
Zipaquirá	2.368.884.729	2.368.884.729	176.380.496	-	-	176.380.496	2.545.265.225
Guainía	5.272.421.237	5.272.421.237	991.211.684	10.045.130.778	47.275.287	11.083.617.749	16.356.038.986
Guaviare	6.874.010.984	6.874.010.984	876.329.226	-	-	876.329.226	7.750.340.210
Huila	48.586.911.433	48.586.911.433	3.745.709.923	-	-	3.745.709.923	52.332.621.356
Neiva	8.710.001.671	8.710.001.671	932.352.920	-	847.278.240	1.779.631.160	10.489.632.831
Pitalito	2.207.971.020	2.207.971.020	580.977.422	-	698.294.607	1.279.272.029	3.487.243.049
La Guajira	32.456.367.133	32.456.367.133	6.937.930.028	-	4.657.948.138	11.595.878.166	44.052.245.299
Maicao	10.759.751.096	10.759.751.096	4.380.534.668	-	897.462.749	5.277.997.417	16.037.748.513
Riohacha	12.414.130.395	12.414.130.395	2.886.090.221	-	1.010.605.390	3.896.695.611	16.310.826.006
Uribia	23.784.940.603	23.784.940.603	8.089.154.881	-	5.699.499.517	13.788.654.398	37.573.595.001
Magdalena	25.688.021.214	25.688.021.214	10.630.002.574	-	34.810.958.376	45.440.960.950	71.128.982.164
Ciénaga	7.231.342.648	7.231.342.648	1.192.074.143	2.931.607.138	1.824.197.198	5.947.878.479	13.179.221.127
Santa Marta	11.246.333.680	11.246.333.680	2.522.814.943	-	12.251.654.443	14.774.469.386	26.020.803.066
Meta	32.050.198.151	32.050.198.151	4.004.908.207	-	2.891.806.660	6.896.714.867	38.946.913.018
Villavicencio	8.990.843.845	8.990.843.845	1.103.487.047	7.000.000.000	7.035.420.101	15.138.907.148	24.129.750.993
Nariño	26.290.906.573	26.290.906.573	7.419.198.658	-	35.523.665.583	42.942.864.241	69.233.770.814
Ipiales	3.830.860.944	3.830.860.944	406.400.907	-	31.475.914	437.876.821	4.268.737.765
Pasto	8.422.751.753	8.422.751.753	840.331.767	-	9.372.236.204	10.212.567.971	18.635.319.724
Tumaco	13.151.827.384	13.151.827.384	2.009.854.691	-	-	2.009.854.691	15.161.682.075
Norte de Santander	31.201.071.546	31.201.071.546	6.776.472.334	35.270.400.000	2.001.962.593	44.048.834.927	75.249.906.473
Cúcuta	26.140.380.904	26.140.380.904	3.140.728.932	-	4.102.517.763	7.243.246.695	33.383.627.599
Putumayo	23.110.778.025	23.110.778.025	2.456.543.896	21.969.607.925	670.008.040	25.096.159.861	48.206.937.886
Quindío	9.333.161.322	9.333.161.322	657.801.531	-	4.517.742.453	5.175.543.984	14.508.705.306
Armenia	8.120.363.870	8.120.363.870	470.540.169	-	748.813.025	1.219.353.194	9.339.717.064
Risaralda	8.501.383.612	8.501.383.612	1.484.595.404	-	1.011.339.618	2.495.935.022	10.997.318.634
Dosquebradas	2.284.988.962	2.284.988.962	317.010.827	-	2.254.927.120	2.571.937.947	4.856.926.909

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Pereira	9.712.332.653	9.712.332.653	909.756.831	-	9.780.634.150	10.690.390.981	20.402.723.634
Santander	21.273.790.028	21.273.790.028	4.072.164.105	79.760.657.248	15.587.737.661	99.420.559.014	120.694.349.042
Barrancabermeja	5.814.772.924	5.814.772.924	970.404.925	6.035.034.162	106.450.001	7.111.889.088	12.926.662.012
Bucaramanga	1.945.742.510	1.945.742.510	1.022.782.532	-	26.617.871.130	27.640.653.662	29.586.396.172
Floridablanca	3.095.106.503	3.095.106.503	338.055.415	-	17.334.719.622	17.672.775.037	20.767.881.540
Girón	5.631.008.696	5.631.008.696	419.392.744	-	5.845.046.857	6.264.439.601	11.895.448.297
Piedecuesta	2.758.159.617	2.758.159.617	385.164.080	-	3.177.504.348	3.562.668.428	6.320.828.045
Sucre	19.015.106.362	19.015.106.362	7.803.434.713	-	1.644.916.944	9.448.351.657	28.463.458.019
Sincelejo	8.404.450.763	8.404.450.763	1.728.790.099	-	2.682.671.865	4.411.461.964	12.815.912.727
Tolima	36.603.660.546	36.603.660.546	4.703.506.244	-	11.060.883.302	15.764.389.546	52.368.050.092
Ibagué	6.739.281.195	6.739.281.195	1.090.994.613	-	14.471.739.801	15.562.734.414	22.302.015.609
Valle del Cauca	18.896.927.131	18.896.927.131	2.331.019.950	50.222.436.709	1.734.295.958	54.287.752.617	73.184.679.748
Buenaventura	7.056.217.032	7.056.217.032	1.496.153.195	-	1.000.000.000	2.496.153.195	9.552.370.227
Cali	10.524.627.846	10.524.627.846	2.271.976.971	-	48.277.758.773	50.549.735.744	61.074.363.590
Cartago	2.879.059.830	2.879.059.830	238.177.205	-	1.002.066.241	1.240.243.446	4.119.303.276
Buga	3.199.706.710	3.199.706.710	181.374.071	-	3.197.348.511	3.378.722.582	6.578.429.292
Jamundí	4.676.952.709	4.676.952.709	292.954.202	-	1.917.313.610	2.210.267.812	6.887.220.521
Palmira	3.070.384.842	3.070.384.842	515.989.137	-	11.875.097.562	12.391.086.699	15.461.471.541
Tuluá	5.835.680.341	5.835.680.341	376.259.285	-	84.888.680	461.147.965	6.296.828.306
Yumbo	947.214.896	947.214.896	259.265.626	-	14.566.712.405	14.825.978.031	15.773.192.927
Vaupés	4.380.460.417	4.380.460.417	924.594.531	-	916.363.607	1.840.958.138	6.221.418.555
Vichada	7.407.748.075	7.407.748.075	2.572.131.012	-	1.245.785.472	3.817.916.484	11.225.664.559
<b>Total</b>	<b>1.269.247.111.856</b>	<b>1.269.247.111.856</b>	<b>247.277.277.414</b>	<b>423.922.534.567</b>	<b>1.296.498.936.397</b>	<b>1.967.698.748.379</b>	<b>3.236.945.860.235</b>

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

## ¿Cuántas y cuáles son las entidades territoriales certificadas que contratan la operación escolar del Programa de alimentación escolar -PAE-?

Según el MEN “hay 97 Entidades Territoriales Certificadas en Educación que se encargan de contratar la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE)”.

## ¿Cuántos operadores del Programa de alimentación escolar -PAE- hay actualmente?

Según el MEN, el listado de operadores de las diferentes Entidades Territoriales a nivel país correspondientes para el periodo enero a marzo de 2023 y con corte de búsqueda a junio de la presente anualidad, para lo cual

### Pasto:

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

### Bogotá:

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

hubo una totalidad de 1.476 operadores del PAE contratados por las Entidades Territoriales Certificadas en Educación.

**¿Cuál es el total de personas que están vinculadas como manipuladoras de alimentos a nivel nacional?**

Al respecto, el MEN señala que *“es importante indicar que los lineamientos del Programa señalan que frente a la prestación del servicio de Alimentación la contratación del recurso humano (personal manipulador) recae como una atribución del operador contratado; aspecto que debe ser tenido en cuenta por las Entidades Territoriales contratantes, quienes deberán establecer en su estudio de costos el valor equivalente para la contratación de este personal y a su vez, la verificación de la relación laboral con los contratistas.*

(...)

*Es así como, los lineamientos del programa no establecen ninguna modalidad en particular para la contratación o vinculación del personal manipulador de alimentos por parte del operador, precisamente respetando la libertad que, frente a aspectos contractuales o de personal, le asiste a cualquier persona, natural o jurídica, para contratar los servicios de otra, bajo condiciones y estipulaciones que pacten de común acuerdo.*

*Teniendo en cuenta la información reportada por las Entidades Territoriales nos permitimos adjuntar archivo Excel que describe la totalidad de personal manipulador contratado para la atención del PAE en las 97 ETC a corte de junio de 2023 y a cargo de los respectivos operadores para un total de 47572”.*

**¿Cuál es la forma de vinculación de las personas manipuladoras de alimentos del PAE con los operadores del programa? (señalar si es contrato laboral, contrato de prestación de servicios, voluntariado, contrato de obra o labor, otros)**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Según respuesta del MEN “los lineamientos del programa no establecen ninguna modalidad en particular para la contratación o vinculación del personal manipulador de alimentos por parte del operador, precisamente respetando la libertad que, frente a aspectos contractuales o de personal, le asiste a cualquier persona, natural o jurídica, para contratar los servicios de otra, bajo condiciones y estipulaciones que pacten de común acuerdo.

Es preciso entonces, tener en cuenta que la contratación del personal manipulador de alimentos por parte del operador no se hace de manera exclusiva mediante la modalidad de contrato laboral, reglamentada por el Código Sustantivo del Trabajo, como quiera que se dispone de otras modalidades de contratación de orden civil y comercial, a las cuales pueden acudir las partes para establecer las condiciones en las cuales una contratará los servicios de la otra.

A partir de los diferentes modelos de operación a nivel país y de acuerdo con la información reportada por las Entidades Territoriales existe una variedad de relaciones de tipo laboral a cargo de los operadores contratados para la operación del PAE; es así, que dentro de las formas más relevantes se encuentra, contrato a término fijo, contrato obra labor y prestación de servicios y algunas otras formas de vinculación. Nos permitimos adjuntar archivo Excel que describe la forma de vinculación laboral en las 97 ETC a corte de junio de 2023”.

Finalmente, el MEN señala que las manipuladoras de alimentos contratadas en los Departamentos son 100 % contratadas por el operador, de la siguiente manera:

DEPARTAMENTO	ETC	TOTAL MANIPULADORAS	CONTRATADAS POR EL OPERADOR	TIPO DE VINCULACIÓN
AMAZONAS	AMAZONAS	94	100%	Contrato Verbal
ANTIOQUIA	ANTIOQUIA	4246	100%	Prestación de Servicio (OPS) y otras formas
ANTIOQUIA	APARTADÓ	94	100%	Término Fijo
ANTIOQUIA	ENVIGADO	102	100%	Tiempo Completo
ANTIOQUIA	ITAGÜÍ	142	100%	Obra Labor
ANTIOQUIA	LA ESTRELLA	35	100%	Prestación de Servicios (OPS)
ANTIOQUIA	MEDELLÍN	1438	100%	Obra o labor

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

ANTIOQUIA	RIONEGRO	123	100%	Contrato termino definido
ANTIOQUIA	SABANETA	38	100%	Obra o labor
ANTIOQUIA	TURBO	250	100%	Obra Labor
ANTIOQUIA	BELLO	123	100%	Termino Fijo
ARAUCA	ARAUCA	60	100%	Contrato Obra Labor
ARAUCA	ARAUCA	467	100%	Contrato Obra Labor
ATLANTICO	ATLÁNTICO	674	100%	Obra labor
ATLANTICO	BARRANQUILLA	163	100%	Obra Labor
ATLANTICO	BARRANQUILLA	171	100%	Obra Labor
ATLANTICO	BARRANQUILLA	121	100%	Obra Labor
ATLANTICO	BARRANQUILLA	92	100%	Obra Labor
ATLANTICO	MALAMBO	55	100%	Obra o labor
ATLANTICO	SOLEDAD	219	100%	Contrato de trabajo a tiempo parcial
BOLÍVAR	BOLÍVAR	911	100%	Contratos laborales y contratos de orden de prestacion de servicio y otras formas
BOLÍVAR	CARTAGENA	341	100%	Prestacion de Servicios (OPS)
BOLÍVAR	MAGANGUÉ	130	100%	Prestacion de Servicios (OPS)
BOYACÁ	BOYACÁ	2303	100%	Contrato por obra o labor, tiempo parcial y otras formas
BOYACÁ	DUITAMA	89	100%	Contrato por obra labor tiempo parcial
BOYACÁ	SOGAMOSO	120	100%	contrato tiempo parcial
BOYACÁ	TUNJA	85	100%	Obra o labor
CALDAS	CALDAS	1069	100%	Obra o labor/prestación de servicios (OPS)
CALDAS	MANIZALES	154	100%	Obra o labor determinada
CAQUETÁ	CAQUETÁ	555	100%	contrato de obra labor con jornada laboral incompleta
CAQUETÁ	FLORENCIA	152	100%	contrato obra o labor
CASANARE	CASANARE	556	100%	Vinculación Contrato obra o Labor
CASANARE	YOPAL	196	100%	Contrato Termino Indefinido
CAUCA	CAUCA	322	100%	Contrato Laboral, Prestación de servicios
CAUCA	CAUCA	123	100%	Otras formas de vinculación
CAUCA	POPAYÁN	262	100%	Prestación de servicios (OPS)
CESAR	VALLEDUPAR	328	100%	Contrato obra o labor
CESAR	VALLEDUPAR	67	100%	Contrato obra o labor
CESAR	CESAR	828	100%	Obra labor- tiempo parcial plazo fijo
CESAR	CESAR	215	100%	Obra labor -tiempo parcial
CHOCÓ	CHOCÓ	1016	100%	Prestación de servicios, Obra labor
CHOCÓ	QUIBDÓ	250	100%	Prestacion de Servicios (OPS)
CÓRDOBA	CORDOBA	1200	100%	Contrato a Termino fijo
CÓRDOBA	LORICA	253	100%	Prestacion de Servicios (OPS)
CÓRDOBA	MONTERIA	431	100%	Contrato obra labor
CÓRDOBA	SAHAGÚN	49	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	BOGOTÁ D.C.	1798	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	CHIA	73	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	CUNDINAMARCA	2882	100%	Prestacion de Servicios (OPS), Obra Labor

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



CUNDINAMARCA	FACATATIVA	76	100%	Contrato Decreto 2616 de 2013
CUNDINAMARCA	FUNZA	73	100%	Contrato a Terminio fijo
CUNDINAMARCA	FUSAGASUGA	149	100%	Contrato laboral
CUNDINAMARCA	GIRARDOT	85	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	SOACHA	180	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	ZIQUAIRA	97	100%	Obra o labor
CUNDINAMARCA	MOSQUERA	95	100%	Obra o labor
GUAINÍA	GUAINÍA	31	100%	Contrato de trabajo a término fijo inferior a un año
GUAVIARE	GUAVIARE	51	100%	Prestacion de Servicios (Ops)
GUAVIARE	GUAVIARE	84	100%	Contrato de tiempo parcial a término fijo
HUILA	HUILA	2146	100%	Contrato obra labor/ Trabajador por tiempo parcial
HUILA	HUILA	33	100%	contrato obra labor
HUILA	NEIVA	354	100%	contrato obra labor a tiempo parcial
HUILA	PITALITO	217	100%	Obra o labor
LA GUAJIRA	LA GUAJIRA	545	100%	Otras formas de vinculación
LA GUAJIRA	RIOHACHA	198	100%	Otras formas de vinculación
LA GUAJIRA	URIBIA	816	100%	Otras formas de vinculación
LA GUAJIRA	MAICAO	32	100%	Otras formas de vinculación
LA GUAJIRA	MAICAO	378	100%	Otras formas de vinculación
MAGDALENA	CIÉNAGA	311	100%	Contrato Obra Labor
MAGDALENA	CIÉNAGA	6	100%	Contrato Obra Labor
META	META	418	100%	Obra Labor
META	VILLAVICENCIO	351	100%	Obra Labor
NARIÑO	IPIALES	147	100%	Otras formas de vinculación
NARIÑO	NARIÑO	485	100%	Otras formas de vinculación
NARIÑO	NARIÑO	1771	100%	Otras formas de vinculación
NARIÑO	PASTO	226	100%	Otras formas de vinculación
NARIÑO	TUMACO	70	100%	Otras formas de vinculación
NARIÑO	TUMACO	288	100%	Otras formas de vinculación
NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA	419	100%	Contrato laboral
NORTE DE SANTANDER	NORTE DE SANTANDER	1968	100%	Duración de obra o labor
PUTUMAYO	PUTUMAYO	216	100%	Obra o labor
PUTUMAYO	PUTUMAYO	1085	100%	Obra o labor
QUINDÍO	QUINDÍO	406	100%	Obra o labor
QUINDÍO	ARMENIA	150	100%	Contratación directa a terminio fijo
RISARALDA	DOSQUEBRADAS	91	100%	Otras formas de vinculación
RISARALDA	PEREIRA	265	100%	Contrato obra o labor / cotizante medio tiempo /tiempo parcial
RISARALDA	RISARALDA	394	100%	Obra labor
SAN ANDRES	SAN ANDRES	48	100%	Obra o labor
SANTA MARTA	SANTA MARTA	404	100%	Obra labor contratada
SANTA MARTA	SANTA MARTA	26	100%	Obra labor contratada
SANTANDER	BARRANCABERMEJA	214	100%	Obra o labor
SANTANDER	PIEDICUESTA	93	100%	Obra o labor
SANTANDER	SANTANDER	1803	100%	Obra o labor
SANTANDER	FLORIDABLANCA	95	100%	Obra labor contratada
SANTANDER	GIRÓN	146	100%	Dependiente - Obra labor contratada
SANTANDER	BUCARAMANGA	331	100%	Operador 1: Contrato obra labor Operador 2: Contrato terminio fijo
SUCRE	SINCELEJO	60	100%	Contrato Terminio Fijio
SUCRE	SINCELEJO	302	100%	Contrato Terminio Fijio
SUCRE	SUCRE	87	100%	Contrato por obra o labor

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

TOLIMA	IBAGUÉ	325	100%	Contrato por obra labor
TOLIMA	TOLIMA	41	100%	Hora Laborada
TOLIMA	TOLIMA	516	100%	Hora Laborada
VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	256	100%	Prestación de Servicios
VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	7	100%	Contrato por obra labor
VALLE DEL CAUCA	CALI	583	100%	Contrato por obra o labor
VALLE DEL CAUCA	CARTAGO	62	100%	Obra Labor
VALLE DEL CAUCA	GUADALAJARA DE BUGA	96	100%	Obra labor contratada
VALLE DEL CAUCA	JAMUNDÍ	107	100%	Contrato de trabajo inferior a 30 días para la zona rural y contrato de trabajo inferior a un año para la zona urbana
VALLE DEL CAUCA	PALMIRA	198	100%	Obra labor contratada
VALLE DEL CAUCA	TULUÁ	148	100%	Obra Labor
VALLE DEL CAUCA	VALLE DEL CAUCA	868	100%	Obra labor contratada
VALLE DEL CAUCA	VALLE DEL CAUCA	65	100%	Bonificación
VALLE DEL CAUCA	YUMBO	128	100%	Contrato de Trabajo o Labor Obra
VAUPÉS	VAUPÉS	37	100%	Prestacion de Servicios (OPS)
VICHADA	VICHADA	300	100%	Contrato individual de trabajo por duración de la labor
VICHADA	VICHADA	54	100%	Contrato individual de trabajo por duración de la labor
<b>TOTAL MANIPULADORAS</b>		<b>45572</b>		

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- La cobertura del PAE es del 76,4% según el último año (2022), lo cual significa que aun hay un 23,6 % de estudiantes matriculados que no son beneficiados por el PAE a nivel nacional, es decir, de 7.660.100 estudiantes , solo 5.851.769 son beneficiarios, faltando 1.808.331 estudiantes para que puedan acceder al PAE.
- El costo anual en el 2022 del PAE tuvo mayores recursos invertidos por las Entidades Territoriales que por la Nación, por cuanto las Entidades Territoriales a nivel nacional aportaron \$ 1.967.698.748.379 y la Nación \$1.269.247.11.856, lo cual es un punto de quiebre de la financiación del PAE, por cuanto quien tiene mayores recursos es la Nación y no las entidades territoriales.
- De los 1123 municipios y 32 departamentos y el Distrito Capital de Bogotá, en donde todos los departamentos reciben recursos directos del PAE y tan solo 64 de los 1123 municipios están Certificados en Educación para recibir los

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

recursos directos del PAE (Según Ley 715/01), pues que solo 97 Entidades Territoriales están Certificadas en Educación.

- En la 97 Entidades Territoriales Certificada en Educación, están contratadas a junio de 2023, un total de 47.572, en donde señala el MEN que quien tiene que establecer en el estudio de costo del PAE y verificar la contratación de las manipuladoras, es la Entidad Territorial contratante.
- La forma de contratación de las manipuladoras de alimentos del PAE, en las 97 Entidades Territoriales Certificada en Educación es mayoritariamente mediante: prestación de servicios con 12.061 personas; contrato verbal 94; obra o labor 25.482 personas aproximadamente; 65 por bonificación; 557 personas por obra laborada; 4.932 personas con otras formas de vinculación; contrato laboral-término fijo o definido-tiempo completo - tiempo indefinido - contrato de trabajo tiempo parcial 2.878.

Lo anterior significa que, las vinculaciones que priman son OPS, contrato por obra o labor , otra forma de vinculación y tan solo con contratos laborales hay 2.878 aproximadamente de 45.572, lo cual es una situación grave para los derechos laborales de las personas manipuladoras de alimentos del PAE, por cuanto son personas que generalmente trabajan los 5 días de la semana y cumpliendo un horario extenso, por tanto, deberían ser contratadas mediante contrato laboral y no por otros medios de vinculación que evidentemente desconoce la realidad laboral de estas personas, vulnerándoles sus derechos fundamentales.

## 2.2 Funcionamiento del PAE en algunas entidades territoriales

Según la Ley 2042 de 2020, 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, en su artículo 1 señala que habrá una vigilancia comunitaria o control social por parte de las asociaciones de padres de familia y docentes, en donde el interventor, el supervisor y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y entes de control deberán escuchar las observaciones de estas asociaciones sin que sea vinculante.

### **Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

### **Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Adicionalmente, la norma señala en su artículo 4 que deberán vincularse como manipuladores al menos el 20% de los padres de familia usuarios, pero sin señalar las características de su contratación y/o vinculación.

La anterior ley fue reglamentada mediante la Resolución No. 00335 de 2021 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- PAE “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE”, teniendo en cuenta que deben existir mecanismos de participación para el correcto funcionamiento de programa.

En ese sentido, en el anexo de participación ciudadana de esta Resolución, se diferencia entre los mecanismos de control social y participación ciudadana.

Dentro del control social se encuentra la rendición de cuentas (la realiza la entidad territorial) y la veeduría ciudadana (ciudadanía) y; en la participación ciudadana, se encuentra el Comité de Alimentación Escolar (padres de familia del establecimiento educativo, representante del personal manipulador, representante de docentes, personero estudiantil, niños/as y adolescentes beneficiarios del PAE, que se reúnen 1 vez cada 2 meses dejando constancia en acta) y las Mesas Públicas (actores de PAE -interventores, operadores, manipuladores, veedores, personeros estudiantiles, representante grupos étnicos, otros- y se reúnen 2 veces durante la vigencia).

Adicionalmente, el artículo 2.3.10.4.6 del DUR 1075 de 2015, señala dentro de las funciones del operador del PAE, la de dar cumplimiento al plan de capacitaciones y entregar dotación al personal manipulador de alimentos, lo cual deberá verificar cada entidad territorial.

Sin embargo, aunque los operadores tengan la obligación de brindar capacitaciones, dotación y vincular al menos al 20% de los padres cabeza de familia usuarios del PAE, lo cual pareciese que es adecuado para las necesidades del programa, en realidad viene presentando una serie de

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

despropósitos y vulneración de derechos a los/las manipuladores de alimentos.

Está vulneración consiste en que estos padres cabeza de familia y demás manipuladores, están siendo vinculados mediante contratos de voluntariado y se les está pagando por sus servicios de acuerdo a las raciones servidas y no por tiempo de la prestación del servicio, y adicionalmente, se encuentran en condiciones que vulneran sus derechos laborales y de seguridad social, tal como se demostrará más adelante de acuerdo con unos derechos de petición, encuestas, reunión y noticias investigadas.

A pesar de que esta problemática es reconocida por varias entidades territoriales (según se demostrará más adelante), estas ni los entes de control han realizado la debida investigación para evitar estas malas prácticas que perjudican a cientos de padres y madres cabeza de familia que prestan sus servicios sirviendo las raciones alimenticias en estas instituciones y que están propensos a accidentes como: quemaduras, cortaduras, entre otras; pero que no cuentan con un aseguramiento en ARL, seguridad social y salud, y mucho menos un pago adecuado por sus servicios.

En ese sentido, teniendo en cuenta que estas personas manipuladoras de alimentos son generalmente padres y madres cabeza de familia en situación de vulnerabilidad, es necesario que haya una protección especial de sus derechos laborales y de seguridad social, con el fin de que tengan un trabajo digno.

De esta manera, se seleccionaron 9 entidades territoriales, teniendo en cuenta el índice de competitividad (resultados 2022<sup>13</sup>), desde los que obtuvieron mejor puntaje hasta los que obtuvieron menor puntaje, con el fin de cuestionarles sobre el funcionamiento del Programa de Alimentación Escolar en sus territorios, y en especial, sobre el costo y garantía de derechos laborales y seguridad social de los manipuladores de alimentos del programa:

---

<sup>13</sup> Consejo Privado de Competitividad. Índice departamental de competitividad 2022. Consultado en: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC\\_ICD\\_2022-V5.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC_ICD_2022-V5.pdf)

ENTE TERRITORIAL	VALOR ANUAL PAE (5 ULTIMAS VIGENCIAS)	No. DE NIÑOS BENEFICIADOS	VINCULO ET CON OPERADORES	VINCULACION OPERADORES CON MANIPULADORES	VINCULO DE ET CON MANIPULADOR	No. DE MANIPULADOR (5 ULTIMAS VIGENCIAS)	ENCARGADO PAGO SALARIO, SEGURIDAD SOCIAL Y ARL	PROMEDIO MENSUAL PAGO MANIPULADOR	FUENTE DE RECURSOS PARA PAGO MANIPULADORES
Bogotá DC <sup>14</sup>	94% recursos propios 6% SGP  2023: 528.353.186.000  2022: 530.723.867.080  2021: 449.612.050.510  2020: 243.497.394.646+ 179.071.538.348  2019: 403.411.257.808	2022: 729.598  2021: 763.074  2020: 743.080  2019: 715.042  2018: 728.277	Licitación pública -instrumentos de agregación de demanda de la Agencia de Contratación Pública	Contrato o convenio con el operador	Ninguno	No tiene registro de manipuladores voluntarios	Los operadores	El operador es independiente para fijar la remuneración	Del pago hecho por la ET a los operadores
Antioquia <sup>15</sup>	2023: 86.376.682.657  2022: 98.477.132.029  2021: 91.543.761.274  2020: 86.556.926.839  2019: 90.908.253.494	2023: 303.517  2022: 298.381  2021: 291.156  2020: 287.167  2019: 258.240	ET suscribe convenios interadministrativos con las entidades no certificadas.  En ese sentido, estos municipios no certificados son los que celebran los contratos.	Se realiza a través de la ET no certificada de manera directa o a través del operador contratado.  Hay madres manipuladoras de alimentos que prestan su labor mediante un <b>modelo de voluntariado</b>	Los manipuladores operan a través de la <b>figura de voluntariado</b>	4.283 (633 contratadas por municipio y <b>3.111 son voluntarias</b> )	Cuando hay vínculo laboral es por el empleador-municipio u operador-, aunque <b>hay varias madres que son voluntarias.</b>	Depende de la modalidad de contratación e intensidad horaria	De la Bolsa Común (SGP y recursos territoriales)

<sup>14</sup> Alcaldía del Distrito de Bogotá. Secretaría de Educación. Respuesta a derecho de petición No. SED E 2023 18805/e-2023-18287.

<sup>15</sup> Gobernación de Antioquia. Respuesta a derecho de petición con radicado 2023050111365. 23 de febrero de 2023.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Cundinamarca <sup>16</sup>	2023: 133.134.853.409  2022: 95.909.237.704  2021: 80.465.226.266  2020: 93.555.923.976  2019: 62.177.801.888	2023: 185.000  2022: 187.000  2021: 187.000  2020: 187.000  2019: 185.000	Licitación pública	Los operadores según cláusula del contrato, son los encargados de contratar mediante contrato individual por obra o labor	No tiene vinculo	Dependiendo de las raciones, deben cumplir con un numero de manipuladoras contratas por los operadores, pero no es por voluntariado	El operador	De acuerdo con el costo de la hora del salario mínimo legal diario vigente más las prestaciones de ley, de acuerdo a la tabla de pagos establecida por el operador, al número total de beneficiarios.	De lo pagado al operador
Santander <sup>17</sup>	2023 (3 meses): 144.211.937.400  2022: 110.915.576.763  2021: 73.174.101.750  2020: 72.165.013.992  2019: 63.525.810.024	Habilitados - copados=sobrantes 2022: 131.418  2021: 135.000  2019: 135.000-127.048=7.952	Licitación pública	El manipulador hace parte de la estructura de costos y logística del operador  El operador celebra un contrato individual de trabajo por obra o labor	No posee vinculo director	No se contempla la modalidad de voluntariado	El operador	Varía según raciones y días del calendario escolar, sin embargo, si hay 20 días hábiles, los manipuladores reciben un salario entre 162.000 a 1.116.000	Del valor que se le paga al operador
Santa Marta <sup>18</sup>	2023: 24.947.995.338  2022: 20.910.951.624  2021: 18.163.949.930  2020: 16.544.061.097, 20	2023: 51.100  2022: 49.254  2021: 48.088  2020: 46.088	Licitación pública	Contrato de voluntariado directamente por acuerdo entre operador y una persona	No hay vinculo porque son vinculadas por los operadores	No señalan, remiten cuestionamiento a operador	El operador	No señalan, remiten cuestionamiento a operador	Del valor contratado con el operador

<sup>16</sup> Gobernación de Cundinamarca. Respuesta a derecho de petición con radicado CUN2023ER003356. 24 de febrero de 2023.

<sup>17</sup> Gobernación de Santander. Dirección de permanencia escolar. Respuesta derecho de petición radicado el 30 de enero de 2023.

<sup>18</sup> Alcaldía Distrital de Santa Marta. Secretaría de educación. Respuesta a derecho de petición radicado el 30 de enero de 2023. 23 de febrero de 2023.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

	2019: 14.648.251.458	2019: 45.0000 No hay cupos sobrantes ya que no se alcanza a cubrir la totalidad de la población							
Cali <sup>19</sup>	2022: 68.542.805.933 2021: 54.583.966.016 2020: 52.378.238.431 2019: 54.414.270.811,2 2018: 52.162.364.711	Techo o contrada/atendida: 2023: 162.411 /157.993 2022: 166.789/158.386 2021: 166.789/166.538 2020: 166.789/161.599 2019: 161.789/161.599 2018: 166.789/159.369	Licitación pública celebrando contratos de prestación de servicios  Vigencia 2023:	Se rige por derecho privado, sin embargo, de acuerdo con supervisión se encuentra que se vinculan por:  Contratos obra o labor o contratos a término fijo	No hay vínculo entre las manipuladoras y la entidad territorial	No hay registro de manipuladoras de alimentos voluntarias, la ET solo verifica que cuenten con la idoneidad y experticia para la preparación y manipulación de alimentos	Los operadores directamente	Es variable de acuerdo con el tipo de vinculación y depende de estudiantes efectivamente atendidos	Proviene de los pagos que realiza la ET a los operadores
Arauca <sup>20</sup>	No señalan	No señalan	No señalan	Según lo establecido en el marco de la normatividad vigente	No tiene vinculo	No señalan	El operador	Depende del salario mínimo de cada vigencia	De lo pagado al operador
Nariño <sup>21</sup>	2022: 82.956.881.468 2021: 61.852.041.789 2020: 70.231.025.310	2023: 130.620 2022: 135.611 2021: 137.845	Licitación pública y contrataciones directas	Los operadores contratan su personal manipulador de alimentos o dinamizador PAE , a través de cualquier figura legal como contratos laborales , prestación de servicio y contratos de voluntariado (Ley 720 de	No tiene vinculo laboral o civil con los manipuladores y es el operador el que tiene relaciones laborales o civiles con este personal.	No señalan con exactitud	El operador	Se realiza por ración servida y de allí se determina el pago de la bonificación	De lo pagado al operador

<sup>19</sup> Alcaldía de Santiago de Cali. Respuesta de derecho de petición. Radicado No. 2023414301100004601.

<sup>20</sup> Gobernación de Arauca. Respuesta a derecho de petición. Radicado ARA2023ER000438.

<sup>21</sup> Gobernación de Nariño. Respuesta derecho de petición. Radicado GJR2023ER001442. Marzo 2023.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



	2019: 62.118.501.471	2020: 142.062		2003 y Decreto 4290 de 2005).					
	2018: 36.813.457.946	2019: 147.340							
Córdoba <sup>22</sup>	2022: 71.403.996.859,92	2022: 175.422	Licitación pública y contratos interadministrativos	Contrato individual de trabajo a término fijo inferior a 1 año	No tienen vinculo, teniendo en cuenta que los contratos firmados son de suministro de raciones en los cuales están incluidos el rubro correspondiente a personal manipulador de alimentos.	No hay voluntarias según la respuesta	El operador	Tienen como referencia el salario mínimo legal vigente para cada anualidad, pero no señalan con exactitud	De lo pagado de los operadores
	2021: 46.353.929.475,39	2021: 171.431							
	2020: 51.094.438.055,40	2020: 171.478							
	2019: 44.159.974.105,00	2019: 155.506							
	2018: 37.210.736.69,13	2018: 153.014							

<sup>22</sup> Gobernación de Córdoba. Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 202320002007. Marzo de 2023.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

## Conclusiones:

### a) VALOR ANUAL DEL PROGRAMA Y BENEFICIADOS

#### Nivel Distrital (Bogotá, Cali y Santa Marta):

Bogotá cubre tres veces más población que Cali y Santa Marta, sin embargo, su inversión sigue siendo aún más alta que en las otras ciudades. Por otro lado, Cali y Santa Marta que tienen poblaciones similares, la primera tiene más del doble en recursos.

Santa Marta señala que aún no se cubre toda la población que necesita del PAE, y Cali, por el contrario, señala que se contrató para un número determinado de beneficiarios, pero los atendidos fueron menos de lo contratado.

No hay cobertura del Programa de Atención Escolar- PAE y la distribución de recursos no está siendo equitativa en atención a la población y necesidades de cada entidad territorial.

#### Nivel departamental (Antioquia, Cundinamarca, Santander, Arauca, Nariño y Córdoba)

Se evidencia que hay departamentos con más recursos pero que benefician a menos población, y al contrario, hay departamentos con menos recursos que benefician a más población. Por tanto, es necesario fortalecer el programa PAE desde distintas aristas, con el fin de que se garanticen los pilares de este programa y se garantice el derecho a alimentación de esta población de niños/as y adolescentes mientras reciben educación, evitando la deserción escolar.

#### **Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

#### **Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

**b) TIPO DE CONTRATACION A PERSONAS MANIPULADORAS DE ALIMENTOS**

Si hay entidades territoriales en donde señalan que hay manipuladores de alimentos que son voluntarias, como el caso del Departamento de Antioquia, al señalar que hay aproximadamente 3.111 manipuladores/as como voluntarias, de un total de 4.283. Es decir, tan solo 633 son contratadas.

Sin embargo, las demás entidades territoriales no tienen cifras exactas con cuantas/os manipuladores/as cuentan el PAE en su territorio.

**c) PAGO PRESTACIONES SOCIALES**

Todas las entidades territoriales coinciden en que la responsabilidad del pago de los honorarios, seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales se encuentra a cargo de los operadores del PAE.

**d) HONORARIOS/SALARIO PERSONAS MANIPULADORAS DE ALIMENTOS**

En algunas entidades territoriales como Santander, Cali y Nariño, tienen como parámetro para la fijación de los honorarios: ración servida o estudiantes atendidos. En otras, como Córdoba, Arauca y Cundinamarca, tienen como referencia el smlmv o smldv.

Adicionalmente, en Nariño señalan que también se paga una bonificación.

**e) PUBLICIDAD DE INFORMACION SOBRE EL PAE**

No se publican las observaciones, actas, documentos u otros documentos referentes al control social y participación ciudadana

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

reglamentado para el PAE, lo cual vulnera principios de publicidad y transparencia.

Se evidencia un deficiente seguimiento por parte de las entidades territoriales sobre la ejecución del PAE, en especial, lo relacionado con los y las manipuladores de alimento. Por cuanto, no tienen claridad sobre la forma vinculación de estas personas, limitándose a señalar que quien tiene esa responsabilidad son los operadores del PAE.

## 2.2 Encuestas e informes que justifican el proyecto

A continuación, se expondrá la situación que se presenta específicamente en el Departamento de Nariño y unos de sus municipios, conforme a las dificultades que están presentando los/las manipuladoras del PAE.

### 2.2.1 Encuestas

En una encuesta realizada el día 10 de marzo de 2023 a 4 personas que prestaron sus servicios como manipuladoras de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar en el Municipio de Tuquerres- Nariño, representan las condiciones en las que se encuentran la mayoría de manipuladoras de alimentos en todo el Departamento, se extrae la siguiente información (Se anexan al proyecto)::

#### Primera persona:

Nombre (opcional): Ana Julia Bolaño Guerrero - 59.650.493 de Tuquerres  
Fecha: 10-Marzo-2023  
Institución educativa (donde presta el servicio): I. E. Varones Don Bosco  
Vereda/municipio: Tuquerres  
Género: Femenino

#### Pasto:

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

#### Bogotá:

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

La Señora Ana, señala que 1 de sus hijos es beneficiario del PAE. Adicionalmente, indica que presto sus servicios como manipuladora de alimento por más de 2 años mediante un contrato de voluntariado en la Institución de Educación Don Bosco, ella laboraba 5 días a la semana en una jornada de 6 horas

Señala que le impusieron la vinculación con el operador del PAE como voluntaria manipuladora de alimentos del PAE. Sin embargo, indicó que el operador si le brindó dotación, capacitaciones y que el operador le paga cumplidamente el valor acordado por prestar sus servicios y que no tuvo ningún accidente mientras ejerció sus funciones.

Por otro lado, señaló que el operador del PAE no le pagó todos los valores económicos correspondientes a derechos laborales y de seguridad social, y que el pago de sus honorarios era por ración servida.

Realiza la siguiente observación o requerimiento “Que nos remuneren mejor nuestro salario o bonificación”.

### **Segunda persona:**

La persona es Anónima, es una persona que tiene 1 hijo que es beneficiario del PAE. Adicionalmente, presto sus servicios como manipulador/a de alimentos en el PAE por más de 2 años 5 días a la semana en una jornada de 6 horas, mediante contrato de voluntariado, el cual fue impuesto.

La persona señaló que si le hacían capacitaciones y le brindaban dotación, tiempo en el cual no tuvo ningún accidente laboral. Sin embargo, señala que el operador no le pagaba cumplidamente el valor acordado por la prestación de sus servicios, el cual era pagado de acuerdo a ración servida.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

### Tercera persona:

Nombre (opcional): Claudia Liliana Velasquez  
Fecha: 9/03/2023  
Institución educativa (donde presta el servicio): I.E. Agropecuaria Cuatro Esquinas  
Vereda/municipio: Tigueraes - Nariño  
Género: F

La Señora Claudia tiene 1 hijo que es beneficiario del Programa de Atención Escolar-PAE. La cual prestó sus servicios como manipuladora de alimentos del PAE, por más de 2 años, en una jornada de 8 horas diarias por 5 días a la semana, mediante contrato de voluntariado, el cual fue impuesto.

Señala que si se le brindó toda la dotación y capacitaciones, y no tuvo ningún accidente laboral mientras prestó sus servicios. Sin embargo, indica que el operador no le pagaba cumplidamente el valor de sus honorarios.

Adicionalmente, señala que no le fueron pagados los valores correspondientes a derechos laborales y de seguridad social, y que sus honorarios eran pagados según ración servida

Finalmente, realiza una observación y es la siguiente “desearía que exista un proyecto de ley mediante el cual dignifiquen el trabajo que ejerce una manipuladora de alimentos y por lo menos tenga un salario digno”.

### Cuarta persona:

Nombre (opcional): Elvia Rocio Cadena  
Fecha: 10-03-23  
Institución educativa (donde presta el servicio):  
Vereda/municipio: Pinzon - Tigueraes  
Género: F

La Señora Elvia tiene 1 hijo beneficiario del Programa de Alimentación Escolar-PAE. Fue manipuladora de alimentos del PAE por más de 2 años, 5 días a la semana en

#### Pasto:

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

#### Bogotá:

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

una jornada diaria de 5 horas, la cual fue contratada mediante contrato de voluntariado, el cual fue impuesto.

Señala que si le brindaron dotación y capacitaciones, y que no tuvo ningún accidente mientras prestó sus servicios. Adicionalmente, señala que no le pagaban cumplidamente sus honorarios, los cuales eran por ración servida.

Finalmente, realiza la siguiente observación *“Lo que nos pagan como manipuladora es muy poquito”*.

De las encuestas se puede extraer que estas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar-PAE-, están laborando bajo las siguientes condiciones:

- a) Contrato de voluntariado
- b) Pago honorarios de acuerdo a ración servida
- c) Laborando 5 días a la semana aproximadamente en jornadas de 5-8 horas diarias aproximadamente
- d) No les pagan cumplidamente
- e) No pagan seguridad social ni demás derechos laborales

Lo anterior quiere decir que se están configurando varios elementos de un contrato de trabajo, según el art. 23 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual señala:

**“ARTICULO 23. ELEMENTOS ESENCIALES.**

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:
  - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
  - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a éste para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

- en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y
- c. Un salario como retribución del servicio.
2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen”.

En ese sentido, al configurarse una relación laboral, se deben garantizar todos los derechos laborales y de seguridad social del trabajador, lo cual NO se les esta garantizando por parte de los operadores del PAE a las manipuladoras de alimentos, sino que por el contrario se les están vulnerando.

### 2.2.2 Informes y documentos adicionales

Fueron allegados unos formatos de “FORMATO DE PETICIONES, QUEJAS, RECLAMOS, SUGERENCIAS Y FELICITACIONES” del PAE de la Secretaría de Educación del Departamento de Nariño, las cuales presentan las siguientes quejas (Se anexan al proyecto):

Fecha	Nombre del usuario quejoso	Observaciones
21 de febrero de 2022	Elva Rosio Cadena	“No entregaban cumplidamente los alimentos, cambiaban los menús, me contrataron es (sic) septiembre y vine a trabajar en noviembre. Me hicieron llenar la ram de octubre con x, no me han pagado del año pasado. Me contrato la ingeniera Daniela”
8 de abril de 2022	Diana Elizabeth Ascuentar	“No se hace contratación de manipuladoras ni se cumple con la capacitación de las mismas, en el Colegio San Sebastián de Yascual y sus 13 centros asociados”

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



7 de junio de 2022	Lucia Cárdenas	“Entregan falto los alimentos en mal estado. El operador solo canceló febrero y marzo a manipuladora Entregan sábados y entregan tarde Los padres de familia colocan para el gas”
26 de julio de 2022	Diela Mercedes Ascuentar Cerón	“Alimentos incompletos Los elementos de aseo también de mala calidad y no son puntuales Los alimentos de mal estado El pago es demorado”
26 de julio de 2022	Paulo Andrés Perugacho Patiño	“Falta dotación completa para las manipuladoras y además se les adeuda el pago desde el mes de abril”
7 de septiembre de 2022	Delfina Andrade	“Yo Delfina Andrade me pagaron febrero y marzo me deben abril mayo junio y julio y agosto manipuladora de el centro educativo Las Minas”
8 de septiembre de 2022	José Isidio Getial	“En mi centro educativo, tenemos problemas con lo del gas, no avido (SIC) pago de manipuladora muy bajo la comunidad educativa no quiere responsabilizarse, los alimentos llegan en mal estado”

Adicionalmente, se anexa un carta elaborada por Margarita Coral del Centro Educativo El Manzano en el Municipio de Tuquerres dirigida al Ministerio de Educación Nacional con fecha del 11 de abril de 2022, solicitando *“(…)nos colabore con la gestión ante el OPERADOR del Restaurante escolar SHAQUINAN, para que realice el pago a la señora manipuladora de alimentos del centro educativo el Manzano. Esto teniendo en cuenta que los padres de familia son de bajos recursos económicos y no están en capacidad de asumir esta obligación”*.

Se allega un acta firmada por el Docente coordinador del PAE de la Institución Educativa Agropecuaria Polachayan en Nariño y el Representante del Operador del PAE, dejando constancia sobre los siguiente: *“1) No se hace entrega de elementos de*

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

*aseo; 2) No se realiza el pago a manipuladoras; 3) No se ha hecho capacitación a manipuladoras y 4) Solo entregan una libra de sal para todo el mes”.*

De acuerdo a las anteriores encuestas y documentos, es evidente que hay una constante vulneración de los derechos laborales y de seguridad social de las personas manipuladoras de alimentos del PAE, situación que si bien se trae como ejemplo a la del Municipio de Tuquerres-Nariño, es una situación que se presenta en varias zonas del país.

En ese sentido es importante que el Congreso de la República legisle para que se formalice el trabajo de estas madres y padres de familia que están siendo contratados mediante un voluntariado y recibiendo un “bono” u honorarios de acuerdo a la ración servida, y aún peor, no les pagan cumplidamente. Esto configura una vulneración de las garantías constitucionales y legales respecto al derecho al trabajo y seguridad social.

### **2.2.3 Reunión con manipuladoras de alimentos del Departamento de Nariño el día 15 de abril de 2023**

El 15 de abril de 2023 se realizó una reunión virtual con unas personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar -PAE-<sup>23</sup>, con el fin de que expresaran sus inconformidades respecto a la prestación de sus servicios en las respectivas instituciones educativas, las cuales se describen a continuación:

---

<sup>23</sup> Las personas autorizaron la grabación y publicación de su nombre con el fin de contribuir al presente proyecto de ley, por tal motivo, cualquier persona podrá requerir esta grabación al autor del proyecto de ley.

NOMBRE	INSTITUCIÓN	PERIODO	HORARIO	VALOR PAGADO MENSUALMENTE	VALOR PAGADO DIARIAMENTE	PAGO SEGURIDAD SOCIAL U OTROS CONCEPTOS	CONTRATO DE VOLUNTARIADO	DOTACIÓN Y CAPACITACION	ACCIDENTE LABORAL
<b>YOLANDA DEL SOCORRO MIRAMAR</b>	Consacá, Nariño Centro educativo San miguel de cariacó alto	2017 Ya está retirada	Se presenta antes de las 6 am y la jornada empieza de 7:00 am a 12:30 del día	\$100.000 mil pesos mensuales (20 días)	\$5.000 mil pesos diarios	No ni nada extra	Sí	Sí	No tuvo
<b>MARLENY MUÑOZ</b>	Belén, Nariño Escuela Santo Domingo Sabio	Desde hace 2 años hasta la actualidad	7:00 am a 2:00 pm	Pago mensual de \$300.000 mil pesos aprox, ya que es por ración servida  Le pagan cada 3 meses	Es mensual	No le pagan nada adicional	No tiene ningún contrato, no le hacen firmar nada	Sí	No ha tenido
<b>FABIOLA ORTEGA ORDOÑEZ</b>	Belén, Nariño Escuela Santo Domingo Sabio	Desde hace 3 años hasta la actualidad	7:00 am a 2:00 pm	Pago mensual de \$300.000 mil pesos aprox, ya que es por ración servida  Le pagan cada 3 meses	Es mensual	No le pagan nada adicional	No tiene ningún contrato, no le hacen firmar nada	Sí	No ha tenido
<b>JANETH GUERRERO MUÑOZ</b>	Belén, Nariño Escuela Santo Domingo Sabio	3 años. Ya no esta activa.	7:00 am a 2:00 pm	Pago mensual de \$300.000 mil pesos aprox, ya que es por ración servida  Le pagan cada 3 meses	Es mensual	No le pagan nada adicional	No tiene ningún contrato, no le hacen firmar nada	Sí	No tuvo
<b>ROSA HELENA ORTEGA GONZALEZ</b>	Belén, Nariño Escuela Santo Domingo Sabio	3 años. Ya no está activa.	7:00 am a 2:00 pm	Pago mensual de \$300.000 mil pesos aprox, ya que es por ración servida  Le pagan cada 3 meses	Es mensual	No le pagan nada adicional	No tiene ningún contrato, no le hacen firmar nada	Sí	No tuvo
<b>MÓNICA LÓPEZ</b>	Puerres, Nariño Institución Juan Veintitrés, Sede 1	5 años y está activa	5:00 am-6:00 am a 1:00 o 1:30 pm	En promedio el mes, les pagan mensualmente de \$190.000- \$200.000 mil y a veces, \$300.000 mil	Les pagan por días trabajados y por ración servida  Por niño son 100 pesos y lo dividen en 3 personas	No le pagan nada adicional	Contrato de voluntariado  Este año no ha firmado pero el anterior si firmó	Sí	Si han tenido algunos accidentes como caídas, corte y quemaduras.  El PAE no responde, no tienen botiquín y

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

				No pagan puntualmente y les pagan a los 2 o 3 meses lo de 1 mes			Les llega el formato y les dicen "firme"		ellas mismas se curan
<b>OLGA DOLLY TOBAR</b>	Guaitarilla, Nariño  Colegio de Guaitarilla-Vereda San Francisco	Trabajó por 1 año hace 6 años	6:00 am a 1:00 pm  Algunas trabajan de 4 am a 1:00 pm	\$40.000 mil pesos el mes en esa época  Los pagos no son puntuales, lo único seguro era lo que los padres aportaban semanalmente después tocaba esperar 8 – 15 días para el pago del PAE	Les dan 80 pesos por estudiante y se divide en 4 manipuladoras	No	Les hacían firmar, pero no sabían qué firmaban	Sí	No

**Pasto:**

Edificio Net 31  
 Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
 Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
 Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
 Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

De acuerdo a la anterior reunión, se extraen las siguientes conclusiones:

- Las jornadas son aproximadamente de 7 horas diarias, cumpliendo un horario, prestado un servicio de forma personal y en subordinación del operador del PAE, lo cual significa que se configura un contrato laboral.
- El pago es mensual y es menor al equivalente de las horas y días que proporcionalmente les correspondería si se tuviera la base de un salario mínimo legal mensual vigente, por cuanto no sobrepasa el valor de \$300.000 pesos mensuales.

Tanto así, que en algunos casos les pagan 80 pesos por estudiante y se divide en 4 manipuladoras, es decir, 20 pesos por estudiante. Lo cual no es razonable con los servicios que prestan estas personas manipuladoras de alimentos.

Ello constituye una vulneración a los derechos laborales de las manipuladoras de alimentos, por cuanto no existe un pago proporcional respecto de sus labores prestadas. Es decir, el operador del PAE se está aprovechando de su posición jerárquica sobre las manipuladoras, las cuales son madres cabeza de familia y en una situación de vulnerabilidad, que tienen la necesidad de trabajar y su única oportunidad es siendo manipuladoras de alimentos del PAE.

- En algunos casos, los padres y madres de familia de los estudiantes aportan recursos económicos para el pago de las manipuladoras de alimentos del PAE, cuando se supone que el PAE es precisamente un programa de alimentación escolar dirigido a una población estudiantil vulnerable, es decir, que no cuentan con recursos económicos y que el Estado para evitar la deserción, aporta para que puedan continuar con su educación.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Por tanto, el objetivo del PAE se está perdiendo, por cuanto no está siendo un apoyo para esta población vulnerable que no cuenta con los recursos suficientes para financiarse.

- Las manipuladoras de alimentos NO reciben ninguna prestación adicional, aun cuando se evidencia que cumplen con todos los requisitos de un contrato laboral, constituyéndose en una vulneración de sus derechos laborales y de seguridad social, pues deberían contar con las mismas garantías laborales y prestacionales de cualquier trabajador.

Tanto así que, al no tener una ARL, están poniendo en riesgo su integridad, por cuanto algunas manipuladoras han tenido accidentes laborales y por no estar aseguradas, han tenido que recurrir a curaciones que sus propias compañeras les realizan, sin poder acceder a un médico o profesional de la salud que les brinde el respectivo acompañamiento.

- Las manipuladoras de alimentos no reciben pago de primas, cesantías, vacaciones, seguridad social en pensión y salud, lo cual debería ser lo legalmente establecido en la relación laboral entre el operador y las manipuladoras de alimentos, pues como se evidencia, constituye un contrato laboral que está siendo evidentemente desconocido y por tanto, vulnerando sus derechos laborales y de seguridad social.

#### **2.2.4 Noticias de algunas entidades territoriales**

Teniendo en cuenta la falta de publicidad de los informes respecto al seguimiento y control del Programa de Alimentación Escolar por parte de las entidades territoriales e instituciones, es importante resaltar que los medios de comunicación han tomado testimonios de personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar-PAE- en donde se evidencia la falta de protección de sus derechos laborales y de seguridad social.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

- “Trabajadores del PAE en Cartagena ganan 10 mil pesos diarios”. 11 de octubre de 2018<sup>24</sup>.

“el Programa de Alimentación Escolar de Cartagena ya ha recibido diversas críticas por su operación, la más reciente se dio por la baja remuneración de las mujeres que preparan los alimentos a los niños (...) Dina Cabezas, una de las manipuladoras de alimentos en las instituciones de la ciudad, la cual contó que desde el inicio de la operación del PAE, nunca les comunicaron cuánto recibirían de pago por sus servicios (...)” “No nos reunieron a decirnos cuánto nos íbamos a ganar por día trabajado, a nosotras no nos pagan el mes

completo. Empezamos a trabajar así y cuando nos enteramos es que nos pagaran 10 mil pesos diarios”(...) en algún momento les habían comunicado que les cancelarían 12 mil pesos diarios, monto con el cual tampoco están conformes, teniendo en cuenta que trabajan hasta 12 horas diarias”.

- “Manipuladoras de alimentos del PAE en Ibagué denuncian explotación laboral” 5 de diciembre de 2018<sup>25</sup>.

“Las manipuladoras de alimentos afirmaron que trabajan hasta doce horas diarias, y que mensualmente solo ganan 340 mil pesos, el cual ni siquiera se ajusta al salario mínimo exigido por ley. (...)El operador apenas cancela 11 mil pesos diarios(...)Además, estas mujeres denuncian que han sido objeto de amenazas, pues aseguran que las intimidan con echarlas si ponen en conocimiento las irregularidades que se presentan (...)” “Entramos a las 3 de la mañana, nuestras jornadas duran casi doce horas, pero nos pagan lo justo,

apenas son 340 mil pesos. Muchas no denuncian porque las han amenazado con echarlas del trabajo si cuentan lo que está pasando”

---

<sup>24</sup> RCN RADIO. Trabajadores del PAE en Cartagena ganan 10 mil pesos diarios. 11 de octubre de 2018. Consultado en: <https://www.rcnradio.com/colombia/caribe/trabajadores-del-pae-en-cartagena-ganan-10-mil-pesos-diaros>

<sup>25</sup> ONDAS DE IBAGUE. Manipuladoras de alimentos del PAE en Ibagué denuncian explotación laboral. 5 de diciembre de 2018. Consultado en: <https://www.ondasdeibague.com/noticias/tolima/18158-manipuladoras-de-alimentos-del-pae-en-ibague-denuncian-explotacion-laboral>

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

- “Manipuladoras del PAE no saben cuánto se ganan y tampoco tienen seguridad social”: Edward Ochoa. 7 de febrero de 2019<sup>26</sup>.

“el concejal Edward Ochoa Martínez denunció el maltrato que reciben las manipuladas y todo el personal que labora para la Unión Temporal PAE Ciénega 2019 (...) estas empleadas están recibiendo una remuneración irrisoria y tampoco se les garantiza la seguridad social por parte del contratista, aparte de los utensilios necesarios para la preparación de los alimentos. (...)“Doce horas de trabajo y no saben cuál va a ser su sueldo”.

- “Manipuladoras del PAE, molestas por recibir solo un abono”. 30 de marzo de 2022<sup>27</sup>.

“Las denunciantes, que pidieron no revelar sus identidades, indicaron que no han recibido la remuneración justa, equivalente a dos meses de trabajo. “Nos pagaron 140 mil pesos, a unas compañeras les pagaron \$70 mil, eso es prácticamente nada teniendo en cuenta que hemos gastado transporte de

nuestros bolsillos para cumplir con la labor en los colegios asignados”, aseguró la mujer”.

- “Las irregularidades que se “cocinan” en el PAE en Cali”. 17 de julio de 2022<sup>28</sup>.

“Magnolia no es la coordinadora académica de la sede educativa donde labora en la ladera de Cali; tampoco es la directora de un salón ni menos la docente. Pero sí es la persona que más se preocupa porque los estudiantes lleguen cumplidamente a clase todos los días.

---

<sup>26</sup> Delfinstereo. Manipuladoras del PAE no saben cuánto se ganan y tampoco tienen seguridad social. Febrero 7 de 2019. Ciénega, Magdalena. Consultado en: <https://www.delfinstereo.com/web/manipuladoras-del-pae-no-saben-cuanto-se-ganan-y-tampoco-tienen-seguridad-social-edward-ochoa/>

<sup>27</sup> EL UNIVERSAL. Manipuladoras del PAE, molestas por recibir solo un abono. 30 de marzo de 2022. Consultado en: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/manipuladoras-del-pae-molestas-por-recibir-solo-un-abono-CE6350316>

<sup>28</sup> PERSONERIA SANTIAGO DE CALI. Las irregularidades que se “cocinan” en el PAE en Cali. 17 de julio de 2022. Consultado en: <https://personeriacali.gov.co/las-irregularidades-que-se-cocinan-en-el-pae-en-cali/>

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



Es ella la persona encargada de preparar las raciones que se entregan como complemento nutricional a los niños y jóvenes de la institución educativa y su contabilidad personal está en los llamados a lista.

Su salario apenas se fijó en 54 pesos por cada niño que le prepara y le sirve el complemento nutricional. Si por alguna razón un día no hay clase. Ella tampoco recibe dinero.

“Es muy triste ver la manera en la que les pagan a estas mujeres manipuladoras porque cómo puede uno llegar cada día a hacer las cosas con amor, cuando el salario apenas se acerca en ocasiones a los \$600.000 o \$700.000 mensuales”, dice el rector de la institución pidiendo omitir su nombre”.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que las manipuladoras de alimentos del PAE, en distintas entidades territoriales han presentado inconvenientes con el pago de su salario por ser muy bajo respecto a las horas laborales que trabajan.

Aunque en algunas entidades territoriales se acercan al pago de un salario mínimo, sigue siendo desproporcional en comparación con las horas que laboran, además, tampoco se les pega seguridad social en salud y pensión, lo cual sigue configurando una vulneración a los derechos laborales y sociales de estas personas manipuladoras de alimentos.

### **3. Modificación del 7 de la Ley 2046 de 2020**

La Ley 2046 de 2020 establece los mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, específicamente dentro de estos mecanismos se encuentra el artículo 7 que establece en su literal a lo siguiente:

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

“ARTÍCULO 7o. Porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley:

a) Las Entidades a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley, que contraten con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus modalidades de atención, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 30% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Cuando la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al porcentaje mínimo de que trata el presente literal, las entidades deberán informar de dicha situación a la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas quien certificará dicha situación y realizará las gestiones necesarias para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.

(...)”.

Lo anterior significa que las entidades que contraten recursos públicos para la adquisición, suministro y entrega de alimentos, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del 30% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

En ese sentido el Programa de Alimentación Escolar -PAE- se ubica dentro de esta obligación para las entidades territoriales, en donde el 30% es un porcentaje mínimo teniendo en cuenta que Colombia tiene un alto porcentaje de productores

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales<sup>29</sup>.

Se estima que el 75.5% de los municipios son rurales, cubren el 94.4% de la superficie del país y albergan el 31,6% de la población, es decir, unos 14.5 millones de habitantes<sup>30</sup>. Los agricultores campesinos, familiares y comunitarios representan el 74,1% del total de unidades productivas agropecuarias dispersas del país (sin cabeceras municipales y sin territorios étnicos) con una población total de 3.137.561 personas de acuerdo al censo agropecuario del 2014<sup>31</sup>.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el Acuerdo de Paz, la reforma rural integral hace explícito el reconocimiento del papel de la “Economía Campesina, Familiar y Comunitaria en el desarrollo del campo, la erradicación del hambre, la generación de empleo e ingresos, la dignificación y formalización del trabajo, la producción de alimentos y, en general, en el desarrollo de la nación”<sup>32</sup> alineándose a los planteamientos de la Misión Rural<sup>33</sup> y de la FAO con el año internacional de la AF.

El Acuerdo enuncia los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuya meta es transformar el ordenamiento de los territorios en concertación con las autoridades locales y las comunidades<sup>34</sup>. Los PDET pretenden a su vez el desarrollo de la economía campesina y familiar, mediante estrategias de economía solidaria

---

<sup>29</sup> PNUD. Razones para la esperanza. 2011

<sup>30</sup> Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2014). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión rural para la transformación del campo. Bogotá, Colombia: DNP.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Oficina del Alto Comisionado. (2016). Acuerdo final para la culminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

<sup>33</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo. Todos por un nuevo país. Consultado en: : <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

<sup>34</sup> ACEVEDO, Alvaro. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria: una perspectiva renovada del campesinado para la construcción de paz en Colombia. Universidad de Caldas. 2019. Consultado en: <http://lunazul.ucaldas.edu.co/index.php/english-version/91-coleccion-articulos-espanol/344-agricultura-campesina-familiar-y-comunitaria-una-perspectiva>

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

como las cooperativas, asociaciones y microempresas basadas en las formas propias de producción de las comunidades<sup>35</sup>.

De acuerdo a lo anterior, es importante aumentar el porcentaje de 30% a 50% para que en las compras públicas para la adquisición, suministro y entrega de alimentos, están en la obligación de adquirir localmente alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones. El porcentaje mínimo del 50% del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos, incentivaría el agro colombiano, local, comunitario y familiar, dando cumplimiento a la normativa nacional, Acuerdo de paz e instrumentos internacionales, generando un incremento de esta economía que en ocasiones no se tiene en cuenta para el mejoramiento de la economía de cada entidad territorial y adicionalmente, puede generar mayores recursos para la población rural en Colombia.

Es importante tener en cuenta que el incremento de este porcentaje puede generar menores costos para la operación del PAE, teniendo en cuenta que si se adquiere, suministra y entrega alimentos de esta economía local, propia de cada entidad territorial, disminuirá costos por cuanto no tiene sentido que se estén comprando alimentos que se producen en otras entidades territoriales, cuando la misma beneficiaria los produce.

#### **4. Normatividad actual**

Actualmente en Colombia, la normatividad que desarrolla el Programa de Alimentación Escolar es la siguiente:

##### **a) Leyes**

- **Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los**

---

<sup>35</sup>

**artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”**

Señala que, para el cálculo de los recursos del sistema general de participaciones, se tendrá en cuenta los programas de alimentación escolar. Así mismo dentro de las competencias de los municipios, se encuentra adelantar programas de alimentación escolar con los recursos señalados en la ley.

- **Ley 720 de 2011 “ Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos”**

La ley tiene por objeto promover, reconocer y facilitar la Acción Voluntaria como expresión de la participación ciudadana, el ejercicio de la solidaridad, la corresponsabilidad social, reglamentar la acción de los voluntarios en las entidades públicas o privadas y regular sus relaciones.

- **Ley 1176 de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”**

En el Título IV y el Capítulo I, la ley establece la asignación especial para la alimentación escolar.

El artículo 16 de la norma establece los diferentes recursos de financiación de la alimentación escolar, y que las entidades territoriales seguirán y aplicarán, en primer término, los lineamientos técnico-administrativos básicos respecto de la complementación alimentaria, los estándares de alimentación, de planta física, de equipo y menaje y de recurso humano, y las condiciones para la prestación del servicio, que establezca la Unidad Administrativa Especial de

Alimentación Escolar (de conformidad con las últimas modificaciones legales).

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of. 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

El artículo 17 señala los criterios de distribución de los recursos para la alimentación escolar entre distritos y municipios.

El artículo 18 establece la destinación de los recursos a ciertas actividades (compra de alimentos, contratación de personas para la preparación de alimentos, transporte de alimentos, menaje, dotación para la prestación del servicio, aseo y combustible, contratación con terceros para la provisión del servicio), de acuerdo con los

lineamientos técnico administrativos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

El artículo 19 establece la focalización de la prestación del servicio, siendo responsabilidad de distritos y municipios, de acuerdo con recomendaciones del Consejo Distrital o Municipal de Política Social, dando prelación a aquellos que atienden población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del Sisbén.

➤ **Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”**

El artículo 136 referido al ajuste de la oferta programática para la primera infancia, en el parágrafo 4 señala que con el fin de alcanzar coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar-PAE, el Ministerio de Educación Nacional (hoy en cabeza de la Unidad

Administrativa Especial de Alimentación Escolar) realizará 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.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Esta entidad deberá realizar 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. Entre otras, condiciones para su financiación.

➤ **Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”**

En el artículo 189 de la norma, se crea la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, como entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, con el objetivo de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, siendo 5 sus objetivos específicos:

- 1) Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar.
- 2) Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar.
- 3) Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización.
- 4) Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar.
- 5) Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia.

Entidad que, según la norma, entró en funcionamiento en el 2020.

➤ **Ley 2042 de 2020 “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”.**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Esta ley consta de seis artículos, en donde su objeto es que el PAE tenga una vigilancia por parte de la comunidad educativa, es decir, asociaciones de padres y docentes que hacen parte de la institución beneficiaria para la prestación del servicio (los cuales deberán rendir un informe de vigilancia donde mencionen los incumplimiento o mejoramientos requeridos al contratista).

Adicionalmente, señala que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, orientará el ejercicio de esa actividad.

Por tanto, el interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y los entes de control, escucharán obligatoriamente las observaciones que resulten de este ejercicio de vigilancia comunitaria o control social, por parte de las asociaciones anteriormente mencionadas, sin que estas sean vinculantes, debiendo ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.

El interventor de la operación deberá rendir un informe semestral a la comunidad educativa y a la institución educativa beneficiaria. En el caso que el contrato sea inferior a seis meses, deberá realizarse cada tres meses el informe.

Adicionalmente, el artículo 4 de la norma señala que los encargados de la vigilancia de que trata esta ley deberán verificar que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal, como manipuladores, en un porcentaje no menor al 20%, a los padres de familia usuarios, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia,

que no pertenezcan al comité de vigilancia o control social y/o a la junta de la respectiva asociación de padres de familia.

- **Ley 2046 de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



## **agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”**

Esta norma establece mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos, fundamentando su ámbito de aplicación a todas las entidades públicas de los distintos niveles que manejen recursos públicos y demanden de manera directa o indirecta alimentos para el abastecimiento y suministro de productos agropecuarios y se hace extensiva a los contratistas de derecho privado que suministren dichos alimentos.

De esa manera, establece los porcentajes mínimos de compra local, diseño y adecuación de minutas alimentarias y menús, especificaciones técnicas de los productos, diseño y adecuación de minutas alimentarias y menús, especificaciones técnicas de los productos, otros.

- **Ley 2056 de 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”**

En esta norma, se establece que los recursos del sistema general de regalías se pueden destinar para financiar parte del PAE y el programa de transporte escolar.

### **b) Decretos**

- **Decreto 1075 de 2015 “DUR del sector educación”**

El Título 10 del DUR adicionado por el Decreto 1852 de 2015, reglamenta el Programa de Alimentación Escolar-PAE, es decir, a partir del artículo 2.3.10.1.1. y s.s.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Se resalta que en el art. 2.3.10.1.2, se definen qué es el PAE, los lineamientos técnicos-administrativos, operador del PAE, entre otros.

Adicionalmente, el DUR reglamenta quienes son los actores del PAE, dentro de los cuales se encuentran los operadores. Señala que los operadores que son contratados para la ejecución del PAE, cumplen con unas funciones, además de sus obligaciones contractuales.

Las funciones de los operadores son (art. 2.3.10.4.6 ):

“1. Cumplir oportunamente los lineamientos técnicos-administrativos, condiciones de operación y estándares mínimos del Programa fijados por el Ministerio de Educación Nacional.

2. Garantizar permanentemente la cantidad, calidad, inocuidad y oportunidad en la entrega de los alimentos a los estudiantes beneficiarios del programa en las condiciones del contrato, las señaladas por el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades en la materia.

3. Planear, organizar y ejecutar el suministro diario de los complementos alimentarios, y garantizar que el personal que lleva a cabo las actividades desarrolladas durante la ejecución del PAE en las diferentes etapas del proceso, tenga la idoneidad y experiencia suficiente para el cumplimiento de sus funciones.

4. Dar cumplimiento al plan de capacitaciones y realizar la entrega de la dotación al personal manipulador de alimentos que emplee para la operación del programa.

5. Las demás que señale el Ministerio de Educación Nacional en los Lineamientos Técnicos- Administrativos, estándares y condiciones de operación del Programa.

PARÁGRAFO. Corresponde a la entidad territorial verificar que las obligaciones anteriores sean debidamente incorporadas al contrato”.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

### c) Resoluciones

- **Resolución No. 00002674 de 2013 del Ministerio de Salud y Protección social.**

Esta Resolución tiene por objeto establecer los requisitos sanitarios que deben cumplir las personas naturales y/o jurídicas que ejercen actividades de fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos y los requisitos para la

notificación, permiso o registro sanitario de los alimentos, según el riesgo en salud pública, con el fin de proteger la vida y la salud de las personas.

- **Resolución No. 2248 de 2018 “Por la cual se reglamentan las Cuentas Maestras del Programa de Alimentación Escolar”**

La Resolución tiene como fin determinar las condiciones de apertura, registro y operación de las Cuentas Maestras de las entidades territoriales, en las que administran todos los recursos del PAE, de conformidad con la bolsa común.

- **Resolución No.18858 de 2018 del Ministerio de Educación Nacional “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE para pueblos indígenas”**

Esta Resolución establece el objeto general, población objetivo, alcance, definiciones, criterios de distribución y destinación de recursos, fuentes de financiación, especificaciones en la contratación con autoridades y organizaciones indígenas, actores, responsabilidad y competencias, dinamizadores PAE y sus roles, comité dinamizador,

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of. 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

priorización y focalización, componentes alimentarios, seguimientos y monitoreo, participación ciudadana y control social.

Los puntos a resaltar respecto a los operadores, se definen tres tipos de operadores: operador PAE, operador indígena y operador externo.

Adicionalmente, señala unas funciones adicionales a las del DUR 1075 de 2015.

Se encuentra aún vigente, de conformidad con la Resolución No. 00335 de 2021.

- **Resolución No. 00335 de 2021 de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- PAE “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE”**

La Resolución señala el objeto que es definir los lineamientos técnico-administrativo, estándares y condiciones mínimas para la prestación del servicio y la ejecución del PAE por parte de las entidades territoriales certificadas, principios, alcance, objetivo general, población objeto y período de atención, criterios de priorización de sedes y grados, complemento alimentario, selección de la modalidad

de atención del servicio, financiación del PAE, actores del PAE y responsabilidades, ejes estructurales y control y seguimiento.

Se resalta que no se hace ningún énfasis en las funciones de los operadores, simplemente a los informes y control que deben llevar sin mayor profundidad a lo establecido ya en las normas nacionales como leyes y decretos.

Sin embargo, señala en el artículo 14 que hace parte de la Resolución, los anexos técnicos: administrativos y financiero, alimentación

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

saludable y sostenible, calidad e inocuidad, participación social, compras públicas locales y seguimiento y demás instrumentos vigentes que emita la UApA.

#### Anexo administrativo y financiero

Respecto a los operadores, en la etapa preoperativa señala el documento que “las Entidades Territoriales deben realizar las gestiones previas para garantizar las condiciones de la operación del PAE, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones previas a la operación: 1. Equipo humano: La Entidad Territorial deben asegurarse de que el operador cuente con el personal apropiado, preparado y capacitado (...)”.

Por su parte, en la etapa operativa señala que el operador debe garantizar todos los recursos humanos.

#### Anexo calidad e inocuidad

Este documento establece los requisitos técnicos y estándares de calidad e inocuidad para la operación del PAE, conforme a la normatividad sanitaria vigente, promoviendo la mejora y aseguramiento de calidad, y la pertinencia territorial.

Señala que el programa deberá tener un plan de saneamiento, plan de rutas de distribución, áreas de almacenamiento, ensamble y procesamiento, plan de mantenimiento y reposición de equipos, plan de capacitación plan de muestreo microbiológico y adopción de ciclos de menú.

#### Anexo compras públicas locales

El documento tiene como objetivo establecer y determinar mecanismos que permitan en la operación del PAE la inclusión de los pequeños productores, el fortalecimiento de las compras locales,

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

coadyuvando con el desarrollo de potencial endógeno, basados en circuitos cortos de comercialización.

### Anexo participación ciudadana

El documento tiene como objeto estructurar, actualizar, ajustar y disponer herramientas para la aplicación y desarrollo de los mecanismos que promuevan la efectiva y corresponsable participación ciudadana y control social, vinculando a diferentes actores de la comunidad.

## 5. Impacto fiscal

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7 establece el análisis del impacto fiscal de las normas, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Es así como la Corte Constitucional considera que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa; es el Ministerio de Hacienda, la entidad competente y con las herramientas suficientes para adelantar este tipo de estudios, que complementen las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, como entidad de apoyo:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”<sup>36</sup>.

La Corte Constitucional ha establecido las subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

“ En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 911 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. *Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto*”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceputar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)<sup>37</sup>.

En el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá de manera deliberada establecer la necesidad del estudio del impacto fiscal o no de las normas en trámite, sin embargo, si no hubiese pronunciamiento, ello no es óbice para una eventual declaratoria de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha reiterado que la carga principal del estudio del impacto fiscal de la norma se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por tener los conocimientos técnicos y condición principal de ejecutor del gasto público:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo,

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 866 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



(iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso **(iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público.** En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de *estudiarlo y discutirlo –ver núm. 79.3 y 90–.*<sup>38</sup>

Lo expuesto, ha sido confirmado la Corte Constitucional en jurisprudencia reciente, señalando que el análisis de impacto fiscal en trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con el fin de no constituir una barrera formal que limite desproporcionalmente la actividad del legislador, tal como lo consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contraríe o límite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”<sup>39</sup>

Finalmente, las subreglas constitucionales fijadas en la última jurisprudencia de la Corte Constitucional en el año 2019 son las siguientes:

- “(i.) \_\_\_\_\_ Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;
- “(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 110 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>39</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la

naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”<sup>40</sup>.

## 6. Conclusiones generales

- El PAE no tiene la suficiente cobertura para toda la población estudiantil, según las entidades territoriales consultadas
- No hay una proporcionalidad en la asignación de recursos económicos respecto a la población y necesidades de cada entidad territorial
- Las entidades territoriales no tienen una adecuada supervisión del Programa de Atención Escolar-PAE en sus territorios, por cuanto no saben cómo están funcionando los operadores y manipuladores de alimentos
- Las entidades territoriales ni las Instituciones Educativas tienen un adecuado seguimiento y control del Programa de Alimentación Escolar-PAE, ya que la situación de vulneración de derechos laborales y de seguridad social de las manipuladoras de alimentos

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 520 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

se viene presentando desde años atrás, y es una problemática que aún persiste.

- Las personas manipuladoras de alimentos no cuentan con un salario digno que sea proporcional a sus labores, adicionalmente tiene una desprotección en material de riesgos laborales, salud y pensión.
- Se configura una relación laboral entre los operadores y las personas manipuladoras de alimentos, por cuanto cumplen con los requisitos del art. 23 del Código Sustantivo del Trabajo.
- En el evento de un accidente laboral, quien debe responder es el operador del PAE, sin embargo, las personas manipuladoras de alimentos han tenido que auxiliarse ellas mismas, por cuanto no cuenta con un aseguramiento en riesgos laborales ni salud.
- El Ministerio del Trabajo si bien no puede declarar la relación laboral, si puede sancionar a los operadores de trabajo que no cumplan con el pago de seguridad social, salud y riesgos laborales a los trabajadores o haya un pago tardío. Lo cual, no sucede en este momento por parte de esta entidad, habiendo una omisión en la realización de sus funciones como ente de control, vigilancia e inspección.
- No se encuentra información sobre el seguimiento, control y vigilancia que hacen los padres de familia ni las instituciones de educación a la operación del programa, por lo cual es necesario fortalecer económica e institucionalmente las herramientas.
- Algunas de las soluciones a estas problemáticas son la asignación de recursos económicos, sin embargo, también se debe: 1) evaluar los costos de la operación del PAE, con el fin de identificar si se está incluyendo el pago de prestaciones laborales y de seguridad social a las personas manipuladoras de alimentos; 2) reconocimiento de

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

los derechos laborales y de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales de las personas manipuladoras de alimentos; 3) mejoramiento de la transparencia y publicidad de la información de vigilancia, control y seguimiento a la operación del PAE; 4) seguimiento y vigilancia por parte del Ministerio de Trabajo a la relación laboral entre operadores y las personas manipuladoras de alimentos del PAE, entre otros.

En ese sentido, a pesar de existir una necesidad económica, también es de voluntad política y administrativa, para que estas personas manipuladoras de alimentos puedan gozar de un trabajo digno y con la garantía de todos sus derechos.

Al respecto, es importante señalar que un gran porcentaje de personas manipuladores de alimentos del PAE, son madres cabeza

de familia que su único sustento, es el ingreso que reciben de los operadores de alimentos, y que adicionalmente, sus hijos/as estudian en la misma Institución Educativa en donde laboran, por tanto, por temor a represalias contra ellas, evitan denunciar este tipo de vulneraciones de derechos.

- Es necesario que para la operación del PAE, se adquieran, suministren y entreguen alimentos propios de cada entidad territorial, por tanto, el porcentaje del art. 7 de la ley 2046 de 2020 debe incrementar de 30% a 50%, generando que haya mejoría en la economía rural, campesina, local, familiar y comunitaria de cada entidad territorial y reducción de costos en la operación del PAE.

## 7. Conflicto de intereses

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

*votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 ley 5 de 1992. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

**“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:**

*ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias.*

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

*cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia)*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido, ha manifestado ya la Honorable Corte Constitucional, que el inevitable interés político que subyace a una reforma constitucional, al concurrir con los intereses generales, no configura un conflicto de interés en sentencia **C 294 de 2021** estableció lo siguiente:

*“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario,*

**Pasto:**

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

*es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos - inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera **que**, para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley , no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## 8. Referencias bibliográficas

### Libros y/o documentos

- Alcaldía del Distrito de Bogotá. Secretaría de Educación. Respuesta a derecho de petición No. SED E 2023 18805/e-2023-18287.
- Alcaldía de Santiago de Cali. Respuesta de derecho de petición. Radicado No. 2023414301100004601.

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348

- Alcaldía Distrital de Santa Marta. Secretaría de educación. Respuesta a derecho de petición radicado el 30 de enero de 2023. 23 de febrero de 2023.
- Consejo Privado de Competitividad. Índice departamental de competitividad 2022. Consultado en: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC\\_ICD\\_2022-V5.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC_ICD_2022-V5.pdf)
- Gobernación de Antioquia. Respuesta a derecho de petición con radicado 2023050111365. 23 de febrero de 2023.
- Gobernación de Arauca. Respuesta a derecho de petición. Radicado ARA2023ER000438.
- Gobernación de Córdoba. Respuesta a derecho de petición. Radicado No. 202320002007. Marzo de 2023.
- Gobernación de Cundinamarca. Respuesta a derecho de petición con radicado CUN2023ER003356. 24 de febrero de 2023.
- Gobernación de Nariño. Respuesta derecho de petición. Radicado GJR2023ER001442. Marzo 2023.
- Gobernación de Santander. Dirección de permanencia escolar. Respuesta derecho de petición radicado el 30 de enero de 2023.
- Ministerio de Educación Nacional. Respuesta a derecho de petición 12 de julio de 2023. Rad. UAA2023ER001254

## Normas

- Congreso de la República. Ley 720 de 2001. “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos”

### Pasto:

Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

### Bogotá:

Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348



- Congreso de la República. Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- Congreso de la República. Ley 2042 de 2020. “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”.
- Presidente de la República. Decreto 1852 de 2015. “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE”

De los honorables Congresistas,

**JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**  
**Representante a la Cámara**  
**Departamento de Nariño.**

**Pasto:**  
Edificio Net 31  
Calle 19 no. 31C-12 Of. 401  
Teléfono: 3176669407

**Bogotá:**  
Edificio nuevo del Congreso  
Cra 7 no. 8-68 Of, 315B – 316B  
Teléfono: (601) 3904050 ext 3347-3348