

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-025380
Bogotá D.C., 14 de mayo de 2024 14:39

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 011 de 2023 Cámara “*Por la cual se establece el Programa de Alimentación Escolar Integral y se dictan otras disposiciones.*”

Radicado No. 1-2023-074709

Radicado entrada
No. Expediente 19575/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, Dr. Raúl Fernando Rodríguez Rincón y, el Honorable Representante, Jaime Raúl Salamanca Torres, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “(...) *establecer el Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE) Integral, fijando lineamientos para proveer, integrar y fortalecer el marco institucional que garantice el acceso y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar al sistema educativo oficial, por medio de la entrega de complementos alimentarios durante su jornada escolar, que cumplan con el aporte nutricional necesario y a través del cual se fomentan estilos de vida saludable.*”². Al respecto, revisando el articulado y el objeto del proyecto, se sugiere precisar este último, es decir, establecer de forma clara si la finalidad del Programa de Alimentación Escolar Integral es desarrollar una estrategia de permanencia en el Sector Educativo o adelantar un esquema de atención nutricional a los estudiantes matriculados en establecimientos educativos oficiales.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta de Congreso No. 142 de 2024. Pág. 12.

Continuación oficio

Para la consecución de los fines contemplados en la iniciativa, se propone la creación del Programa de Alimentación Escolar Integral (PAE Integral), a través del cual se garantice la alimentación completa de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar que estén registrados en la matrícula oficial (por lo menos dos comidas principales y un refrigerio), para lo cual el Gobierno Nacional proyectará y garantizará los recursos como una Política de Estado, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, recursos que serán presupuestados y no podrán ser inferiores a los invertidos en la vigencia anterior, los cuales serán garantizados para todo el calendario escolar.

Igualmente, se establecen los criterios de priorización del programa y los principios constitucionales que fundamentan el programa como política de Estado, en particular aquellos que tienen como propósito: (i) priorizar la entrada al programa de aquellos niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a un grupo étnico, sean víctimas del conflicto armado, de maltrato infantil, violencia intrafamiliar, de abandono, situación de nutrición, y; (ii) velar por el cumplimiento de los principios y derechos más relevantes contenidos en la Constitución Política, como lo es la equidad, la diversidad étnica, cultural, la educación, la alimentación, entre otros.

También, se crea el Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE) conformado por diferentes entidades, instituciones y órganos del orden nacional y territorial, entre otros, que tendrán como objetivo planear, coordinar, diseñar, promover, ejecutar y controlar la política pública de alimentación escolar. Igualmente, consagra que los establecimientos de educación preescolar, básica y media del sistema oficial y privado deberán incluir en sus programas de estudio una cátedra de educación nutricional y hábitos de vida saludables, transversal a sus planes de estudio, donde se hará especial énfasis en el cuidado de la salud, la nutrición y la alimentación equilibrada.

Frente a la creación de un nuevo PAE-Integral, dicha propuesta representaría costos adicionales para la Nación en razón a que, de acuerdo con lo planteado en la iniciativa, no se buscaría reemplazar el PAE actual, por lo que su costo sería mayor a las apropiaciones vigentes y proyectadas, como quiera que el programa propuesto incluiría no solo las raciones alimenticias, sino una estructura no contemplada bajo el esquema actual, que supondría la construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura, dotación de mobiliario y menaje, entre otros aspectos, para su funcionamiento.

Es preciso hacer énfasis en que dentro de las disposiciones contempladas en el Proyecto no se evidencia articulación entre el Programa de Alimentación Escolar Integral y el actual Programa de Alimentación Escolar - PAE, éste último focalizado como política en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes registrados en el Sistema de Matrícula SIMAT como estudiantes oficiales en el Sector Educativo. En otras palabras, la iniciativa no incluye estrategias de operación conjunta ni articulación entre ambos programas, lo que podría dificultar el cumplimiento de los objetivos de ambas estrategias.

Continuación oficio

Particularmente, en lo que respecta a la disposición de recursos necesarios para garantizar la prestación continua y efectiva del PAE-Integral, cuya proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura que se definan en el marco del Sistema Integrado para la Alimentación Escolar, esto implicaría en lo sucesivo generar una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado que impide la adaptación del programa a las realidades del país, puesto que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos. Para el caso de un programa como el PAE-Integral sería necesario tener en cuenta las transiciones demográficas que afectan el comportamiento de la matrícula escolar, así como el efecto de la alta migración la matrícula, lo cual hace deseable que la asignación de los recursos públicos esté sujeto al seguimiento de los resultados esperados.

En ese orden de ideas, la consagración de un mandato imperativo de recursos, a juicio de esta Cartera, podría ser inconstitucional al contravenir lo dispuesto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política, en la medida que estos señalan que la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación será regulado mediante la Ley Orgánica de Presupuesto y no mediante leyes ordinarias con mandatos específicos para la implementación de las mismas. Esto implica que las apropiaciones presupuestales relacionadas con el gasto derivado de la iniciativa deberán realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1996³ correspondiente al Estatuto Orgánico del Presupuesto (en adelante EOP), el cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones.

Es importante precisar que la disponibilidad de recursos y priorización del gasto por parte de las entidades del Gobierno nacional se materializa a través de la autonomía presupuestal que refiere el artículo 110 del EOP, al señalar que *“los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”*.

Ahora bien, con fundamento en la autonomía presupuestal, disponibilidad de recursos y priorización del gasto, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar 'Alimentos para Aprender', creada en cumplimiento del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019⁴, a través de la cual se busca promover la transparencia en la contratación, la eficiencia en la financiación, la ampliación de la cobertura, garantizar la continuidad, calidad e inocuidad de la alimentación

³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Continuación oficio

escolar durante todo el calendario escolar y proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia, y en tal sentido, como Unidad Administrativa Especial, la entidad tiene estructura interna y planta de personal independiente para fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar en el país, con apropiaciones presupuestales del orden de **\$2 billones** en la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2024⁵ para una cobertura esperada de alrededor del 95% de los niños, niñas y adolescentes durante el año académico, así como en tiempos de receso escolar, y con operación a través de Asociaciones o Juntas de Acción Comunal. Por lo anterior, el PAE cuenta con recursos que garantizan su operación durante la actual vigencia y, además, contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector, por lo que se hace necesario evaluar la pertinencia de articular el Programa bajo estudio frente al actual Programa de Alimentación Escolar.

De otra parte, se observa que a pesar de que el artículo 2 de la iniciativa, si bien establece que se deberán hacer los ajustes presupuestales necesarios de acuerdo con la disponibilidad presupuestal dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, más adelante el artículo 32 señala en términos imperativos que el Estado deberá garantizar la sostenibilidad del Programa.

Al respecto, cabe hacer la claridad que la asignación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación se encuentra sometida al principio de legalidad, lo que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del EOP⁶.

Así las cosas, en caso de hacerse ley el proyecto propuesto, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal, de conformidad con el EOP, deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con las competencias del sector presupuestal, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal y acorde con las normas de austeridad en dichos gastos⁷.

En ese orden de ideas, la eventual aprobación de la iniciativa podría dar lugar a costos adicionales a cargo de la Nación y a las entidades territoriales, toda vez que los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales son cubiertos en parte por la Nación con la participación correspondiente a educación del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, los cuales constituyen la bolsa única de recursos disponibles, calculados de acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y en tal sentido, en caso de generarse un costo adicional sin que dicha bolsa aumente, tendrían que distribuirse los recursos entre más obligaciones a su cargo, o recurrir a otras fuentes

⁵ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2024.

⁶ Decreto 111 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

⁷ Artículo 14, Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones" y Decreto 397 de 2022 "Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Continuación oficio

adicionales de financiación, que no están especificados en esta iniciativa, tal como lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Este hecho podría afectar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas en el mediano y corto plazo. Ahora, en la medida que el sector presupuestal encargado de dirigir y formular la política de alimentación infantil considere factible financiar la iniciativa legislativa presentada, se torna relevante tener en cuenta las restricciones fiscales, conforme a los techos sectoriales del Marco de Gasto de Mediano Plazo, de manera que las pretensiones de gasto contempladas en el Proyecto se acomoden a las restricciones fiscales que prevé el Gobierno Nacional para el corto y mediano plazo. Igualmente, en la medida en la que la implementación de las medidas contenidas en esta iniciativa se complemente con la obtención de mayores ingresos, o la re-priorización de gastos, que permitan financiarlo sin aumentar el déficit fiscal, estos potenciales impactos negativos sobre las finanzas públicas se disiparían.

De otra parte, el numeral 7 del **artículo 10a** y el **artículo 25**, determinan que se deberá garantizar la existencia de un número adecuado de cafeterías, comedores y restaurantes escolares oficiales, y para ello el Estado (entendido como el Gobierno Nacional, a través del Presupuesto General de la Nación), cofinanciará la construcción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura destinada a la prestación del servicio de alimentación escolar en todas sus modalidades, sobre lo cual, se reitera que ello en todo caso estaría sujeto al proceso presupuestal expuesto antes, sin dejar de mencionar que en Presupuesto General de la Nación en los diferentes Programas de Inversión en cabeza del Ministerio de Educación Nacional destinados a infraestructura educativa se tienen contemplados recursos del orden de **\$660 mil millones** para tal fin.

A su turno, las propuestas contenidas en **los artículos 10 y 11** del Proyecto de ley, relacionadas con la creación del Sistema Integrado de Alimentación Escolar (SIAE) y de los actores que harían parte de este sistema, es preciso señalar que uno de los problemas que se ha evidenciado del Programa de Alimentación Escolar es la multiplicidad de actores y la duplicidad de funciones asignadas por entidad y nivel de gobierno, en consecuencia, las competencias y actores que se fijan para el SIAE en su mayoría son las mismas que desarrolla la Unidad de Alimentos para Aprender (UApA) o las entidades territoriales en el marco del Decreto No. 218 de 2020⁸ y la Resolución No. 335 de 2021⁹.

Análogamente, el numeral 3 del **artículo 14** del Proyecto de Ley que adiciona a las funciones de la UApA *“Velar por la inocuidad y por la observación de las medidas de higiene en la elaboración, almacenamiento y distribución de los alimentos del PAE Integral”*, se observa que esta función podría exceder el objeto y objetivos de la Unidad como rectora de la política en materia de alimentación escolar, ya que son funciones de las autoridades sanitarias competentes, según lo señalado por la Resolución 2674 de 2013¹⁰ del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁸ Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender.

⁹ Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

¹⁰ Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

Ahora bien, se observa que el **Capítulo IV** del funcionamiento del PAE integral con los estudiantes que al momento de matricularse se acojan a esta Estrategia o decidan continuar recibiendo el actual Programa de Alimentación Escolar, en la exposición de motivos no se desarrolla ni menciona la forma en la que debe mitigarse el riesgo que representa ofrecer el complemento alimentario en la misma institución educativa y jornada escolar de las dos estrategias el PAEI y el PAE por parte de dos operadores distintos, dado que en el artículo 21 de la iniciativa, se indica que operarán de forma conjunta de acuerdo a la necesidad alimentaria de los niños, niñas y adolescentes y los padres de familia deberán manifestarlo al momento de realizar la matrícula de sus hijos.

Por su parte, el **artículo 23** establece la creación de una cátedra de educación nutricional en los establecimientos públicos y privados del nivel preescolar, básico y media. Al respecto, es pertinente aclarar que las áreas obligatorias de estudio definidas en artículo de la Ley 115 de 1994¹¹ no exigen asignaturas específicas, salvo la enseñanza de la Constitución y la cívica, y para el aprovechamiento del tiempo libre, la cultura y la práctica de la educación física, de manera que su inclusión debería ser a través de la incorporación de su temática al currículo actual y ser desarrollada a través de todo el plan de estudios que implementan las instituciones educativas mediante el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La incorporación de cátedras o temas puntuales de enseñanza podría ir en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas y además de tener la potencialidad de limitar la autonomía escolar otorgada en virtud del artículo 69 de la Constitución Política y la Ley 115 de 1994 que les permite a las instituciones establecer su PEI respectivo, en la medida que le es dable a la Ley señalar parámetros generales para la organización académica, sin que se impongan contenidos específicos de enseñanza, pues ellos deben corresponder a una construcción del establecimiento educativo en conjunto con su entorno social y con la participación de la comunidad educativa¹², sin dejar de lado que existe el riesgo de vulnerar el principio de autonomía escolar consagrado en el artículo 77 de la mencionada Ley 115 de 1994 que se refiere a que los establecimientos educativos tienen la facultad para definir su propio currículo, definir e implementar sus correspondientes planes de estudio, dentro de los límites fijados por la Ley, por el PEI, y los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Por otro lado, el **artículo 33** establece la destinación de los recursos del PAE Integral a la supervisión, vigilancia y control del PAE integral, la construcción, mantenimiento y adecuación de infraestructura de cafeterías, la dotación de mobiliario para restaurantes, cocinas y comedores y de menaje para restaurantes y comedores todos ellos oficiales, así como la contratación para la prestación del servicio de alimentación escolar integral en todos sus componentes y de nuevo no se observa la forma en la que concurre con el Programa de Alimentación Escolar que actualmente se encuentra en operación en el País, el cual tiene los mismos conceptos de gasto.

¹¹ Por la cual se expide la Ley General de Educación.

¹² Artículo 68 de la Constitución Política.

Continuación oficio

Con relación a la propuesta del Plan de Infraestructura Educativa - PIE, contemplado en el **artículo 25** del Proyecto de ley, se indica que el Estado avanzará en el cumplimiento del PIE, priorizando las acciones para la construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura destinada a la prestación del Servicio de Alimentación Escolar en todas sus modalidades cumpliendo con las normas técnicas vigentes de construcción y de acceso universal para personas con discapacidad, sin que se señale una fuente de recursos ni el impacto fiscal que esto traería. A su vez se desconoce las competencias que poseen las secretarías de planeación e infraestructura de las entidades subnacionales en dicha materia.

Por último, se debe tener presente que el año pasado se aprobó y sancionó la Ley 2294 de 2023¹³, de iniciativa de este Ministerio, la cual estipula en su artículo 3, como eje de transformación, el derecho humano a la alimentación, que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada a través de tres pilares: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos, de manera que se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria. Para estos efectos, por ejemplo, los artículos 67, 213, 215 y 216 de la misma Ley determinan: (i) la transferencia “hambre cero” que hará parte del sistema de transferencias con el fin de garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza; (ii) se efectúan modificaciones a la comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional; (iii) se crea el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición, y (iv) se crea el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero. Por esta razón, es importante la articulación con las políticas actualmente vigentes, evitando duplicidad normativa sobre los mismos asuntos.

Por lo anterior, dadas las implicaciones fiscales que tendría la entrada en vigencia de las propuestas analizadas, que implicaría para la Nación incurrir en costos adicionales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo de los Sectores para su ejecución, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

¹³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”



Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza– Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Ibagón Avila



W7GT X68u im11 5oD2 Rtve P3LY ntA=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO