

Bogotá D.C. 2 de Octubre de 2023

Doctor
WALTER EPIFANIO ASPRILLA CÁCERES
Jefe Oficina Asesora Jurídica
wasprillac@mineducacion.gov.co
Ministerio de Educación Nacional
Calle 43 No. 57 - 14. CAN.
Ciudad

Asunto: Actualización - Concepto técnico - jurídico al Proyecto de Ley 037 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*” – Ponencia Primer Debate.

Respetado doctor Asprilla,

Proveniente de esa entidad, hemos recibido nueva solicitud hoy 2 de octubre de 2023, de concepto técnico al proyecto de ley referenciado en el asunto, de acuerdo con “Ponencia Positiva Primer Debate”, con el objeto de ser analizado y se emita pronunciamiento, en el marco de las competencias de la Unidad, con respecto a la conveniencia o inconveniencia, incluyendo los aspectos relacionados con el impacto fiscal, señalando de manera clara, completa y documentada la posición de la dependencia técnica y jurídica con relación con cada uno de los artículos de nuestra competencia.

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

I. Objeto del proyecto.

El proyecto de ley tiene por 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.

II. Exposición de motivos.

La iniciativa se presenta inicialmente presentado algunas generalidades del Programa de Alimentación Escolar – PAE, dentro de los cuales se destaca la importancia del programa como estrategia de acceso y permanencia, describe los actores del programa, resaltando las responsabilidades que tienen los operadores y las manipuladoras de alimentos dentro de la operación de éste.

Aunado a lo anterior, se desarrolla dentro de la exposición de motivos, datos correspondientes al número de menores beneficiarios del programa, el valor de la operación anual del PAE señalando cuanto le cuesta al Gobierno Nacional y a las Entidades Territoriales Certificadas, el número de operadores que existen actualmente, cuantas manipuladoras de alimentos están vinculadas y cuál es su forma de vinculación.

Se resalta la obligación de los operadores de brindar capacitaciones, dotación y vincular al menos al 20% de los padres cabeza de familia usuarios del PAE, lo cual estiman adecuado para las necesidades del programa, presentando una serie de despropósitos y vulneración de derechos a los/las manipuladores consistente 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 con las raciones de alimentos 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.

Se destaca que a pesar de que esta problemática es reconocida por varias entidades territoriales, ni éstas 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 tales como quemaduras, cortaduras, entre otras; en muchos casos no cuentan con un aseguramiento en ARL, seguridad social y salud, y mucho menos un pago adecuado por sus servicios.

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

Considerando que el objeto del proyecto está directamente relacionado con el personal manipulador de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE, se estima pertinente señalar que a partir de la información que esta Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar tiene en el marco del seguimiento que le compete efectuar según lo dispuesto en el Decreto 218 de 2020, artículo 3, numeral que dispone “9. *Hacer seguimiento a la ejecución de los recursos asignados para el desarrollo del programa de Alimentación Escolar, para lo cual podrá solicitar la información que se requiera, e informar a los organismos de control para que adelanten las acciones a que haya lugar en el marco de sus competencias*”; se tiene la siguiente información:

III. Antecedentes de las manipuladoras en el marco del PAE.

Los ejercicios cualitativos y cuantitativos de la evaluación dejan como percepción generalizada que los operadores, al seguir el lineamiento formulado en la Resolución 335 de 2021, garantizan el recurso humano necesario para las etapas de la ejecución, y que cumplen con los requerimientos específicos para los roles de coordinador operativo y de personal manipulador de alimentos.

Las empresas que operan el PAE han optado por esquemas jerárquicos de coordinación, en los que el menor nivel es el personal manipulador del servicio de cada sede, el cual, por ser en su mayoría mujeres de las mismas comunidades (veredas y barrios), madres o familiares de los estudiantes, que tienen vínculos con la sede educativa. Los niveles superiores son ocupados por los coordinadores operativos y los representantes legales.

De acuerdo con lo reportado por cada una de las entidades territoriales certificadas en educación, en el seguimiento que se realiza desde la Unidad, se consolidó el censo de manipuladoras para la vigencia 2023. En la actualidad tenemos un reporte de **48.574 manipuladoras de alimentos** a nivel nacional, entre hombres y mujeres, vinculados de en diferentes modalidades como se reporta a continuación:

Tabla 1. Porcentaje de manipuladoras vinculadas en cada modalidad de contratación.

Tipo de Vinculación	Manipulador Mujeres	%	Manipulador Hombre	%	Total Manipuladores	%
Contrato por obra o labor	23.093	48,4%	609	72,9%	23.702	48,8%
Acuerdo voluntariado	5.134	10,8%	36	4,3%	5.170	10,6%
Contrato por obra o labor - OPS	4.882	10,2%	85	10,2%	4.967	10,2%
Acuerdo Voluntario, OPS	4.241	8,9%	5	0,6%	4.246	8,7%
Contrato Terminio Fijo	2.503	5,2%	40	4,8%	2.543	5,2%
Contrato por obra o labor - Voluntariado	2.297	4,8%	6	0,7%	2.303	4,7%
OPS	1.465	3,1%	11	1,3%	1.476	3,0%
En proceso de vinculación	1.002	2,1%	-	0,0%	1.002	2,1%
Contrato laboral - OPS	905	1,9%	6	0,7%	911	1,9%
Vacias	663	1,4%	3	0,4%	666	1,4%
Contrato laboral	462	1,0%	8	1,0%	470	1,0%
Directa	318	0,7%	23	2,8%	341	0,7%
Acuerdo Voluntario, Laboral, OPS	322	0,7%	-	0,0%	322	0,7%
Contrato obra o labor - Laboral	127	0,3%	1	0,1%	128	0,3%
Contrato Verbal	92	0,2%	2	0,2%	94	0,2%
Acuerdo	92	0,2%	-	0,0%	92	0,2%
Contrato Decreto 2616 de 2013	76	0,2%	-	0,0%	76	0,2%
Bonificación	65	0,1%	-	0,0%	65	0,1%
Contrato Terminio Indefinido	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Total, Manipuladores	47.739	100,0%	835	100,0%	48.574	100,0%

Fuente: Subdirección de Fortalecimiento

IV. Unidad de materia de la iniciativa.

Acerca de la iniciativa legislativa, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C- 840 de 2003, 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 [...]”. 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, como tal, 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 ibidem. Para el caso encontramos que los artículos propuestos están correlacionados con la materia objeto como lo es el Programa de Alimentación Escolar – PAE, en cuanto a la prestación del servicio propiamente dicho, como a la formación y dignificación de las personas que prestan sus servicios como manipuladores de alimentos en el programa.

Por otra parte, 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 regular la actividad relacionada con el PAE.

Igualmente, se observa que la iniciativa resulta loable y concordante con lo establecido en el precepto contenido en el artículo 44 de la Constitución Política, en cuanto plantea propuestas tendientes a mejorar la implementación del Programa y que redundará en la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa.

V. COMENTARIOS AL ARTÍCULADO DEL PROYECTO DE LEY

Una vez revisado el proyecto de ley realizamos las siguientes consideraciones y sugerencias para tener en cuenta al momento de fijar posición sectorial respecto a la iniciativa así:

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>Artículo 1°. 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. Y de igual manera salvaguardar el principio del interés superior del menor.</p>	<p>Encontramos que la iniciativa legislativa es loable y en beneficio de uno de los actores centrales del programa de alimentación escolar como son los y las manipuladoras de alimentos, así como fortalecer los mecanismos de participación en el PAE y fortalecer economías locales, Sin embargo, este artículo es enunciativo y condensa las disposiciones a desarrollar dentro del proyecto de ley, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Dignificar laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos del Programa de Alimentación Escolar - PAE, ii) Fortalecer los mecanismos de control y participación ciudadana del programa, iii) Incrementar el porcentaje mínimo de compra de alimentos local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. <p>Por lo anterior, el articulado deberá ser coherente y guardar unidad de materia con lo que se pretende desarrollar en el mismo.</p> <p>Sin observaciones técnico - jurídicas.</p>
<p>Artículo 2°. Modificar el artículo 2 de la Ley 720 de 2001, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia.</p> <p>Parágrafo 1. También se aplica a organizaciones colombianas que envíen voluntarios a otros países o de estos a Colombia.</p>	<p>La Ley 720 de 2002 “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos” dispone en el actual artículo 2:</p> <p>“Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a toda Acción Voluntaria formal o informal que se desarrolle en Colombia.</p> <p>Parágrafo. También se aplica a organizaciones colombianas que envíen</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>Parágrafo 2. Parágrafo 2. No se podrán considerar como voluntarios aquellas personas que se desempeñen como manipuladoras de alimentos en la operación de los Programas de Alimentación Escolar-PAE en virtud de la garantía de sus derechos laborales y de seguridad social.</p>	<p><i>voluntarios a otros países o de estos a Colombia”.</i></p> <p>Encontramos así que la modificación que se pretende consiste en adicionarle al artículo el parágrafo segundo, así</p> <p>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.</p> <p>Se considera que la exclusión propuesta, de considerar a las manipuladoras como voluntarios dentro del Programa, será validado en la medida que estas acrediten que tienen: i) un vínculo a la seguridad social en el país ya sea por 1) vínculo laboral, 2) de prestación de servicios o 3) vinculo al régimen subsidiado; pero que disipe cualquier intención de defraudar o evadir el pago de aportes al sistema en detrimento de los derechos del personal manipular.</p> <p>En todo, caso se sugiere fijar una condición que impida defraudar el deber de aportar al sistema de la seguridad social por este personal a los operadores o quien corresponda, así como afectar los derechos laborales y aportes a la seguridad social del personal manipular.</p>
<p>Artículo 3°. Modificar el artículo 1 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“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.</p> <p>El interventor de la operación, el supervisor designado por la entidad territorial contratante, la</p>	<p>La Ley 2042 de 2020 “<i>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</i>” dispone en el actual artículo 1° el deber de vigilancia de la comunidad educativa, como las asociaciones de padres de familia y de los docentes que hacen parte de la institución educativa beneficiaria para la prestación del servicio, siendo lo nuevo lo subrayado y destacado en negrilla, respecto de lo cual se considera:</p> <p>(...)</p> <p>Con respecto al presente artículo es preciso mencionar que la Unidad comparte lo planteado “<i>formularse e implementarse un plan de seguimiento y mejoramiento anual y/o semestral para atender las observaciones</i></p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>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. La relatoría de estas observaciones deberá ser tomada por el supervisor de la entidad territorial y deberán ser publicadas en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.</p> <p>Las Secretarías de Educación Departamentales en articulación con los interventores y supervisores, formularán e implementarán 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-, de igual manera este debe ser publicado en las carteleras o portales de las entidades territoriales por un período de (30) días.</p> <p>El Plan de Seguimiento y Mejoramiento de que trata el inciso anterior, deberá ser formulado siguiendo los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, además debe ser socializado ante la Asamblea Departamental y enviado por el medio más expedito a todos los concejos municipales.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p><i>realizadas, siempre y cuando se consideren necesarias para la correcta operación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar-PAE-el cual deberá ser publicado”.</i></p> <p>Respecto a los párrafos relacionados con 1) la publicación de información, se estima que responde a principio de transparencia que debe regir a todas las actuaciones y ejercicio de funciones de las entidades públicas, aunado al deber de usos de herramientas de las nuevas tecnologías de la información; 2) promoción de la vigilancia, a través de disposición de personal por parte de las entidades territoriales para el suministro de información sobre alimentación saludable a la comunidad educativa, se tiene actualmente previsto en los lineamientos técnico administrativos la conformación del equipo PAE, recomendando la participación de un nutricionista que puede atender esta obligación y 3) Se recomienda precisar exactamente la parte de la norma debe ser reglamentada por el Gobierno Nacional.</p> <p>Adicionalmente resulta oportuno señalar lo siguiente:</p> <p>En desarrollo de la Ley 2042 de 2020, la Unidad de Alimentos para Aprender, incluyó en la actualización de los lineamientos previstos en la Resolución 335 de 2021, y sus 6 anexos técnicos, disposiciones para el fortalecimiento del rol de los padres de familia en el Comité de Alimentación Escolar – CAE, y se fortalece los esquemas de seguimiento relacionados con la calidad e inocuidad del programa, así como se flexibiliza el diseño de los menús atendiendo a mayor pertinencia territorial, entre otras disposiciones.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>poscontractual del contrato y la ejecución del programa PAE.</p> <p>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 de que se hayan presentado irregularidades en la respectiva ejecución deberán constatarse en dicho informe.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Las entidades territoriales certificadas en Educación <u>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.</u></p> <p>PARÁGRAFO 5o. Con el fin de promover la vigilancia, las entidades territoriales dispondrán de</p>	

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>personal que suministre información sobre alimentación saludable a la comunidad educativa.</p> <p>PARÁGRAFO 6°. Autorícese al Gobierno nacional para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</p>	
<p>Artículo 4°. Modificar el artículo 4 de la Ley 2042 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“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, madres de familia, acudientes o tutores legales de los 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.</p> <p>Parágrafo 1. En el marco del proceso de vigilancia, se deberá verificar que el personal manipulador de alimentos se encuentre vinculado bajo los preceptos del Código Sustantivo del Trabajo, y demás normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan.</p> <p>Parágrafo 2. Se prohíbe la suscripción de convenios de voluntariado, o de cualquier otro tipo de vinculación contractual que vulnere los derechos laborales del personal manipulador de alimentos o que desempeñen funciones afines, dentro del Programa de Alimentación Escolar – PAE.</p>	<p>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”, dispone en el artículo 4 que:</p> <p><i>“ARTÍCULO 4. 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”.</i></p> <p>Vemos como la iniciativa pretende inducir al incremento del porcentaje de manipuladores en la prestación del servicio del PAE, lo cual preliminarmente pareciera estimulante sin embargo estadísticamente y con base en el seguimiento que del PAE efectúa esta UApA, se ha detectado que, existe un porcentaje no mayor al 50% de padres que realiza labores dentro de la operación del programa de manera voluntaria, entendiéndose que de manera personal deciden colaborar, lo que les permite hacer un seguimiento a la calidad del programa así como indirectamente pueden realizar vigilancia a los recursos del PAE, en línea con lo establecido en la Resolución 335 de 2021 y los anexos técnicos que hacen parte integral de la misma, en especial del de “Participación ciudadana”.</p> <p>Por lo anterior, incrementar el porcentaje sin dejar un rango podría limitar esta participación voluntaria, haciendo una diferenciación de manipuladores voluntarios y manipuladores formales, sugiriendo la siguiente propuesta:</p> <p><i>“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 formales,</i></p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p><i>en un rango de 20 a 50% de 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.</i></p> <p>Respecto al párrafo que prohíbe la suscripción de cualquier instrumento o mecanismo de vinculación que vulnere los derechos laborales y de seguridad social, se sugiere incluir la consecuencia de dicha violación, en virtud del principio de legalidad previsto en la Constitución Política, remitido a las sanciones de la ley laboral o la que determine el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Adicionalmente, es necesario destacar que, de acuerdo con la normatividad laboral legal vigente a la fecha se tiene previsto que los operadores del PAE deben contratar personal manipulador Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.10.3.7. que dispone que de los recursos de cofinanciación que transfiere la Unidad – Alimentos para Aprender para el PAE las entidades territoriales, deberán destinar lo correspondiente para la: “(...) 2. Contratación del personal manipulador de alimentos requerido para la operación del programa”.</p> <p>Sin embargo, dada la connotación en materia laboral que implica lo propuesto en este artículo, así como el impacto del mismo, en el componente presupuestal y efectos laborales, se sugiere contar con concepto del Ministerio del Trabajo quien tiene la competencia en el sector del Trabajo y que busca lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, bajo un espíritu de coordinación económica y equilibrio social; Así como del Ministerio de la Igualdad y Equidad que podría igualmente aportar al debate.</p> <p>Ahora bien, es preciso mencionar que formalizar a las manipuladoras conlleva un impacto presupuestal a la luz de las cifras que se expondrán a continuación, por lo que se presente un primer ejercicio, a partir de la información que se tiene este año del censo de los manipuladores(ras) del PAE, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Número de manipulador de alimentos del PAE en el país, con corte julio de 2023: 48.574 <p>Calculo diario de manipuladoras:</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>A= Valor día manipuladoras: \$38.667 (bajo una remuneración de salario mínimo legal vigente)</p> <p>B=Valor prestaciones sociales ((salario mínimo, auxilio de transporte, salud, pensión, riesgos laborales: nivel III, prima de servicios, cesantías, intereses de cesantías, parafiscales: calculo contempla: caja de compensación (4%), vacaciones, dotación: cálculo realizado con base al 2.5%): \$28.000</p> <p>C =Valor total costo diario por manipuladora: (A (\$38.667) +B (\$28.000)): \$66.667</p> <p>D= Valor aporte trabajador diario a seguridad social (8% de A, que incluye 4% para salud y 4% para pensión): \$3.093 (\$1.547 para pensión y \$1547 para salud)</p> <p>E: (Valor costo diario a cargo de la entidad)</p> <p>E= C (\$66.667) -D (\$3.093): \$63.573</p> <p>F: Valor remuneración mensual por manipuladora a cargo del programa</p> <p>F= C (\$66.667) x (30 días): \$2.001.004</p> <p>G= Número de manipuladoras: 48.574</p> <p>H: Costo mensual manipuladoras a cargo del programa</p> <p>H= F (\$2.001.004) x G (48.574): \$ 97.198.885.030</p> <p>Meses de duración del programa al año: 10 meses</p> <p>Costo de manipuladoras de alimentos al año= Hx10 meses: (\$ 97.198.885.030) x 10 = \$971.988.850.304</p> <p>En conclusión, el costo bajo un salario mínimo por cada manipuladora tiene con todas las prestaciones un valor mensual por cada manipuladora de: \$2.001.004</p> <p>Este valor multiplicado por las 48.574 manipuladoras reportadas en el censo realizado por la UAPA, daría un valor mensual de costo de manipuladoras asociado al programa de: \$ 97.198.885.030</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>Tomando en cuenta que el programa se presta en 40 semanas lectivas, que corresponden a 10 meses de prestación del servicio, el costo de manipulación asociado al programa sería de: \$971.988.850.304</p> <p>Se reitera, este es un primer ejercicio sin embargo, es importante tener de presente el concepto institucional del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de la Igualdad, pues lo que el articulado en ultimas prevé es una forma de vinculación de un personal al ámbito laboral.</p>
<p>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.</p>	<p>Con respecto al presente artículo se estima necesario conocer el concepto de impacto presupuestal y fiscal tanto del Ministerio del Trabajo y como del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues pese a que el marco normativo actual del PAE tiene hoy previsto la inclusión y la vinculación del personal manipulador del PAE a cargo del operador del programa, también lo es que el planteamiento de la norma como ya se había destacado en líneas anteriores, implica un impacto que deberá observarse a la hora de destinar recursos que cofinancien o financian a nivel nacional o territorial el PAE y que concurran a soportar el costo de los derechos laborales y de seguridad social para los manipuladores de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE.</p> <p>Ahora bien, esta Unidad se permite observar que el costo de las manipuladoras de alimentos es uno de los conceptos del gasto que por su importancia logística debe hacer parte de la estructura de costos del PAE y su estimación debe hacerse con base en las necesidades del servicio, incluyendo factores tales como el técnico, el administrativo y jurídico, el presupuestal y el cultural o social.</p> <p>Por lo expuesto, se propone la siguiente modificación:</p> <p><i>“Autorícese al Gobierno Nacional, departamental y municipal y/o distrital para que realice la destinación de apropiaciones presupuestales <u>específicas que financien los costos de los derechos civiles, comerciales o laborales y de seguridad social del personal manipulador de alimentos dentro del Programa de Alimentación Escolar-PAE.</u>”</i></p> <p>La anterior propuesta se sustenta así:</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>Respecto del factor técnico, se debe tener en cuenta las competencias y capacidades que son requeridas en el talento humano para la adecuada prestación del servicio. En cuanto a lo administrativo y jurídico, que las formas de contratación y gerencia sean prácticas, transparentes y expeditas para evitar retrocesos o impedimentos en la operación. El factor presupuestal es de suma importancia, dado que no todas las ETC cuentan con la cantidad de recursos suficientes para sufragar los costos que, por ejemplo, pueden llegar a exigir varios contratos de índole laboral. Aunadamente, existen territorios donde cultural o socialmente no se suelen aceptar contratos que obliguen a cumplir horarios, permanecer en el lugar trabajo o que impliquen subordinación, puesto que también puede significar renunciar a otras fuentes de ingreso o inclusive, la exclusión de programas (tipo subsidios) por parte de los gobiernos local y nacional, lo que agravaría la situación económica de los colaboradores y sus familias.</p> <p>Es importante comprender que las dinámicas territoriales son diversas, en algunos casos no se trata solamente del factor presupuestal el que permite concluir si se contrata laboralmente a todos los colaboradores del proceso, sino también de las necesidades propias de cada operación del PAE, por ello, cada ETC debe hacer el ejercicio analítico para concluir cuál modalidad de contratación es la más idónea para que el PAE se preste de forma oportuna, efectiva y eficiente, atendiendo los lineamientos expedidos en términos de política pública por parte la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender. En este sentido y dentro de un ejercicio de ponderación y teleología, el derecho a la alimentación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se encuentran en el servicio público educativo, es el que debe primar siempre.</p> <p>Sumado a lo anterior, es importante aclarar que la formalización del talento humano, no solo implica que se contraten por medio de una u otra tipología existente en la normatividad vigente, sino también de un ejercicio de control por parte de las entidades competentes para que se inspeccione, vigile y sancionen las conductas que restringen o violan derechos a los colaboradores que hacen parte de la operación del PAE, así mismo,</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>que estos últimos conozcan los medios de protección y puedan recurrir a las autoridades de una forma eficaz para que se prevengan daños y se garanticen sus derechos en todo momento.</p> <p>Ahora bien, en lo específico, es relevante manifestar que el apalancamiento financiero de este factor (talento humano de manipuladoras) durante todo el calendario académico obedece a la cofinanciación articulada de recursos que se hace por parte del Gobierno Nacional, departamental y municipal y/o distrital, por lo que, durante la etapa de planeación, cada ETC debe hacer el análisis respectivo frente a la disposición de recursos para identificar su suficiencia y así, garantizar la continuidad del programa durante cada vigencia fiscal, verificando en cada etapa del proceso contractual el uso que dará a los recursos provenientes del PGN administrados, distribuidos y asignados por la UApA a cada ETC, así como la necesidad de buscar otras fuentes de financiación (recursos propios, regalías, SGP, entre otros), que les permita financiar toda la operación, acorde con las metas de cobertura planteadas en cada territorio.</p> <p>Con base en la estimación de costos de manipuladoras realizada por cada ETC y su comunicación oportuna a las diferentes fuentes de financiación, es viable realizar destinaciones específicas para garantizar la financiación de este recurso, siempre y cuando exista planeación y ejecución de los recursos, reconociendo la disponibilidad, suficiencia y sostenibilidad del gasto para garantizar la cobertura durante todo el calendario académico de cada vigencia fiscal.</p> <p>La Unidad Alimentos para Aprender insta siempre a la formalización laboral y a las garantías humanas de las personas que apoyan y colaboran a nivel territorial en el Programa de Alimentación Escolar, sin embargo, respeta la autonomía territorial, así como las costumbres de cada región, imponer una u otra modalidad de contratación no solo es ilegal sino que también puede requerir una cantidad de recursos inexistentes en el corto plazo, por tanto, estamos de acuerdo con que se promueva el aumento del Presupuesto General de la Nación en el mediano y largo plazo para que estas iniciativas legales tengan un impacto útil y material, sobre todo en aquellos territorios donde los índices de pobreza y vulnerabilidad son significativamente altos sin que esto</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>implique la restricción a contratar mediante una tipología específica.</p>
<p>Artículo 6°. 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.</p> <p>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.</p>	<p>La estructuración de costos unitarios del Programa de Alimentación Escolar - PAE debe ser determinada por las Entidades Territoriales, a partir de lo establecido en el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 "Estudios y documentos previos" del Decreto 1082 de 2015, en donde se define: "(...) Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)".</p> <p>Así las cosas, y respetando la autonomía constitucionalmente establecida para las ETC, son ellas las responsables de identificar los conceptos del gasto que conformarán la estructura de costos del PAE en su región, de acuerdo con el conocimiento y experiencia que tienen de su implementación, y para ello, deberán contemplar las particularidades propias de su estrategia: operativa, logística y de transporte, así como las necesidades específicas, el desarrollo de su economía local, la proveeduría de alimentos en su territorio, el consumo de alimentos autóctonos, las formas de desplazamiento al interior del municipio o corregimientos, entre otros aspectos relevantes para el buen funcionamiento del PAE.</p> <p>La UApA a través de sus asistencias técnicas y acompañamiento permanente a las ETC, viene recomendando que durante la etapa de planeación y frente a la estimación del concepto "costo de manipuladoras" se contemple el salario mínimo mensual legal vigente con sus prestaciones sociales, aportes en seguridad social y parafiscales, de este recurso humano de vital importancia para el buen desarrollo del programa en las regiones.</p> <p>La UApA, a través de la Guía para la elaboración del análisis económico del sector y estudio de costos, ha desarrollado una metodología estándar que sirve como instrumento orientador que facilita la construcción de la estructura de costos del PAE y le permite a la entidad analizar y determinar la inclusión o no de los distintos conceptos del gasto dentro de la estructura de costo del programa, según aplique o no en su región.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
	<p>La estimación de costos de las manipuladoras bajo el salario mínimo mensual legal vigente con la totalidad de los aportes en seguridad social y parafiscales, y su impacto sobre el costo unitario de los complementos alimentarios y sobre el presupuesto necesario para apalancar financieramente el programa durante todo el calendario académico, debe ser analizado y cuantificado por la ETC, a la luz de criterios como la necesidad, la suficiencia, la disponibilidad y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.</p> <p>Se reitera lo pertinente a la condición socioeconómica de las manipuladoras en ciertas regiones de Colombia, que a pesar de las campañas de formalización laboral y del ánimo de los operadores para asumir el costo del salario mínimo mensual legal vigente con sus prestaciones sociales, aportes en seguridad social y parafiscales, <u>existe una resistencia por parte de algunas manipuladoras a cambiarse del régimen subsidiado al régimen contributivo, por la supuesta pérdida de algunos subsidios y derechos adquiridos históricamente.</u></p> <p>Por lo expuesto, se sugiere excluir este artículo de la propuesta. propone la eliminación de esta propuesta legislativa, al existir una forma de apoyar la estructuración de los costos en la operación del programa (inclusive lo que atañe al talento humano) y que cuenta con asistencia técnica por parte de esta Unidad.</p> <p>Finalmente, esta Unidad considera que existe un marco jurídico exigible y vigente para las necesidades territoriales, sin embargo, son requeridos recursos no solo de tipo presupuestal sino también de promoción y prevención, por ello, es trascendental iniciar un trabajo colegiado con el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, Ministerio de la Igualdad y la Equidad, las ETC y representantes comunitarios, para el diseño de campañas de concientización y capacitación, que tengan como finalidad el reconocimiento y respeto de los derechos civiles, comerciales y laborales de los colaboradores en la operación del PAE, logrando prevenir trasgresiones, reducir el impacto de los daños y promover una cultura de formalización en el Programa, lo que se traduce en una mejor calidad en cada aspecto del mismo.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>Artículo 7°. El Ministerio del Trabajo y Protección Social deberá presentar <u>y exponer ante las comisiones séptimas del Congreso de la República y enviar a las asambleas departamentales dentro de los cuatro primeros meses de cada año</u> 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.</p>	<p>Con respecto al presente artículo es preciso mencionar que la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, comparte la propuesta del artículo, sin embargo, proponemos los siguientes ajustes de técnica y la adición de un párrafo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto – Ley 4108 de 2011, así:</p> <p>Artículo 7°. El Ministerio del Trabajo y Protección Social a través de sus Direcciones Territoriales, presentarán 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.</p> <p><u>Parágrafo. El informe anual de que trata el presente artículo se allegará con copia a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UApA, para lo de su competencia.</u></p> <p>Finalmente se estima necesario determinar el competente para el seguimiento a los operadores del programa, respecto a las relaciones laborales que se den entre ellos y las manipuladoras de alimentos, que pareciera de competencia del Ministerio del Trabajo, determinar lo correspondiente.</p>
<p>Artículo 8°. Modificación artículo 7 de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“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:</p> <p>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</p>	<p>Con respecto a la propuesta de aumento de porcentaje de compra pública local de alimentos, del literal a. del artículo 7 de la Ley 2046 de 2020, la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, se permite indicar que entendemos que el espíritu de la Ley 2046 de 2020, es fortalecer la comercialización de los productos agroalimentarios producidos por pequeños productores o productores pertenecientes a la agricultura, campesina, familiar o comunitaria, por lo que, el artículo 7 está orientado a materializar este fortalecimiento a través de la obligatoriedad de compra de alimentos de producción local por parte de entidades públicas, desconoce tanto las particularidades mismas de la prestación del servicio de alimentación (en este caso, alimentación escolar) como el mismo contexto territorial agro productivo, lo cual limita el cumplimiento del artículo en departamentos como: Amazonas, La Guajira, Vaupés,</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.</p> <p>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.</p> <p>b) Las entidades compradoras de alimentos a que hace referencia el artículo 3° 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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Guainía, entre otros departamentos cuya principal vocación productiva no es agropecuaria.</p> <p>Por lo anterior, se recomienda ajustarlo, de tal manera que quede mandatorio la compra de alimentos producidos localmente, por pequeños productores o productores pertenecientes a la agricultura, campesina, familiar o comunitaria, en coherencia con la producción agroalimentaria del departamento, y los mismos mecanismos dispuestos por las Secretarías de Agricultura Departamental, lo que puede implicar determinar un porcentaje de compra de alimentos locales, diferencial tanto a nivel departamental como regional, e incluso diferencial por modalidad de atención, o en su defecto no ajustar lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020.</p>

ARTÍCULO	OBSERVACIÓN Y SUGERENCIA
<p>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.</p> <p>d) La entidad pública establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores 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.</p> <p>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.</p> <p>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”.</p>	

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece respecto al impacto fiscal 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 es de mencionar que la iniciativa en su articulado compromete presupuesto estatal de orden nacional y territorial, y consecuente con ello impacta fiscalmente a la Nación, por lo que será necesario articular los diferentes sectores que pueden concurrir en la propuesta legislativa, dentro del marco de competencias preestablecidas por la ley.

VII. RECOMENDACIONES FINALES

Con base en lo expuesto, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, considera pertinente la propuesta legislativa, sin embargo, sugiere ajustes y articulación de diferentes sectores que permitan determinar de una parte, los recursos que soportaran la viabilidad de la iniciativa como son los ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de la Igualdad y la Equidad, entre otros, que podrían aportar al debate, y de otra, las responsabilidades que conlleva su materialización.

Finalmente, se recomienda revisar la pertinencia de unificar esta iniciativa legislativa con otros proyectos que se encuentran en curso con el mismo objeto, como por ejemplo el Proyecto de Ley 228 de 2022 Cámara “Por el cual se fortalece el Programa de Alimentación Escolar”.

Cordialmente,



LUIS FERNANDO CORREA SERNA

Director General

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar
– Alimentos Para Aprender

C.C. Dr. Emilio González Garzón
Asesor - Despacho Ministra de Educación Nacional
egonzalez@mineducacion.gov.co

Aprobó: Juan David Vélez Bolívar – Subdirector General
Elisa María Cadena – Subdirectora de Fortalecimiento

Revisó: Yaneth Jiménez Pinzón – Asesora Jurídica
Diana C. Bolaño P. – Contratista de Apoyo Jurídico a la Dirección General

Proyectó: Eliana Sandoval – Profesional Especializada