



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8 — 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá. D.C.,



Radicado: 2-2025-026453
Bogotá D.C., 30 de abril de 2025 12:05

Radicado entrada
No. Expediente 20086/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 443 de 2024 Cámara, 060 de 2023 Senado, "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar (PAE)."

Respetado Presidente:

De manera atenta, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presentan los comentarios y consideraciones frente al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "[i]ntroducir normas complementarias para la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en lo referente a la contratación de proveedores, interventoría, planeación, priorización y mejora de condiciones por parte de las Entidades Territoriales en Educación Certificadas y No Certificadas."

Para tal efecto, la iniciativa establece por principales propuestas, las siguientes:

- i) Las entidades territoriales que operen el Programa de Alimentación Escolar (PAE) podrán conformar un Banco de Oferentes para la certificación de proveedores, siendo este un requisito habilitante adicional para la contratación del PAE. Además, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional (MEN) y a las entidades territoriales difundir, a través de medios de comunicación, la convocatoria para la conformación del Banco de Oferentes
- ii) El MEN estará a cargo de la inspección, vigilancia y control de los operadores del PAE; y las Asociaciones de Padres de Familia conformarán veedurías ciudadanas y control social local al PAE.
- iii) Las entidades territoriales y los operadores del PAE que contraten la adquisición, suministro y entrega de alimentos, priorizarán la adquisición de alimentos con asociaciones de iniciativa público popular definidas en la Ley 2294 de 2023¹, y con "(...) pequeños productores agropecuarios locales, Asociaciones Campesinas certificadas por el Secretario de Agricultura del departamento y/o Asociaciones de Víctimas legalmente conformadas (...)".
- iv) Las entidades territoriales deberán velar por el principio de celeridad en el proceso de contratación del PAE, siendo oportuna la contratación al menos tres meses antes del inicio del calendario escolar. Del mismo modo, en caso de que las entidades territoriales no den cumplimiento a lo anterior, la competencia será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAPA), quien deberá disponer de los recursos y asegurar la contratación inmediata del PAE con el fin de garantizar la seguridad alimentaria.

¹ "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

- v) Las entidades territoriales deben priorizar proyectos encaminados al acceso y potabilización del agua en los establecimientos educativos, para lo cual los Ministerios de Educación, Vivienda e Igualdad apoyarán la gestión e implementación de dichos proyectos.
- vi) El MEN en conjunto con las entidades territoriales deben elaborar un plan de priorización de proyectos de inversión enfocado al equipamiento de cocinas, para que se pueda contar con todos los elementos necesarios para la preparación de alimentos del PAE. Este, debe darse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del Proyecto de Ley.
- vii) Las entidades territoriales deben realizar un reporte semestral de implementación del PAE en su jurisdicción dentro de los sistemas diseñados para tal fin. Asimismo, el MEN en coordinación con el Ministerio de Salud y Colombia Compra Eficiente deberá desarrollar e implementar un sistema de indicadores el cual se publicará semestralmente, "(...) *para evaluar el goce efectivo del derecho a una alimentación equilibrada y su impacto, tanto directo como indirecto, en la calidad educativa, la cobertura y la permanencia en el sistema escolar, así como en la salud y el desarrollo físico de los estudiantes beneficiarios.* (...) "
- viii) El MEN y el Ministerio de las Tecnologías deberán implementar proyectos de inversión con el fin de lograr avances tecnológicos digitales para el acceso a la información, que permitan una mejora en la interacción frente al PAE entre los padres de familia y el Gobierno.
- ix) Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC) deberán formular anualmente un Plan Financiero Territorial para el PAE, que incluya las Entidades Territoriales No Certificadas (ETNC) de su jurisdicción. En este

sentido, las ETC y las ETNC deberán reportar la información financiera del PAE a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP, o los sistemas de información que determine la UAPA.

- x) Cuando el PAE se encuentre a cargo de una entidad ETNC en acuerdo o convenio de atención independiente con la ETC, se deberá garantizar la atención desde el primer día del calendario estudiantil hasta la culminación del año.
- xi) La UAPA junto a Colombia Compra Eficiente crearán el sistema de publicidad para la contratación, ejecución y seguimiento del programa del PAE. Para tal fin, se dispondrá de una página web en el que se publique todo el proceso de selección, contratación y ejecución.

Frente a esta iniciativa, y en particular respecto de las propuestas que imponen obligaciones para la Nación, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)² les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales.

Es preciso destacar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale la pena decir que 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 EOP. Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal 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, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos.

² "Decreto 111 de 1996 "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"



Continuación oficio

En consecuencia, la iniciativa bajo estudio no tendría impacto adicional en la medida que se ajuste al escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las proyecciones de gastos de mediano plazo de los sectores involucrados en su ejecución.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se presentan algunos comentarios y consideraciones sobre varios artículos y propuestas contenidas en el proyecto de ley.

Es importante poner de presente que en virtud de lo dispuesto por el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019³ se creó la UAPA como entidad que busca promover la transparencia en la contratación, la eficiencia en la financiación, continuidad y ampliación de la cobertura, calidad e inocuidad de la alimentación escolar durante todo el calendario escolar, así como proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. Así, esta entidad, que está adscrita al MEN y que está estructurada en el Decreto 218 de 2020⁴, cuenta con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. En razón de lo anterior, se sugiere revisar de manera general, las competencias que se buscan otorgar a otros organismos de orden nacional y territorial a lo largo del articulado, y que podrían corresponder a funciones de la UAPA, de acuerdo con la normativa mencionada y la naturaleza y objeto que le ha sido otorgada a esa entidad.

Frente a lo dispuesto al Banco de Oferentes, es necesario se aclare si se trata de una propuesta de orden potestativo o por el contrario de una medida de carácter imperativo. Lo anterior, toda vez que se señala que las entidades territoriales podrán conformar un Banco de Oferentes para la certificación de proveedores del PAE, pero a la vez se establece que la inclusión del operador en el Banco es un requisito habilitante. Del mismo modo, es importante señalar si el Banco de Oferentes estará a cargo de cada entidad territorial o se centralizará su operación.

Es importante que el Banco de Oferentes tenga en cuenta las particularidades territoriales para brindar el servicio, como las previstas para la contratación con operadores indígenas en el marco del Programa de Alimentación Indígena Propio establecidas en la Resolución 18858 de 2018⁵, y aquellas que se puede realizar con las asociaciones de padres de familia para sedes ubicadas en zona rural, acorde con lo establecido en la Ley 2167 de 2021⁶.

Respecto al deber en cabeza del MEN y de las entidades territoriales de difundir con anticipación suficiente la convocatoria para la conformación del Banco de Oferentes, se recuerda que la UAPA, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 218 de 2020, tiene dentro de sus funciones la de “[d]ifundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten la implementación de la política de alimentación escolar” e “[i]ncentivar la contratación transparente y de participación plural [...]”.

A su vez, sobre el deber del MEN de inspección, vigilancia y control de los operadores del PAE, es preciso señalar que la UAPA ya contempla dichas funciones a partir de la coordinación con otras entidades del nivel nacional de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto 218 de 2020. En todo caso, en el numeral 9 del artículo 3 del mencionado Decreto se prevé la función de “[h]acer 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.”

³ “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’

⁴ “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender.”

⁵ “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos-Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar-PAE para Pueblos Indígenas”

⁶ “Por medio del cual se garantiza la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante el calendario académico.”



Continuación oficio

Por otro lado, en lo relacionado con la conformación de veedurías en cabeza de las Asociaciones de Padres de Familia para la vigilancia del PAE, a partir de la expedición de la Ley 2042 de 2021⁷ se otorgaron herramientas para que la misma comunidad pueda hacer un seguimiento y control a la operación del PAE.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el proyecto de ley sujeta la compra de alimentos a normas que imponen su adquisición a asociaciones populares, pequeños productores, asociaciones de víctimas, entre otros, se recomienda hacer referencia a lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020⁸, por tratarse de una Ley relacionada con la adquisición de alimentos en las entidades territoriales y de compras públicas locales.

A su turno, la iniciativa contempla una propuesta en la que la UAPA deberá asumir en determinados casos la contratación directa de los operadores del PAE, esto cuando las entidades territoriales no realicen la contratación al menos tres meses antes del inicio del calendario escolar. Al respecto, dado que la pretendida medida expresamente señala que en estos eventos la UAPA deberá disponer de los recursos para la contratación del PAE, se reitera lo expuesto en líneas atrás, en el sentido de que la implementación quedaría supeditada a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y al correspondiente proceso de incorporación en el PGN. Asimismo, como la iniciativa define que la contratación del PAE deberá hacerse 3 meses antes del inicio del año escolar por parte de las entidades territoriales y solo frente a su cumplimiento se cubre por parte de la UAPA, ello podría vulnerar el principio de anualidad presupuestal, porque según esa propuesta la contratación debería hacerse en octubre o noviembre de la vigencia fiscal anterior.

Con respecto a la obligación de garantizar el acceso al agua potable en los establecimientos educativos, se recuerda que según el artículo 58 de la Ley 489 de

1998⁹, los ministerios tienen como objetivos primordiales *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”*, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector. Asimismo, todos los proyectos sobre el particular que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de estas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que *“[l]os ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

Además, se recomienda incluir a la UAPA dentro de las entidades del orden nacional que deberán estar articuladas para implementar los proyectos de inversión que permitan solucionar el problema de agua potable en los colegios.

En lo relativo al equipamiento de cocinas, cabe destacar que las entidades territoriales en la etapa de planeación realizan el análisis de las condiciones operativas para brindar la alimentación escolar en determinada vigencia, en la cual priorizan la inversión a corto, mediano y largo plazo en infraestructura de todas las áreas de la alimentación escolar y que incluye equipamiento de la cocina (cocinas, comedores y zonas de almacenamiento). Por lo tanto, esta medida se considera cubierta en la actual

⁷ “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.”

⁸ “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos.”

⁹ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”



Continuación oficio

regulación, sin perjuicio de los costos que puede implicar para la Nación, por cuanto la mencionada función fue entregada a las entidades territoriales en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 y 14 del artículo 2.3.10.4.3 del Decreto 1852 de 2015¹⁰.

Respecto a lo establecido sobre los reportes de información de manera trimestral en cabeza de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, se debe resaltar lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 2294 de 2023, en el que se establece el reporte de toda la información del orden territorial sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos a través de la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria – CUIPO y del Formulario Único Territorial – FUT. Así, se implementó la Categoría denominada UAPA-PAE del CHIP, en la que la UAPA define las condiciones del reporte en la Resolución 332 de 2021¹¹ para ambas Categorías y formularios, y cuya información se debe entregar trimestralmente; por lo tanto, la periodicidad semestral indicada en el Proyecto de Ley presenta un retroceso en la oportunidad que debe tener el seguimiento a la alimentación escolar al aumentar el plazo.

Frente a la obligatoriedad por parte de las ETC y las ETNC de reportar la información financiera con el PAE, a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP, o los sistemas de información que determine la UAPA, actualmente esto se encuentra en el marco de los artículos 6, 7, 8, 19 y 32 de la Ley 715 de 2001¹².

A su vez, respecto de lo señalado sobre la ejecución del PAE por parte de ETNC que este en acuerdo o convenio de atención independiente con la ETC, cabe decir que esto se encuentra cubierto en el marco de la Bolsa Común de la alimentación escolar, establecida en el artículo 9 literal c) de la Resolución 335 de 2021¹³. Esta articulación se basa en el principio de corresponsabilidad que deben aplicar los actores del Programa según su rol en la ejecución de la alimentación escolar de conformidad con lo establecido en los principios, actores y funciones de las entidades territoriales que se encuentran establecidos en el Título 10 del Decreto Único 1075 de 2015¹⁴.

Por su parte, respecto de la propuesta incluida en el Proyecto de Ley que se refiere a la creación de un sistema de reporte de información independiente para el PAE, se considera que esta medida generaría duplicidades. Esto debido a que esta función ya se ejecuta a través del SECOP I y II al igual que en las páginas Web de las entidades que contratan la prestación del servicio.

Finalmente, respecto de las medidas de orden nacional y territorial, es necesario recordar que los autores y ponentes deben dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁵, 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.

¹⁰ “Por el cual se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4º del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, el numeral 20 del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar (PAE).”

¹¹ “Por medio de la cual se definen las condiciones del reporte de información para el seguimiento de los recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar – PAE, por parte de las Entidades Territoriales”

¹² “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

¹³ “Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE”

¹⁴ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.”

¹⁵ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”



Continuación oficio

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

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

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Revisó: Leonardo Arturo Pazos

Elaboró: Santiago Cano Arias

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



XUOk IrOb ZRYh SQ5n zXFQ 8hP3 M3k=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO