

Bogotá, D.C.

Doctor

WALTER EPIFANIO ASPRILLA CÁCERES

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Educación Nacional

Calle 43 No. 57 - 14. CAN.

Ciudad

Asunto: Alcance al concepto SAC. UAA2023EE000936 del 17 de marzo de 2023 y SAC UAA2023EE002478 del 17 de julio de 2023. Concepto Técnico al Proyecto de Ley No PL No 165 de 2022 Cámara "Por el cual el Programa de Alimentación Escolar (PAE) se convierte en política pública de estado"

Respetado doctor Asprilla, un cordial saludo,

Proveniente de esa Entidad, hemos recibido nueva solicitud de concepto al proyecto de ley referenciado en el asunto, con el objeto de que, en el marco de competencias que nos asiste se analice nuevamente y emita pronunciamiento en el que se *"refiere la conveniencia o inconveniencia del P.L. e incluya los aspectos relacionados con el impacto fiscal"* y *"señalar de manera clara, completa y documentada la posición de la dependencia técnica, en relación con cada uno de los artículos de su competencia, y debe reflejarse en recomendaciones de apoyar el artículo, solicitar que el mismo sea excluido del trámite legislativo, o proponer su modificación, caso en el cual el concepto debe mencionar el sentido del cambio propuesto; esto último fundamentado en las razones de la inconveniencia de tramitar la norma de la manera inicialmente propuesta"*.

En consecuencia, a continuación, presentamos a su consideración el concepto técnico institucional integrado, así:

I. OBJETO

La iniciativa tiene por objeto convertir el Programa de Alimentación Escolar – PAE a Política Pública Estatal.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la exposición de motivos el proyecto de ley establece como el objeto de la propuesta el disponer las condiciones necesarias para promover la constitución del Programa de Alimentación Escolar (desde ahora PAE) como una política de orden estatal, protegiendo así los objetivos por los cuales fue constituido y a su vez garantizando el acceso a los niños niñas y adolescentes del país a los beneficios de dicho programa a futuro, con el fin último de promover infancias felices, mejores condiciones físicas y de crecimiento a nivel psicomotriz y social. Así mismo, se

expone la importancia de los programas de alimentación en la manutención de infancias y adolescencias sanas en el ámbito escolar, que derivan en un mejor aprendizaje, mejoramiento de la capacidad cognoscitiva, un mayor grado de necesidades básicas satisfechas, ampliación de la posibilidad de obtener mejores calificaciones y evitar las condiciones psicomotrices adversas. Sin embargo, revisado la propuesta encontramos que se proponen cuatro (4) artículos así: Artículo 1. Naturaleza. Artículo 2. Objeto. Artículo 3. Financiación y operación y Artículo 4. Vigencia.

III. UNIDAD DE MATERIA DE LA INICIATIVA.

En los términos del artículo 150 de la Constitución Política, la Cláusula General de Competencia en materia legislativa radica en el Congreso de la República, el cual tiene la facultad de interpretar, reformar o derogar leyes. Sin embargo, existen ciertas materias para las que no ostenta la capacidad de proponerlas que son las que se precisan en el artículo 154 ibíd., restricción dentro de la cual no se encuentra inmersa la presente propuesta considerando lo establecido en la norma así:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. Para el caso encontramos que los artículos propuestos están correlacionados con la materia objeto como lo es convertir el actual Programa de Alimentación Escolar a Política Pública de Estado de Alimentación Escolar, en cuanto a la naturaleza, objeto, financiación y operación”.

Por otra parte, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C - 840 de 2003, acerca de la iniciativa legislativa, señaló que *“es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurren a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República”.*

Así es como, revisado el contenido del proyecto de ley objeto de análisis, se observa que el mismo es coherente con los postulados constitucionales de unidad de materia y título de la ley, toda vez que tanto el título como su contenido, se

dirigen a convertir el Programa de Alimentación Escolar - PAE, a política pública de Estado. Igualmente, se observa que la iniciativa resulta loable y concordante con lo establecido en el precepto contenido en el artículo 44¹ de la Constitución Política, en cuanto plantea propuestas tendientes a mejorar lo que hoy constituye el actual PAE, al convertirlo en Política Pública de Estado lo que redundará en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el entorno escolar registrados en la matrícula oficial.

IV. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR – PAE

Inicialmente se estima necesario resaltar cómo se originó el Programa de Alimentación Escolar –PAE. Este programa nació en el año 1926, en el departamento de Boyacá a través de los comedores escolares y tenía como esencia ser un política pública local- Así ha venido avanzando en su implementación y desarrollo, al estar hoy definido como un Programa adscrito al Sistema de Educación, propiamente al nivel escolar, con el objeto de contribuir al acceso con permanencia en la jornada académica, de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país.

Con la expedición del Decreto 219 de 1936 se empieza a tratar la alimentación escolar con vocación de permanencia, para lo cual se destinan recursos a los restaurantes escolares; luego con la expedición del Decreto 319 del 15 de febrero de 1941, se fijan las pautas para la asignación de recursos destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares.

Con el nacimiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF en 1968, éste asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las que se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en Escuelas Oficiales de Educación Primaria, constituyéndose el programa como el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos, a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en el sistema educativo público, y al desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación, en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables, que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo, con la participación activa de la familia, la comunidad, los entes territoriales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Con la expedición de la Ley 1450 de 2011², especialmente lo establecido en el

¹ ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquiera persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

² "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014."

parágrafo 4° del artículo 136, se determinó que el Ministerio de Educación Nacional recibirá la operación del Programa, iniciando actividades de actualización, revisión y definición de los Lineamientos técnicos-administrativos de los estándares y condiciones para la prestación del servicio para la ejecución del Programa, a ser aplicados por la diferentes entidades territoriales, los actores y operadores del mismo; entrando así en una etapa de transición del Programa

Posteriormente, con la expedición del Decreto 1852 de 2015, se modificó el Decreto 1075 de 2015, por el cual el Programa se descentralizó de forma total, siendo las Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC las encargadas de adelantar los procesos de contratación para la operación en sus territorios, así como la operación del Programa de Alimentación Escolar. La citada norma precisó en el artículo 2.3.10.4.1. los actores del programa. La adecuada y oportuna prestación de los servicios del PAE es corresponsabilidad de actores estatales: el Ministerio de Educación Nacional, los municipios, los distritos, los departamentos, los establecimientos y sedes educativas oficiales.

Con la expedición de la Ley 1955 de 2019³, se crea al tenor del artículo 189 la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, **a quien se asigna la función de fijar y desarrollar la política pública de alimentación escolar**, respecto de la cual a la fecha se viene gestionando los insumos a través de diferentes mesas de trabajo interno, siendo de gran recibo la iniciativa legislativa respecto de la cual se formulan las siguientes comentarios y propuestas:

V. DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y ESCENARIO NORMATIVO ACTUAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.

Las políticas públicas podrían definirse como “(...) conjunto articulado, complejo y coherente de disposiciones, procesos y **herramientas adoptado por el Gobierno, con el objeto de resolver o atender un área de asuntos o un problema público relevantes**. Las políticas públicas discurren en un ciclo vital llamado ciclo de las políticas o proceso de las políticas públicas: Agenda, formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación”.⁴

Estas PP, constituyen un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos, que permite la transformación de la sociedad, fijando un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley, que posteriormente pueden componerse de un plan o proyecto de acuerdo con su complejidad, identificando qué se debe hacer, cómo se debe hacer y a través de qué. Por esto se identifican los contenidos técnicos de implementación, acciones, proyección de medios y periodicidad de seguimiento a la implementación⁵.

³ “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

⁴ Clasificando Instrumentos de Políticas Públicas En Gobierno Abierto: Hacia Una Agenda De Investigación - Cesar Nicandro Cruz-Rubio| 29th July 2014

⁵ Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica- André-Noël Roth2. Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.

Actualmente como ya se mencionó, mediante el Decreto 1852 de 2015 se definió el Programa de Alimentación Escolar como una estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro e 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.

Para dar cuenta de los avances en el ámbito de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el país cuenta con una serie de instituciones y programas, que desde diferentes sectores pueden identificarse como los insumos de la Política Pública Estatal de Alimentación Escolar – PPAE, encontrando entre otros, los siguientes:

- ✓ Constitución Política: Establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños y en cuanto a la oferta y la producción agrícola se establecen los deberes del Estado en esta materia.
- ✓ Cumbre Mundial sobre alimentación 1996 y 2002: Dispone renovar el compromiso mundial de eliminar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria sostenible para toda la población. Establece y refuerza los compromisos adquiridos por Colombia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- ✓ Ley 1355 de 2009 -Ley de obesidad: Define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CISAN, como la máxima autoridad rectora de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia, establece sus integrantes y funciones.
- ✓ La Ley 1355 de 2009, modificada por la Ley 2281 de 2023 que define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención.
- ✓ El Decreto 2055 de 2009, modificado por el Decreto 2223 de 2022 y la Ley 2281 de 2023: que Crea la CISAN, definen sus integrantes, funciones, funcionamiento de la secretaría técnica, actividades de la misma y periodicidad de reuniones, entre otros;
- ✓ Los planes territoriales de SAN -PNSAN -PTSAN: Conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones que desde el Estado y la sociedad civil tiene como objeto proteger a la población del hambre y alimentación inadecuada, asegurar el acceso a los alimentos y coordinar intervenciones intersectoriales.
- ✓ Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -OSAN: Sistema integrado de instituciones, actores, políticas, procesos, tecnologías, recursos y responsables de la SAN que integra, produce y facilita el análisis de información y gestión de conocimiento para fundamentar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la SAN, de la política de SAN, de las acciones que buscan garantizarla y de sus propias acciones.
- ✓ CONPES Social 113 de 2008, que respecto a la Seguridad Alimentaria Nacional refiere a la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el

consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

VI. COMENTARIOS A LA PROPUESTA

Una vez revisado el articulado del proyecto, se encuentra que consta de cuatro artículos así: Artículo 1. Naturaleza. Conviértase el programa de alimentación escolar – PAE en política pública de Estado; Artículo 2º Objeto del programa de alimentación escolar; Artículo 3. Financiación y operación y Artículo 4. Vigencia; **de los cuales en su contenido y desarrollo NO se desprenden elementos básicos de la transformación y competencias para su desarrollo, que permita concluir la transformación del PAE como Política Pública de Estado, por lo cual no se considera**

Esta Unidad de Alimentos para Aprender, reconoce que el actual Programa cuenta con algunos elementos, avances y desarrollos que si bien no se constituyen como una política pública, con la expedición de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y sus bases que propone la transformación del “Derecho humano a la alimentación” desde el entorno educativo, para llegar progresivamente a una cobertura universal del Programa de Alimentación Escolar (PAE), con modelos de operación diferencial, pertinencia territorial y enfoque étnico, con el fin de contribuir al derecho humano a la alimentación de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo; constituye ello un verdadero y real insumo transformador del Programa de Alimentación Escolar a Política Pública Estatal.

En tal medida se estima que la iniciativa NO responde como tampoco fortalece la gestión que viene adelantando el Gobierno nacional, el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender- UAPA, en la construcción de la Política Pública Estatal de Alimentación Escolar por lo que se estima que su actual contenido la hace inconveniente.

Es oportuno señalar que dentro de las estrategias del Gobierno nacional se tiene priorizado el PAE por lo que se estableció como meta lograr la “Universalidad del Programa” conforme lo establecido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” para que el total de la matrícula oficial tenga acceso a este complemento.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que *“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.” Sin embargo, en el análisis al texto propuesto, no se desarrolla este ítem fundamental.

Es de mencionar que la iniciativa no contiene algún precepto o artículo que comprometa presupuesto estatal o que impacte fiscalmente a la nación directamente, ni prevé articulación de las diferentes entidades que pueden concurrir en la política propuesta dentro del marco de sus funciones, ya preestablecidas por la ley y quienes asumirán lo que la norma imponga desde su competencia.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN.

Una vez revisado el articulado del proyecto, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender- UAPA encuentra que:

1. El proyecto de ley señala tener por objeto “establecer como política de Estado el Programa de Alimentación Escolar – PAE”, sin que su contenido desarrolle los contenidos de una política pública de estado como lo son: Agenda, formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación.
2. Esta Unidad ha venido trabajando y desarrollando los insumos de la política pública de alimentación escolar de acuerdo con los postulados fijados por el Gobierno nacional a través de la estrategia Universalidad del PAE, por lo que considera que la construcción de la política de alimentación escolar es un trabajo técnico y jurídico que se viene adelantando desde el 2020, y como lo dispuso el legislador al expedir la Ley 1955 de 2019, (Art. 189) la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UAPA) ha venido expidiendo las directrices e insumos para fijar y desarrollarla,

Así las cosas, lo propuesto en el proyecto de ley no genera un impacto novedoso ni significativo en la fijación del programa de alimentación escolar como política pública, por lo que consideramos que es inconveniente.

Finalmente, agradecemos a esa Oficina allegar documento final que unifique la posición del Sector Educación y que se remita al Congreso de la República.

Cordialmente,



LUIS FERNANDO CORREA SERNA

Director General

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender

Aprobó: Diana C. Bolaño P. – Apoyo Jurídico Dirección General 

Ana María Luisa Sierra Nova – Subdirectora SACI 

Elisa M. Cadena G. – Subdirectora de Fortalecimiento